



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-24-02/2012

P/12/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/019 – Upraszczenie zasad wdrażania funduszy strukturalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Mieczysław Zentel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83434 z dnia 8 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Dobrej, Plac Wojska Polskiego 10, (kod pocztowy: 62-730 Dobra)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Piątkowski, Burmistrz Dobrej (dowód: akta kontroli str. 4-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Urzędu Miejskiego w Dobrej (Urząd) w zakresie realizacji projektu: „Ty też potrafisz” (Projekt), współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL).¹

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działalność Urzędu w zakresie realizacji Projektu była zgodna z umową dofinansowania i załączonym do niej wnioskiem o dofinansowanie oraz wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL, z uwzględnieniem ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich. Stwierdzone w toku kontroli uchybienia związane z przekroczeniem terminu złożenia dwóch wniosków o płatność (o jeden i dwa dni) oraz nieprawidłowość polegająca na niezamieszczeniu w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki na odwożenie uczniów po zajęciach pozalekcyjnych ze szkół w gminach Kawęczyn i Brudzew, nie miały wpływu na prawidłowe wykonanie i rozliczenie wydatków związanych z realizacją Projektu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość realizacji przez beneficjenta zadań dotyczących realizacji projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w tym prawidłowość ryczałtowego rozliczania wydatków

Opis stanu faktycznego

1.1. Przedmiot umowy

W dniu 1 marca 2010 r. została zawarta umowa partnerska pomiędzy Gminą Dobra (lider partnerstwa), a Gminą Kawęczyn i Gminą Brudzew (partnerzy) na rzecz realizacji Projektu współfinansowanego ze środków EFS, w ramach PO KL, Priorytet IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach, Działanie 9.1. Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty, Poddziałanie 9.1.2. Wyrównywanie szans

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszenie różnic w jakości usług edukacyjnych. Zakres odpowiedzialności Gminy Dobra, jako lidera partnerstwa obejmował w szczególności: sporządzanie wniosków o płatność, zapewnienie prawidłowości operacji finansowych, głównie poprzez wdrożenie systemu zarządzania i kontroli finansowej oraz pozyskiwanie, gromadzenie i archiwizację dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 7-35)

W dniu 10 marca 2010 r. Burmistrz złożył do Wojewódzkiego Urzędu Pracy (WUP) w Poznaniu wnioski o dofinansowanie Projektu ze środków EFS, w ramach PO KL. Projekt był przeznaczony dla 1.947 uczniów z 10 szkół podstawowych i gimnazjalnych w gminach Dobra (2), Brudzew (4) i Kawęczyn (4), wybranych ze względu na brak oferty edukacyjnej w szkołach, niższy poziom jakości kształcenia, gorsze wyniki z egzaminów końcowych oraz ubóstwo rodzin. Według wniosku o dofinansowanie, projekt miał być zrealizowany w okresie od 2 sierpnia 2010 r. do 29 czerwca 2012 r., a jego całkowita wartość miała wynosić 2.792.021,14 zł.

(dowód: akta kontroli str. 36-165)

W dniu 28 kwietnia 2010 r., pomiędzy Samorządem Województwa Wielkopolskiego (Instytucja Pośrednicząca), reprezentowanym przez wicedyrektora ds. Funduszy Unii Europejskiej WUP w Poznaniu, a Gminą Dobra (beneficjent) reprezentowaną przez Burmistrza, została zawarta umowa nr POKL.09.01.02-30-105/09-00 dofinansowania Projektu ze środków EFS, w ramach PO KL, o wartości całkowitej 2.792.021,14 zł stanowiącej nie więcej niż 100% wydatków kwalifikowalnych, ze środków budżetu Unii Europejskiej (2.373.217,97 zł) i dotacji celowej z budżetu państwa (418.803,17 zł). W umowie ustalono okres realizacji Projektu zgodnie z załączonym do niej wnioskiem o dofinansowanie, tj. od 2 sierpnia 2010 r. do 29 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 166-207)

