NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO– 4101-24-03/2012
P/12/019

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/019 – Upraszczanie zasad wdrażania funduszy strukturalnych.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Teresa Michalak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83447 z dnia 19 października 2012 r.

Jednostka kontrolowana

Fundacja Familijny Poznań, adres: ul. Stanisława Staszica 15, 60-526 Poznań (dalej: „Fundacja" lub „beneficjent").

Kierownik jednostki kontrolowanej

Andrzej Edward Grzybowski, prezes Zarządu Fundacji Familijny Poznań.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości[1] skontrolowaną działalność Fundacji w zakresie realizacji projektu „Twoje Przedszkole".

Uzasadnienie oceny ogólnej

Przedstawioną wyżej ocenę ogólną uzasadnia zrealizowanie projektu przez beneficjenta w sposób zgodny z postanowieniami umowy o dofinansowanie (po zmianach). W wyniku jego realizacji zostały osiągnięte zakładane rezultaty. Niezgodnie z umową o dofinansowanie prowadzona była natomiast ewidencja księgowa projektu, a wnioski o płatność (5, spośród 9), złożone zostały po terminie. Ponadto Fundacja, do dnia zakończenia kontroli NIK, nie dokonała zwrotu niewykorzystanych środków dotacji rozwojowej w kwocie 100.076,48 zł.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość realizacji przez beneficjenta zadań dotyczących 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

Fundacja Familijny Poznań, zawarła w dniu 1 grudnia 2008 r. z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Poznaniu, umowę o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (nr POKL.09.01.01-30-022/08-00). Przedmiotem umowy było przyznanie Fundacji dofinansowania, w formie dotacji rozwojowej, na realizację projektu pn. „Twoje Przedszkole", w łącznej kwocie nieprzekraczającej 4.728.300,20 zł i stanowiącej nie więcej niż 85% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu. Przedmiotem projektu było utworzenie 50 nowych ośrodków edukacji przedszkolnej na terenach wiejskich Wielkopolski. Każdy z tych

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

ośrodków miał prowadzić działalność z dziećmi w wieku od 3 do 5 lat (w grupach średnio 15 osób) przez 4 dni w tygodniu po 5 godzin dziennie, przez okres 14 miesięcy. Projekt zakładał, że wszystkie ośrodki przedszkolne powstaną w partnerstwie z jednostkami samorządu terytorialnego, a rolą partnerów będzie: wskazanie lokalizacji przedszkola, wsparcie w działaniach promocyjno-rekrutacyjnych oraz zapewnienie wkładu własnego, poprzez pokrycie części kosztów wynajmu i eksploatacji sal przedszkolnych. Wydatki kwalifikowalne projektu określone zostały w wysokości równej całkowitej wartości projektu i wynosiły 5.579.199,20 zł, które w trakcie realizacji zostały zmniejszone do 5.562.700,20 zł. Beneficjent zobowiązał się do wniesienia wkładu własnego (pochodzącego z budżetów jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego) w kwocie 850.899,00 zł, zmniejszonego następnie do 834.400,00 zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-124, 198)

Beneficjent realizował projekt na podstawie wniosku o dofinansowanie, przy czym w trakcie realizacji występowały przypadki odstępstwa od jego treści, które zatwierdzone zostały przez instytucję pośredniczącą w dniu 9 września 2010 r. Polegały one m.in. na dokonywaniu zakupów artykułów i usług nieujętych w budżecie projektu oraz na prowadzeniu edukacji przedszkolnej w okresie od stycznia do lutego 2010 r. w 47, a w marcu 2010 r. w 46, oddziałach przedszkolnych (wobec 50 przewidzianych we wniosku), z uwagi na brak personelu z wymaganymi kwalifikacjami.