Pismem z dnia 6 grudnia 2010 r. Burmistrz zwrócił się do Instytucji Pośredniczącej o wyrażenie zgody na dokonanie zmian zapisów we wniosku o dofinansowanie w celu objęcia programami rozwojowymi wszystkich uczniów uczęszczających do szkół biorących udział w realizacji Projektu oraz ujednoczenia mierników rzeczowych i finansowych wynagrodzeń osób zaangażowanych do Projektu dla potrzeb postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Instytucja Pośrednicząca wyraziła zgodę na ww. zmiany pismem nr WUP XI/4/90-932/62.21/10 z dnia 17 stycznia 2011 r. Dokonane zmiany nie spowodowały przesunięć w budżecie Projektu oraz nie wpłynęły na obniżenie poziomu produktów i rezultatów założonych we wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 208-214)

1.2. Rozliczanie kosztów pośrednich ryczałtem

Główne pozycje w budżecie Projektu obejmowały:

- koszty ogółem w kwocie 2.792.021,14 zł, w tym:
- koszty bezpośrednie w łącznej kwocie 2.658.632 zł (w tym koszty: zarządzania Projektem 332.750 zł, promocji i rekrutacji uczestników 94.600 zł, realizacji szkolnych programów rozwojowych 2.199.282 zł oraz ewaluacji 32.000 zł),
- koszty pośrednie (rozliczane ryczałtem) w kwocie 133.389,14 zł.

(dowód: akta kontroli str. 45-46)

W określonej we wniosku o dofinansowanie metodologii ustalenia kosztów pośrednich przyjęto za podstawę faktyczne wykonanie wydatków w 2008 r. na utrzymanie działalności jednostek organizacyjnych uczestniczących w realizacji Projektu, tj. Urzędu Miejskiego w Dobrej (biuro projektu) oraz 10 szkół. Wysokość

kosztów pośrednich w poszczególnych jednostkach została określona na zasadzie proporcji powierzchni pomieszczeń wykorzystywanych na działalność związaną z realizacją Projektu do powierzchni całego obiektu. Ustalona w ten sposób kwota kosztów pośrednich w wysokości 133.389,14 zł wynikała z faktycznego wzrostu wydatków jednostek uczestniczących w Projekcie i dotyczyła w szczególności:

- usług telefonicznych, internetowych i pocztowych w kwocie 4.661,50 zł,
- opłat za energię elektryczną i ciepłą oraz wodę i ścieki w kwocie 55.863,64 zł,
- usług sprzątnięcia po zajęciach w kwocie 72.864 zł.

Według § 4 pkt 2 umowy dofinansowania, koszty pośrednie rozliczane ryczałtem stanowiły 5,56% kosztów bezpośrednich (2.658.632 zł) pomniejszonych o koszty dotyczące cross-finansingu (259.400 zł).

(dowód: akta kontroli str. 164-165)

Wykonanie budżetu Projektu wyniosło odpowiednio:

- koszty ogółem w kwocie 2.748.086,28 zł, w tym:
- koszty bezpośrednie w łącznej kwocie 2.617.001,33 zł (w tym koszty: zarządzania Projektem 331.590,92 zł, promocji i rekrutacji uczestników 94.440,11 zł, realizacji szkolnych programów rozwojowych 2.159.170,30 zł i ewaluacji 31.800 zł),
- koszty pośrednie w kwocie 131.084,95 zł (tj. 5,56% od kwoty 2.357.642,60 zł stanowiącej różnicę poniesionych, udokumentowanych i zatwierdzonych wydatków bezpośrednich oraz wydatków sfinansowanych w ramach cross-finansingu 259.358,73 zł).

(dowód: akta kontroli str. 215-218)

Określona we wniosku o dofinansowanie metodologia ustalania kosztów pośrednich stosowana do rozliczania wydatków związanych z realizacją Projektu. Nie stwierdzono przypadków podwójnej klasyfikacji i refundacji poniesionych wydatków w ramach kosztów bezpośrednich oraz kosztów pośrednich.

(dowód: akta kontroli str. 166)

1.3. Dokonywanie zakupów i usług

Wydatki rzeczowe na realizację Projektu zostały wykonane w wysokości 1.057.094,24 zł, stanowiącej 95,7% przyjętego planu. Wydatki te zostały sfinansowane środkami z budżetu UE, w kwocie 898.529,77 zł (85%) i dotacji celowej z budżetu państwa w kwocie 158.564,47 zł (15%). W wyjaśnieniach Burmistrz podał, że niższe niż zaplanowano wykonanie tych wydatków powstało na skutek wygenerowania oszczędności w wyniku dokonywania zakupów towarów i usług na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², zwanej dalej „Pzp”.

(dowód: akta kontroli str. 219-221)

Badaniem objęto 9 postępowań o udzielenie zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego (8) oraz z wolnej ręki (1) o wartości szacunkowej ogółem 831.467,15 zł netto, na dostawy i usługi obejmujące:

- dowożenie uczniów ze szkół po zajęciach pozalekcyjnych (pięć postępowań, w tym jedno w trybie z wolnej ręki) o wartości 313.658,96 zł,
- zakup 37 laptopów i 2 tabletów z oprogramowaniem, o wartości 93.442,62 zł,

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, ze zm.

- zakup tablic interaktywnych, projektorów multimedialnych, wideoodtwarzaczy oraz sprzętu radiowego i telewizyjnego o wartości 66.065,57 zł.
- wykonywanie czynności związanych z pełnieniem funkcji: koordynatora, asystenta koordynatora, specjalisty ds. obsługi finansowo-księgowej i asystenta ds. rozliczeniowych i finansowo-księgowych, o wartości 220.800 zł,
- zakup tablic interaktywnych, projektorów multimedialnych, wideoodtwarzaczy oraz sprzętu radiowego i telewizyjnego o wartości 66.065,57 zł,
- zorganizowanie wyjazdów studyjnych o wartości 137.500 zł.

W wyniku przeprowadzonego badania ustalono, że:

- zostały spełnione przesłanki udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 4 Pzp), na odwożenie uczniów po zajęciach pozalekcyjnych ze szkół w gminach Kawęczyn i Brudzew,
- wartości zamówień zostały oszacowane w sposób rzetelny i we właściwym terminie (art. 32, 34 i 35 Pzp),
- nie stwierdzono podziału postępowań na części w celu obejścia przepisów Pzp (art. 32 Pzp),
- ogłoszenia o zamówieniach zawierały wszystkie wymagane elementy i zostały opublikowane zgodnie z przepisami Pzp (art. 11, 12, 40, 41 i 43 Pzp),
- powołano komisje przetargowe (art. 19-21 Pzp),
- osoby biorące udział w postępowaniach złożyły wymagane oświadczenia (art. 17 Pzp),
- specyfikacje istotnych warunków zamówień (SIWZ), zawierające elementy wymagane przepisami Pzp, zostały udostępnione wszystkim wykonawcom i zamieszczone na stronie internetowej (art. 36 i 42 Pzp),
- odpowiedzi na pytania dotyczące SIWZ rozesłano do wszystkich wykonawców zainteresowanych udziałem w postępowaniu i zamieszczono na stronie internetowej (art. 38 Pzp),
- otwarcie ofert odbyło się w przepisowym terminie (art. 86 Pzp),
- protokoły postępowań zostały sporządzone prawidłowo i posiadały wymagane załączniki wraz z dowodami oceny ofert (art. 96 Pzp),
- umowy zostały zawarte z wykonawcami, którzy złożyli najkorzystniejsze oferty, zgodnie z warunkami określonymi w SIWZ (art. 91 Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 222-248)

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na odwożenie uczniów po zajęciach pozalekcyjnych ze szkół w gminach Kawęczyn, o wartości 55.945,37 zł (14.572,90 euro) i Brudzew, o wartości 82.736,11 zł (21.551,47 euro), zostało przeprowadzone w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 4 Pzp. Udzielenie zamówienia było poprzedzone prowadzonymi kolejno postępowaniami w trybie przetargu nieograniczonego, które zostały unieważnione, na podstawie art. 93 ust.1 pkt 4 Pzp, ponieważ cena złożonych ofert przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (postępowanie z 19.09.2011 r.) oraz na podstawie art. 93 ust.1 pkt 1 Pzp, ponieważ nie złożono żadnej oferty udziału w przetargu (postępowanie z 4 października 2011 r.). W wyniku przeprowadzonego postępowania zostały zawarte dwie umowy z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej SA w Turku, na wykonanie przedmiotu zamówienia, w okresie do 29 czerwca 2012 r., za wynagrodzeniem ustalonym, jako stosunek liczby przejechanych kilometrów oraz stawki 4,60 zł za 1 km. Wydatki z tytułu realizacji ww. umów w łącznej kwocie 121.233 zł zostały sfinansowane środkami z budżetu UE (103.048,02 zł) i dotacji celowej z budżetu

państwa (18.184,98 zł). W ww. postępowaniu beneficjent (zamawiający) nie zamieścił ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BIP, podczas gdy taki obowiązek wynikał z art. 95 ust. 1 Pzp. (akta kontr. str. 232-236, 270-273, 287-294 i 387-408)