Wniosek o dofinansowanie aktualizowano dwukrotnie. Wprowadzone, w trakcie realizacji projektu, zmiany dotyczyły m.in. :

- okresu realizacji projektu, pierwotnie wskazanego od 1 października 2008 r. do 31 maja 2010 r., a następnie zmienionego na okres od 1 października 2008 r. do 31 sierpnia 2010 r.,

- obszaru realizacji projektu, pierwotnie określonego na 40 gmin Wielkopolski, a następnie zmienionego na 35,

- danych charakteryzujących beneficjenta, co polegało na zmianie osoby uprawnionej do kontaktów roboczych i adresów kontaktowych,

- danych charakteryzujących partnerów, co polegało na zmianie z pierwotnie wskazanych 40 gmin na 34 i jedno stowarzyszenie z terenu działania kolejnej 35 gminy,

- budżetu projektu - przy pozostawieniu w niezmienionej wysokości kosztów pośrednich (129.000,00 zł) oraz zmniejszeniu kosztów bezpośrednich o łączną kwotę 16.499,00 zł (z 5.450.199,20 zł na 5.433.700,20 zł). Dokonano:

*zmniejszenia kosztów bezpośrednich łącznie o 528.360,27 zł z tytułu: wynagrodzeń nauczycieli, pomocy nauczycieli, logopedów i psychologów (o 343.084,00 zł), usług rekrutacji nauczycieli, pomocy nauczyciela i specjalistów (o 2.500,00 zł), ogłoszeń (o 53.593,20 zł), szkolenia kadry projektu: nauczycieli, pomocy nauczycieli psychologów i logopedów (o 37.385,57 zł), podręczników dla dzieci (o 24.285,00 zł), organizacji świąt okolicznościowych (o 20.008,50 zł), wynajmu i eksploatacji pomieszczeń na ośrodki przedszkolne (o 16.499,00 zł), oprogramowania do zakupionego sprzętu komputerowego (o 16.005,00 zł), wydruku materiałów promocyjnych (o 15.000,00 zł),

*zwiększenia kosztów bezpośrednich łącznie o kwotę 481.409,77 zł z tytułu: wyposażenia pomieszczeń przedszkolnych (o 83.501,00 zł) zabawek, gier edukacyjnych i artykułów plastycznych (o 180.000,00 zł), plecaków dla dzieci (o 5.000,00 zł), dojazdów koordynatora głównego, koordynatorów lokalnych,

logopedów i psychologów do ośrodków przedszkolnych (o 181.441,68 zł), materiałów dydaktycznych dla nauczycieli (o 15.000,00 zł), druku raportu ewaluacyjnego z realizacji projektu (o 7.100,00 zł), wynagrodzeń koordynatora metodycznego (o 4.200,00 zł), ubezpieczenia osób i mienia (o 2.717,50 zł), przygotowania aplikacji elektronicznej e-dziennika dla nauczycieli (o 1.819,59 zł), wynajmu sali na konferencję podsumowującą projekt (o 630,00 zł),

*wprowadzenia nowych pozycji kosztów bezpośrednich łącznie o 30.451,50 zł z tytułu: przedstawienia teatralnego w oddziałach przedszkolnych (23.500,00 zł), badań lekarskich (4.000,00 zł) oraz transportu nauczycieli i pomocy na konferencję podsumowującą projekt (2.951,50 zł).

Dokonane zmiany w zakresie wynagrodzeń kadry projektu dotyczyły wynagrodzeń personelu w ramach zadania nr 3. Skutkiem tych przesunięć było zmniejszenie o 338.884,00 zł wynagrodzeń personelu w ramach tego zadania.

Ww. zmiany nie skutkowały obniżeniem poziomu produktów i rezultatów, założonych we wniosku. Projekt był realizowany w okresie wskazanym we wniosku o jego dofinansowanie (po zmianach), tj. od 1 października 2008 r. do 31 sierpnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 52-124, 198-199)

1.2. Rozliczanie kosztów pośrednich ryczałtem

Beneficjent stosował jednocześnie dwa sposoby naliczania kosztów pośrednich projektu:
- na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów, w trakcie obsługi finansowej projektu, w ramach której zaksięgowano, na wyodrębnionym koncie, koszty pośrednie w wysokości 137.812,99 zł,
- ryczałtem, w rozliczeniach z instytucją pośredniczącą, wykazując je w łącznej wysokości 119.776,49 zł.