1.4. Zatrudnianie personelu

Zasady zaangażowania osób do zarządzania realizacją Projektu zostały określone we wniosku o dofinansowanie. Kandydatów do pełnienia funkcji: koordynatora, asystenta koordynatora, specjalisty ds. obsługi finansowo-księkowej oraz asystenta ds. rozliczeniowych i finansowo-księgowych, wybrano w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Do udziału w tym postępowaniu przystąpiły cztery osoby zatrudnione w Urzędzie na podstawie stosunku pracy. Każda z nich złożyła jedną ofertę wykonania określonej części zamówienia w zakresie danej funkcji.

Szczegółowym badaniem objęto zawarte w wyniku tego postępowania umowy nr UM-POKL-9.1.2/1/10 o pełnienie funkcji koordynatora Projektu z wynagrodzeniem 62.608,30 zł i nr UM-POKL-9.1.2/2/10 o pełnienie funkcji asystenta koordynatora Projektu z wynagrodzeniem 46.949,90 zł. Obowiązujące w dniu zawarcia ww. umów (2 sierpnia 2010 r.) „Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL”, Ministra Rozwoju Regionalnego z 28 grudnia 2009 r., nie zawierały odrębnych regulacji dotyczących kwalifikowalności wydatków z tytułu wynagrodzeń na podstawie stosunku cywilnoprawnego. W umowach określono m. in. szczegółowy zakres zadań i obowiązków związanych z realizacją Projektu oraz sankcje karne w przypadku ich niewykonania lub nienależytego wykonania. Wysokość wynagrodzeń umownych odpowiadała stawkom stosowanym w Urzędzie. Wydatki na wynagrodzenia zostały wykonane w wysokości ustalonej w zawartych umowach.

Osoby zaangażowane do Projektu, które były jednocześnie pracownikami Urzędu zatrudnionymi na podstawie stosunku pracy, prowadziły ewidencje czasu pracy przeznaczonego na realizację zadań i obowiązków określonych w umowach, w formie miesięcznych kart pracy, co było zgodne z zaleceniami zawartymi w rozdz. 4 podrozdz. 5 sekcja 2 pkt 2d znowelizowanej wersji wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL, z dnia 22 listopada 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 44, 237-238, 249-268)

W wyjaśnieniach Burmistrz podał, że osoby stanowiące personel Projektu zostały zaangażowane na podstawie jednej umowy cywilnoprawnej i nie wykonywały równocześnie zadań w ramach innych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 384-385)

1.5. Kwalifikowalność wydatków

Szczegółowym badaniem kwalifikowalności wydatków związanych z realizacją Projektu objęto wydatki poniesione przez Urząd w wysokości 499.784,83 zł, w tym wydatki rzeczowe wynikające z 59 faktur dotyczących dostaw i usług na łączną kwotę 390.226,63 zł oraz wynagrodzenia wypłacone na podstawie 46 rachunków na łączną kwotę 109.558,20 zł. Wydatki wynikające z ww. rachunków i faktur należą do wydatków kwalifikowalnych, poniesionych w okresie kwalifikowalności ustalonym w umowie dofinansowania. Wydatki te zostały wykazane w ewidencji księgowej oraz na rachunku bankowym prowadzonym dla Projektu w prawidłowej kwocie. Zakupiony w związku z realizacją Projektu sprzęt biurowy i komputerowy oraz pomoce dydaktyczne zostały zaewidencjonowane w księdze środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 270-307)

1.6. Ewidencja księgowa

Zarządzeniem nr 8/2010 z dnia 3 marca 2010 r. ze zm. Burmistrz określił przyjęte przez Urząd zasady prowadzenia rachunkowości Projektu w formie wyodrębnionej ewidencji księgowej, zgodnie z umową dofinansowania. Wydatki związane z realizacją Projektu zostały ujęte w następujących przedziałach klasyfikacji budżetowej: dział 853-Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, rozdział 85395-Pozostała działalność i odpowiedni do rodzaju poniesionego wydatku, paragraf, z czwartą cyfrą „7” dla płatności ze środków europejskich oraz z czwartą cyfrą „9” dla płatności ze środków dotacji celowej budżetu państwa na współfinansowanie programów i projektów realizowanych z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz z funduszy unijnych finansujących Wspólną Politykę Rolną.

Ustalony w załączniku do ww. zasad rachunkowości wzór opisu rachunków i faktur, wskazywał na bezpośredni związek wydatków z realizacją Projektu oraz zawierał szczegółowe dane dotyczące m. in.:

- nazwy i numeru zadania, którego dotyczy dany wydatek,
- opisu operacji gospodarczych będących przedmiotem wydatku,
- sprawdzenia operacji gospodarczych pod względem merytorycznym, gospodarności, legalności, celowości i zgodności z procedurami Pzp,
- sprawdzenia operacji gospodarczych pod względem zgodności z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów,
- dekretacji dowodów księgowych z uwzględnieniem współfinansowania ze środków europejskich (85%) i z budżetu państwa (15%),
- numeru dowodu księgowego oraz wpisu do księgi środków trwałych.

Do obsługi Projektu utworzono oddzielny rachunek bankowy, prowadzony w Rejonowym Banku Spółdzielczym w Malanowie, Oddział w Dobrej.

(dowód: akta kontroli str. 308)

1.7. Wnioski o płatność

Dofinansowanie na realizację Projektu zostało wypłacone w 9 transzach, w wysokości od 100.737,28 zł (2 transza) do 672.713,32 zł (3 transza). Pierwszą transzę dofinansowania w kwocie 590.583 zł przekazano, w formie zaliczki, na wyodrębniony rachunek bankowy w dniu 20 sierpnia 2010 r. Pozostałe transze wypłacono na podstawie 8 wniosków o płatność sporządzonych dla okresów ustalonych w harmonogramie płatności (załącznik nr 4 do umowy dofinansowania), według wzoru określonego w załączniku nr 5 do tej umowy. Wszystkie wnioski zostały złożone wraz z określonymi w § 9 pkt 3 umowy dofinansowania załącznikami, obejmującymi zestawienie dokumentów potwierdzających poniesione wydatki oraz historię rachunku bankowego. Zadeklarowana w powyższych wnioskach o płatność kwota wydatków kwalifikowalnych wynosiła 2.748.086,28 zł, co stanowiło 98,4% wartości umownej całego Projektu. Zgłoszone przez Instytucję Pośredniczącą uwagi w odniesieniu do trzech wniosków o płatność dotyczyły:

- przekroczenia o 2.689,83 zł wydatków w ramach cross-financingu, błędów w numeracji dokumentów księgowych (11 pozycji) i braku wymaganego oświadczenia (wniosek nr 1),
- błędnej sumy wynagrodzeń i korekty ryczałtu wydatków pośrednich o +253,09 zł (wniosek nr 2),
- korekty ryczałtu wydatków pośrednich o +8.084,86 zł (wniosek nr 5).

Ww. uwagi zostały uwzględnione poprzez dokonanie stosownych korekt wniosków o płatność i ich powtórne przekazanie do Instytucji Pośredniczącej.

Zgodnie z ustaleniami umowy dofinansowania, Instytucja Pośrednicząca weryfikuje pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdza wnioski o płatność w terminie do 20 dni roboczych od jego otrzymania oraz przekazuje Bankowi Gospodarstwa Krajowego, w terminie do 5 dni roboczych, zlecenie płatności kwoty wynikającej z zatwierzonego wniosku. Ustalono, że poza dwoma przypadkami, okres weryfikacji wniosków o płatność wynosił od 31 do 58 dni roboczych, a okres od złożenia pierwszej wersji poszczególnych wniosków o płatność do czasu ich zatwierdzenia wynosił od 45 do 101 dni. Dofinansowanie dotyczące wniosków o płatność nr 4, 6 i 7 zostało przekazane na rachunek beneficjenta po upływie od 11 do 13 dni roboczych od ich zatwierdzenia.