Umową o dofinansowanie (§ 4) beneficjent zobowiązany był do rozliczania kosztów pośrednich projektu ryczałtem, stanowiącym 2,59% poniesionych i udokumentowanych wydatków bezpośrednich, pomniejszonych o kwotę wydatków sfinansowanych w ramach cross-financingu. Aneksem do umowy o dofinansowanie, zawartym w dniu 27 kwietnia 2009 r., ww. ryczałt zwiększony został do 2,60%, natomiast według wniosku o dofinansowanie (po zmianach) określony został w wysokości 2,56%.

(dowód: akta kontroli str. 10, 33-34, 83-86, 120-123, 199-200)

Beneficjent składając pierwszy wniosek o płatność za okres rozliczeniowy od 1 października 2008 r. do 31 grudnia 2008 r., rozliczył koszty pośrednie niezgodnie z umową, gdyż ustalił je (12.093,97 zł) na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów. W związku z uwagami instytucji pośredniczącej o nieprawidłowym rozliczaniu ww. kosztów, beneficjent skorygował wysokość kosztów pośrednich rozliczonych w ww. wniosku do kwoty 5.275,28 zł poprzez zastosowanie ryczałtu w wysokości 2,60%, oraz rozpoczął rozliczanie kosztów pośrednich ryczałtem w kolejno składanych wnioskach o płatność. W kolejnych dwóch wnioskach o płatność (spośród 8) beneficjent naliczył koszty pośrednie ryczałtem, w wysokości niezgodnej z określoną w umowie o dofinansowanie, tj.:
- w przypadku wniosku nr 6: w wysokości wyższej o 0,01 punktu procentowego, a następnie skorygował je do kwoty prawidłowej,
- w przypadku wniosku nr 5: w wysokości niższej o 0,50 punktu procentowego, które objęte zostały korektą, do prawidłowej wysokości, we wniosku końcowym.

Koszty pośrednie projektu, rozliczone ryczałtem z instytucją pośredniczącą, stanowiły więc 2,60% poniesionych i udokumentowanych bezpośrednich wydatków, pomniejszonych o kwotę wydatków sfinansowanych w ramach cross-financingu.

(dowód: akta kontroli str.193-195, 199-200,)

We wniosku o dofinansowanie, koszty cross-financingu określone zostały w wysokości 476.000,00 zł, a następnie zmniejszono je do kwoty 394.601,00 zł - wniosek z dnia 30 lipca 2010 r., zatwierdzony w dniu 9 września 2010 r.

Beneficjent rozliczył wydatki sfinansowane w ramach cross-financingu w wysokości 412.263,80 zł, tj. wyższej o 17.662,80 zł od określonej we wniosku o dofinansowanie po zmianach. Stosownie do Zasad Finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (pkt 2.1.3.), wydatki ponoszone w ramach cross-financingu wykazane powyżej dopuszczalnej kwoty określonej w zatwierdzonym wniosku o dofinansowanie projektu są niekwalifikowalne.

Niezgodnie z wnioskiem o dofinansowanie (po zmianach), beneficjent rozliczył (w ramach cross-financingu), wydatki poniesione na zakup zabawek o wartości 83.721,89 zł, kart modemowych o wartości 2.989,00 oraz oprogramowania do 50 komputerów przenośnych (wartość oprogramowania nie została wyodrębniona z wartości 50 komputerów wraz z oprogramowaniem wynoszącej 111.935,00 zł).

Przekroczenie wydatków poniesionych w ramach cross-financingu zostało zaakceptowane przez instytucję pośredniczącą (notatka służbowa z dnia 15 grudnia 2010 r., podpisana przez pracowników Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu), ponieważ wydatki te zaakceptowane zostały we wcześniejszych wnioskach o płatność, zatwierdzonych przed złożeniem przez beneficjenta zmian do wniosku o dofinansowanie. W przywołanej notatce wskazano na brak możliwości finansowania oprogramowania w ramach ww. wydatków, natomiast nie odniesiono się m.in. do finansowania zakupu zabawek.