(dowód: akta kontroli str. 309-330)

Instytucja Pośrednicząca przeprowadziła dwie kontrole prawidłowości i skuteczności realizacji Projektu. Kontrola przeprowadzona w dniach 13-15 lipca 2011 r. dotyczyła wydatków ujętych we wnioskach o płatność nr 1, 2 i 3, z uwzględnieniem przestrzegania trybu i zasad udzielania zamówień publicznych. W toku tej kontroli stwierdzono uchybienia polegające na braku pouczenia w dokumentach rekrutacyjnych o odpowiedzialności za składanie oświadczeń niezgodnych z prawdą oraz błędny wpis numeru PESEL w formularzu PEFS 2007. W dniu 9 września 2011 r. Burmistrz poinformował Instytucję Pośredniczącą, że zalecenia pokontrolne dotyczące wyeliminowania ww. uchybień zostały zrealizowane.

Kontrolą przeprowadzoną w dniach 18-19 lipca 2012 r. objęto wydatki poniesione w okresie od 1 kwietnia 2011 r. do 31 marca 2012 r., ujęte we wnioskach o płatność nr 4, 5, 6 i 7. W wyniku tej kontroli nieprawidłowości i uchybień nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 331-340)

1.8. Monitoring Projektu

W ramach Projektu nie realizowano szkoleń otwartych oraz nie angażowano instytucji szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli str. 386)

1.9. Obowiązki informacyjne

W wyniku oględzin ustalono, że budynek Urzędu, pomieszczenie biura Projektu, zakupiony w ramach Projektu sprzęt biurowy i komputerowy oraz dokumentacja Projektu zostały oznaczone tablicami i naklejkami zawierającymi następujące informacje: Biuro Projektu (nazwa, adres, telefon, skrzynka internetowa). Projekt współfinansowany przez UE w ramach EFS. Lider partnerstwa: Gmina Dobra. Partnerzy: Gmina Brudzew i Gmina Kawęczyn. Flaga UE oraz logo PO KL.

(dowód: akta kontroli str. 341)

1.10. Realizacja celu Projektu

W wyniku realizacji Projektu uzyskano zakładane wskaźniki produktu i rezultatu, dotyczące w szczególności:

- opracowania i wdrożenia w 10 szkołach na terenie gmin: Dobra, Brudzew i Kawęczyn programów rozwoju dzieci i młodzieży (realizacja 100%),
- wzrostu wiedzy i umiejętności u 1.977 uczniów tych szkół (planowano 1.947 uczniów, realizacja wyniosła 101,5%),
- objęcia 678 uczniów dodatkowymi zajęciami dydaktyczno-wyrównawczymi (planowano 660 uczniów, realizacja wyniosła 102,7%),
- objęcia 205 uczniów wsparciem pedagogiczno-psychologicznym (planowano 200 uczniów, realizacja wyniosła 102,5%).

(dowód: akta kontroli str. 347-353)

1.11. Przechowywanie dokumentacji

Według umowy dofinansowania beneficjent zobowiązał się do przechowywania dokumentacji dotyczącej Projektu do 31 grudnia 2020 r. W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że dokumentacja związana z realizacją Projektu była przechowywana zgodnie z § 17 pkt 2 umowy dofinansowania, w sposób zapewniający jej dostępność, poufność i bezpieczeństwo.

(dowód: akta kontroli str. 341)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Zamawiający nie zamieścił w BIP ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki na odwożenie uczniów po zajęciach pozalekcyjnych ze szkół w gminach Kawęczyn i Brudzew, co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 1 Pzp.

Składając wyjaśnienia na powyższą okoliczność Burmistrz wskazał na fakultatywność ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy w trybie z wolnej ręki (art. 66 ust. 2 Pzp). Obowiązek zamieszczenia w BIP ogłoszenia o udzieleniu zamówienia wynika natomiast z dyspozycji art. 95 ust. 2 Pzp. Ponadto od wejścia w życie, z dniem 11 lutego 2012 r., znowelizowanych przepisów art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³, niezamieszczenie w BIP ogłoszenia o udzieleniu zamówienia stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