(dowód: akta kontroli str. 83-86, 120-123, 141, 174, 193-197, 349-350)

Fundacja, rozliczając z instytucją pośredniczącą koszty pośrednie ryczałtem, prawidłowo stosowała metodologię kosztów pośrednich przedstawioną we wniosku o dofinansowanie projektu. W ww. wniosku, beneficjent prawidłowo zakwalifikował w ramach projektu, koszty bezpośrednie i koszty pośrednie. Koszty ujęte w katalogu kosztów pośrednich, a przyporządkowane do kosztów bezpośrednich, posiadały związek z zadaniem, w ramach którego zostały wykazane i nie prowadziły do podwójnej refundacji wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 200)

1.3. Dokonywanie zakupów i usług

Badaniem objęto 30 pozycji wydatków wykazanych we wnioskach o płatność, na łączną kwotę 1.443.552,47 zł. Stanowiły one 28,09% ogółem, wydatków kwalifikowanych (5.138.828,48 zł), w tym:

- 28 pozycji wydatków bezpośrednich, na łączną kwotę 1.374.565,86 zł, tj. 27,39% ogółem ww. kwalifikowalnych wydatków, w tym 23 pozycje wydatków poniesionych na zakup towarów i usług na łączną kwotę 953.706,57 zł oraz 5 pozycji wydatków poniesionych na wynagrodzenia kadry projektu na łączną kwotę 420.859,29 zł,

- 2 pozycje wydatków pośrednich na łączną kwotę 68.986,61 zł (57,60% ogółem ww. kwalifikowalnych wydatków).

Wysokość i przeznaczenie ww. wydatków były zgodne z umową o dofinansowanie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 201, 215-229)

Beneficjent, zgodnie z umową o dofinansowanie, był do dnia 26 kwietnia 2009 r. zobowiązany do stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[2], (dalej: ustawy pzp), oraz do stosowania zasady konkurencyjności, w odniesieniu do transakcji związanych z odpłatnym nabywaniem towarów i zlecaniem usług, których wartość, ustalona w sposób zgodny z określonym w ustawie pzp, przekraczała kwotę 20.000,00 zł. Od dnia 27 kwietnia 2009 r., w którym to dniu zawarto aneks do umowy o dofinansowanie projektu, beneficjent zobowiązany był do stosowania zasady konkurencyjności w przypadku realizacji zamówień przekraczających wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000,00 euro (netto), wykonywanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą.

Spośród objętych szczegółową kontrolą, 23 pozycji wydatków poniesionych na zakup towarów lub usług:

- w 11 przypadkach, beneficjent wyłonił wykonawców dostaw i usług o łącznej wartości 645.645,05 zł z zastosowaniem przepisów ustawy pzp,

- w 12 przypadkach, wykonawcy dostaw i usług o wartości 308.061,42 zł wyłonieni zostali bez zastosowania zasady konkurencyjności.

(dowód: akta kontroli str.8-51, 215-229)

W 11 przypadkach, wykonawcy świadczący usługi szkolenia kadry projektu oraz realizujący dostawy komputerów przenośnych, mebli do wyposażenia ośrodków przedszkolnych, zabawek i artykułów plastycznych na łączną wartość 646.645,05 zł wyłonieni zostali w trybie ustawy pzp, tj. zapytania o cenę (artykuły plastyczne), zamówienia z wolnej ręki (szkolenia) oraz przetargu nieograniczonego (komputery przenośne, meble, zabawki).

Szczegółowa kontrola postępowań przy dokonywaniu ww. zakupów wykazała, że:

- spełnione zostały przesłanki wyboru trybu z wolnej ręki oraz trybu zapytania o cenę,

- wartość zamówień publicznych oszacowana została w sposób rzetelny i we właściwym terminie,

- nie wystąpiły przypadki podzielenia postępowania na części w celu obejścia przepisów ustawy pzp,

- ogłoszenia o zamówieniach opublikowane zostały w sposób zgodny z określonym przepisami ustawy pzp, przy czym beneficjent nie dokumentował publikowania ogłoszeń w siedzibie zamawiającego,

- ogłoszenia zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy pzp,

- do przeprowadzenia postępowań powołane zostały komisje przetargowe w składzie trzech osób,

- wszyscy biorący udział w postępowaniu złożyli oświadczenia na druku ZP-11,

- specyfikacja istotnych warunków zamówienia (dalej „SIWZ") oraz zaproszenie do negocjacji zawierało wszystkie elementy, wymagane przepisami ustawy pzp,

- SIWZ została udostępniona wszystkim zainteresowanym wykonawcom, poprzez zamieszczenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego, której to czynności beneficjent nie udokumentował, a także poprzez zamieszczenie na stronie internetowej,

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

- odpowiedzi na pytania do specyfikacji technicznej, będącej załącznikiem SIWZ, które wpłynęły w 2 postępowaniach, rozesłane zostały do wszystkich adresatów pytań oraz zamieszczone na stronie internetowej; w związku z otrzymanymi pytaniami do specyfikacji technicznej, zmodyfikowane zostały specyfikacje techniczne, a ich zmodyfikowana treść opublikowana została na stronie internetowej,

- otwarcie ofert odbyło się w przepisowym terminie,

- beneficjent posiadał prawidłowo wypełniony i kompletny protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zgodny z obowiązującym w momencie przeprowadzania postępowania, rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2008 r. sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego[3]; protokół z postępowania podpisany został przez wiceprezesa Zarządu Fundacji, uprawnionego do jednoosobowego składania oświadczenia w imieniu Fundacji,

- Fundacja posiadała dowody oceny ofert sporządzone na druku ZP-21,

- nie wystąpił przypadek wniesienia wadium (jak również wymóg jego wniesienia), gdyż wartość zamówienia publicznego była każdorazowo niższa od kwot określonych w art. 11 ust. 8 ustawy pzp,

- w jednym postępowaniu zgłoszone zostały protesty; dotyczyły one wykluczenia wykonawcy, którego oferta została wybrana, jako najkorzystniejsza, zgodnie z kryteriami oceny ofert; protesty zgłoszone w tym postępowaniu wraz z wezwaniami do wzięcia udziału w postępowaniu toczącym się w wyniku ich wniesienia zostały rozesłane do wszystkich wykonawców, którzy złożyli oferty; beneficjent dokonał ponownej oceny ofert,

- umowy podpisane z wykonawcami zostały przygotowane zgodnie z warunkami określonymi w SIWZ oraz z treścią ofert i zawarte zostały na czas określony w SIWZ.

(dowód: akta kontroli str. 201-203, 215-236)

W odniesieniu do postępowań, w toku których nie były stosowane zasady konkurencyjności, beneficjent w jednym przypadku (spośród 12) zobowiązany był do ich zastosowania. Dotyczyło to zakupu w dniu 10 grudnia 2008 r. dokumentacji niezbędnej do rejestracji ośrodków przedszkolnych w wysokości 40.000,00 zł. Wykonawca ww. dokumentacji wyłoniony został z pominięciem zasady konkurencyjności, do zastosowania której beneficjent zobowiązany był umową o dofinansowanie projektu (§ 20). Nieprawidłowość tę stwierdziła instytucja pośrednicząca, podczas kontroli realizacji projektu, a poniesiony wydatek na sfinansowanie kosztów tej dokumentacji uznała za wydatek niekwalifikowalny.

W dwóch przypadkach nie zastosowano zasady konkurencyjności:

- dostawa 50 szt. banerów o wartości 20.000,00 zł zafakturowana w dniu 1 grudnia 2008 r.; dostawa zrealizowana na podstawie umowy zawartej z kontrahentem w dniu 1 listopada 2008 r. na wykonanie materiałów promocyjnych o łącznej wartości 35.000,00 zł,

- monitoring i ewaluacja projektu za okres I półrocza 2009 r. o wartości 18.000,03 zł zafakturowana w dniu 31 maja 2009 r.; usługa wykonana na podstawie umowy zawartej z wykonawcą w dniu 2 października 2008 r., której przedmiotem było przygotowanie i przeprowadzenie ewaluacji projektu za 60.000,00 zł.

[3] Dz. U. Nr 188, poz. 1154.