Niezamieszczenie w BIP ogłoszenia o udzieleniu zamówienia stanowi czyn niekwalifikujący się do wymierzenia korekty finansowej za naruszenie prawa zamówień publicznych, związanego z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Beneficjent zasadniczo przestrzegał ustalonych w umowie dofinansowania terminów składania wniosków o płatność, tj. do 10 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego oraz do 30 dni kalendarzowych od zakończenia okresu realizacji Projektu. Stwierdzono jedynie dwa przypadki przekroczenia ww. terminów (o jeden dzień w przypadku wniosku nr 4 z dnia 15 lipca 2011 r. oraz o dwa dni w przypadku wniosku końcowego z dnia 1 sierpnia 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 309-315)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości⁴, działalność Urzędu w zakresie realizacji Projektu współfinansowanego ze środków EFS, w ramach PO KL, zgodnie z umową dofinansowania i załączonym do niej wnioskiem o dofinansowanie oraz wytycznymi kwalifikowania wydatków ramach PO KL, a w szczególności osiągnięcie zakładanych wskaźników celu i rezultatu.

2. Uproszczenie rozliczania projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Program Operacyjnego Kapitał Ludzki, polegające na ryczałtowym rozliczaniu wydatków

2.1. Obciążenie administracyjne związane z ryczałtowym rozliczaniem kosztów pośrednich

Według opinii Burmistrza, metoda ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich faktycznie uprościła rozliczanie projektu współfinansowanego ze środków EFS

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, ze zm.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Opis stanu
faktycznego

w ramach PO KL. Zastosowanie ww. metody przyczyniło się do zmniejszenia obciążenia administracyjnego, między innymi w wyniku ograniczenia zakresu danych wprowadzanych do wniosków o płatność oraz ilości sporządzanych, ewidencjonowanych i archiwizowanych dowodów księgowych.

2.2. Obciążenie finansowe związane z ryczałtowym rozliczaniem kosztów pośrednich

Według opinii Burmistrza, metoda ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich faktycznie przyczyniła się do zmniejszenia obciążenia finansowego m. in. poprzez oszczędności w wydatkach z tytułu wynagrodzeń (skrócenie czasu pracy), zużycia materiałów biurowych oraz użytkowania pomieszczeń.

2.3. Efekty i użyteczność ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich

Do efektów ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich Burmistrz zaliczył: uproszczenie zasad rozliczania części poniesionych wydatków na realizację projektu, oszczędności w zakresie czasu pracy i środków na płace, skrócenie terminu opracowania wniosków o płatność, ułatwienie komunikacji z partnerami, zmniejszenie dokumentacji administracyjnej i finansowej. Do negatywnych czynników takiego rozliczania zaliczył natomiast: sztywny wskaźnik procentowy udziału kosztów pośrednich w kosztach bezpośrednich oraz dużą pracochłonność metodologii ustalania kosztów pośrednich.

2.4. Proponowane zmiany w zakresie ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich

Według opinii Burmistrza metoda ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich powinna uwzględnić możliwość dostosowania wskaźnika procentowego udziału tych kosztów w kosztach bezpośrednich do zmian cen rynkowych towarów i usług w trakcie realizacji projektu.

2.5. Proponowane uproszczenia w zakresie procedury wdrażania środków z funduszy strukturalnych, w ramach perspektywy finansowej 2014-2020

Według opinii Burmistrza, w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 należałoby wprowadzić uproszczenia dotyczące aplikowania o środki z funduszu strukturalnych, mniej skomplikowane wytyczne, zmniejszenie wkładu własnego wymaganego od beneficjentów, możliwość zaliczkowania w przypadku projektów inwestycyjnych, uproszczenie procedur związanych z zasadą racjonalności i efektywności wydatków w ramach PO KL oraz zmniejszenie ilości dokumentów niezbędnych do przetwarzania i rozliczania projektów.

(dowód: akta kontroli str. 362-366)

Ocena cząstkowa

Z uwagi na fakt, że w przedmiotowym obszarze nie badano działalności beneficjenta, a jedynie zebrano opinie w zakresie uproszczenia zasad rozliczania projektu dofinansowanego ze środków unijnych, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania oceny.

IV. 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 Kontroli⁵, 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 Delegatury NIK w Poznaniu.

Poznań, dnia 4 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Mieczysław Zentel
główny specjalista kontroli państwowej

z up. Krzysztof Matuszek
wicedyrektor

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 82, ze zm.