Wymóg wyłonienia wykonawców ww. dostaw nałożony został dopiero po zawarciu z nimi umów, tj. w dniu 1 grudnia 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 203, 215-229, 249-254, 262-264)

1.4. Zatrudnianie personelu

W realizacji projektu uczestniczyły 144 osoby zatrudnione na podstawie umów o pracę oraz 2 osoby zatrudnione na podstawie umów cywilno-prawnych. Zatrudniając osoby do realizacji projektu, beneficjent kierował się zatwierdzonymi przez instytucję pośredniczącą postanowieniami wniosku o dofinasowanie w zakresie funkcji/stanowiska, formy zatrudnienia, wymiaru czasu pracy i wysokości stawek jednostkowych. Osoby wchodzące w skład personelu projektu nie wykonywały innych zadań na rzecz Fundacji, w tym w ramach innych projektów.

Beneficjent posiadał dokumentację potwierdzającą prawidłowość zatrudnienia personelu projektu na umowę o pracę, w tym określenie zakresu obowiązków służbowych pracownika ze wskazaniem powierzonego stanowiska pracy.

Wysokość wynagrodzenia kadry projektu zatrudnianej na stanowiskach nauczyciela była wyższa średnio o 12,25%, a na stanowiskach pomocy nauczyciela o 2,60% od wynagrodzeń stosowanych przez beneficjenta w odniesieniu do pracowników zatrudnianych na takich samych stanowiskach w ramach statutowej działalności prowadzonej w sposób ciągły. W grupie pracowników administracyjnych beneficjent nie zatrudniał osób na stanowiskach porównywalnych do stanowisk administracyjnych projektu.

Objęte szczegółową kontrolą wydatki na wynagrodzenia w kwocie 420.859,29 zł, były zgodne z przepisami krajowymi i wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL.

(dowód: akta kontroli str. 204, 211-214)

1.5. Kwalifikowalność wydatków

1. Objęte szczegółową kontrolą wydatki na realizację projektu zostały faktycznie poniesione przez Fundację, z którą instytucja pośrednicząca zawarła umowę. Dowody księgowe dokumentujące wysokość sfinansowanych kosztów projektu były również wystawione na beneficjenta (podmiot wskazany w umowie o dofinansowanie). Wydatki te poniesione zostały w okresie kwalifikowalności, określonym w umowie o dofinansowanie. Zapłaty za objęte kontrolą dostawy i usługi w wysokości 913.706,56 zł oraz wynagrodzenia personelu projektu w wysokości 383.119,49 zł dokonano z rachunku bankowego beneficjenta, wskazanego w umowie o dofinansowanie. Zapłaty za dostawę artykułów plastycznych o wartości 40.000,01 zł oraz odprowadzenia do ZUS naliczonych składek od wynagrodzeń nauczycieli za sierpień 2009 r. w wysokości 27.739,80 zł dokonano z innego, niż wskazany w ww. umowie, rachunku bankowego Fundacji.

(dowód: akta kontroli str. 204-205, 215-229)

2. Beneficjent, w toku kontroli, udostępnił do wglądu dokumenty potwierdzające odbiór dostaw i usług (z wyłączeniem usług świadczonych przez personel projektu), na które wystawiono faktury na łączną kwotę 689.996,21 zł (dotyczy 15 pozycji wydatków bezpośrednich). Nie przedstawił natomiast, dokumentacji potwierdzającej odbiór zakupów i usług ujętych w ewidencji księgowej na łączną kwotę 263.710,49 zł (dotyczy 8 pozycji wydatków bezpośrednich), w tym 6 pozycji zakupów, na dostawę których nie zastała zawarta umowa pisemna, a mianowicie:

- zestawy artykułów plastycznych zafakturowane w dniu 22 grudnia 2009 r. na kwotę 39.999,99 zł oraz w dniu 8 marca 2010 r. na kwotę 40.000,01 zł,

- dokumentacja niezbędna do rejestracji ośrodków przedszkolnych o wartości 40.000,00 zł,

- 700 zestawów świątecznych o wartości 24.991,35 zł,

- materiały dydaktyczne dla specjalistów o wartości 16.720,25 zł,

- 50 szt. zabawek o wartości 16.499,89 zł.

Nie stwierdzono przypadku podwójnego finansowania wydatków objętych szczegółową kontrolą, w związku z realizacją przez beneficjenta więcej niż jednego projektu.

Dwadzieścia dziewięć pozycji wydatków objętych szczegółową kontrolą nie należało do katalogu wydatków niekwalifikowalnych. Jedna pozycja dotycząca zakupu dokumentacji niezbędnej do rejestracji ośrodków przedszkolnych, o wartości 40.000,00 zł, była wydatkiem niekwalifikowalnym z uwagi na wyłonienie wykonawcy tej dokumentacji bez zastosowania zasady konkurencyjności, co stwierdziła instytucja pośrednicząca podczas kontroli projektu.

(dowód: akta kontroli str. 205, 215-229, 351-353)

1.6. Ewidencja księgowa

W księgach rachunkowych Fundacji wyodrębnione zostały m.in. konta kosztów oraz konto rachunku bankowego do obsługi księgowej projektu, które prowadzone były w sposób uniemożliwiający identyfikację poszczególnych operacji związanych z projektem. Wynikało to z nieewidencjonowania na koncie rachunku bankowego poszczególnych operacji, w tym rozchodów środków. Na koncie tym ewidencjonowano natomiast łączne kwoty przychodów i łączne kwoty rozchodów za okresy miesięczne. Mimo, iż na kontach kosztów księgowano poszczególne pozycje kosztów, poprzez wprowadzenie daty operacji, treści opisu kosztów, cech identyfikacyjnych dokumentu, którym został on zafakturowany, to brak ewidencjonowania poszczególnych operacji dotyczących rozchodu środków z rachunku bankowego uniemożliwił dokonanie identyfikacji, kiedy dany koszt został sfinansowany. Łączne kwoty wydatków poniesionych na realizację projektu wykazane na koncie rachunku bankowego prowadzonego do obsługi księgowej projektu były niezgodne z kwotami kosztów zaksięgowanych w księgach rachunkowych oraz z kwotami zapisanymi w odrębnie prowadzonej ewidencji wydatków, a także z kwotami wydatków rozliczonymi w ramach projektu z instytucją pośredniczącą.

(dowód: akta kontroli str. 255-317, 205-206)

1.7. Wnioski o płatność

W okresie realizacji projektu, beneficjent złożył 9 wniosków o płatność, w których wykazał wydatki kwalifikowalne poniesione na realizację projektu w wysokości 5.146.892,91 zł (przed weryfikacją dokonywaną przez instytucję pośredniczącą), które skorygował do wysokości 5.138.828,48 zł. Wnioski o płatność sporządzane były według wzoru stanowiącego załącznik do umowy o dofinansowanie. Do wniosków dołączane były wymagane postanowieniami umowy dokumenty, tj. poświadczone za zgodność z oryginałem kserokopie wyciągów z rachunku bankowego oraz kserokopie raportów kasowych potwierdzających poniesione wydatki objęte wnioskiem.

Pięć wniosków o płatność (spośród 8) złożonych zostało po upływie, wyznaczonego w § 10 umowy, terminu 5 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego. Wnioski te składano po upływie od 7 do 69 dni, od określonego w umowie terminu. Dwa wnioski o płatność, z których jeden (wniosek nr 4) złożony w terminie oraz drugi (wniosek nr 6) złożony w 21 dniu po terminie, zostały przez beneficjenta

wycofane z powodu wykrycia błędów w wypełnieniu po ich złożeniu w instytucji pośredniczącej. Kolejne wersje ww. wniosków przedłożone zostały odpowiednio 46 i 31 dni po terminie.

Zgodnie z terminem umownym 30 dni kalendarzowych od dnia zakończenia okresu realizacji projektu (§ 10), złożony został wniosek końcowy (tj. w dniu 30 września 2010 r.).

Instytucja pośrednicząca przekazywała uwagi do 7 spośród 9 wniosków o płatność, w okresie od 24 do 75 dni kalendarzowych od daty złożenia. Uwagi instytucji pośredniczącej miały głównie charakter formalny i dotyczyły błędów w zakresie dokumentowania prawidłowości realizacji projektu i rozliczania wydatków. Instytucja pośrednicząca wnosiła też uwagi merytoryczne, które dotyczyły braków potwierdzenia zapłaty faktur wykazanych w zestawieniu poniesionych wydatków kwalifikowalnych (załącznik nr 1 do wniosku o płatność) lub nienależytego udokumentowania poniesienia wydatku.

Instytucja pośrednicząca, w toku weryfikacji wniosków o płatność zakwestionowała wydatki kwalifikowalne na łączną kwotę 8.342,46 zł. Beneficjent skorygował o ww. kwotę ich wysokość w kolejnych wersjach zakwestionowanych wniosków o płatność.

Ponadto, w związku z uwagami wniesionymi przez instytucję pośredniczącą, beneficjent zwiększył wydatki kwalifikowalne o 178,98 zł z tytułu wynagrodzeń dwóch osób zatrudnionych na stanowisku pomocy nauczyciela oraz o 3.401,49 zł stanowiące koszty pośrednie. Zwiększenie o ww. kwotę kosztów pośrednich, wynikało ze wskazanej przez instytucję pośredniczącą możliwości rozliczenia ich obowiązującym ryczałtem w odniesieniu do wydatków bezpośrednich ogółem poniesionych na realizację projektu pomniejszonych o wydatki cross-finnacingu, podczas gdy ich wysokość beneficjent ustalił przy zastosowaniu obowiązującego ryczałtu do wydatków bezpośrednich poniesionych w okresie rozliczeniowym, w którym wydatki cross-financingu nie wystąpiły.

W związku z wniesionymi przez instytucję pośredniczącą uwagami, beneficjent korygował 7 wniosków o płatność spośród 9 ogółem złożonych oraz składał do nich wyjaśnienia. Nie wystąpiły natomiast przypadki wyłączania przez beneficjenta, z danego wniosku o płatność, zakwestionowanych wydatków, a następnie włączania ich do następnego wniosku o płatność.

Od złożenia pierwszej wersji wniosku o płatność do jego zatwierdzenia przez instytucję pośredniczącą upłynęło od 17 do 281 dni.

(dowód: akta kontroli, str. 139-195, 206-208)

Beneficjent, w dniu 19 grudnia 2008 r., otrzymał zaliczkę na finansowanie wydatków ponoszonych na realizację projektu, w wysokości 443.690,00 zł. Kolejne transze dotacji rozwojowej wykazane w zatwierdzonych wnioskach o płatność przekazane zostały beneficjentowi:

- w okresie od 13 maja 2009 r. do 24 sierpnia 2009 r. w łącznej wysokości 2.040.500,20 zł, tj. 5 przelewami przekazanymi od 14 do 117 dni od zatwierdzenia wniosku,

- w dniach: 21 października 2009 r. i 30 listopada 2009 r. w łącznej kwocie 1.397.100,00 zł, tj. w 12 oraz 52 dniu od zatwierdzenia wniosku,

- w dniu 8 lipca 2010 r. w wysokości 847.010,00 zł, tj. w 38 dniu od zatwierdzenia wniosku.

Na realizację projektu, beneficjent otrzymał środki dotacji rozwojowej w kwocie 4.728.300,20 zł, zgodnej z określoną w umowie o dofinansowanie (§ 2).

Instytucja pośrednicząca zatwierdziła wysokość wydatków kwalifikowalnych wykazanych przez beneficjenta we wnioskach o płatność w wysokości 5.138.828,48 zł, w tym 4.367.772,68 zł, jako wydatki finansowane środkami dotacji rozwojowej.

Instytucja pośrednicząca nie przeprowadzała kontroli po zakończeniu zrealizowanego przez beneficjenta projektu.

(dowód: akta kontroli str.174-177, 208-209, 262-264)

1.8. Monitorowanie projektu

Beneficjent wywiązywał się z obowiązku, nałożonego umową o dofinansowanie (§ 16 pkt 1 i 2), dotyczącego informowania instytucji pośredniczącej o problemach w realizacji projektu oraz przekazywania informacji o wszystkich uczestnikach projektu.
Beneficjent był zarejestrowany w internetowej bazie ofert szkoleniowych, dostępnej na stronie internetowej: www.inwestycjawkadry.pl.

(dowód: akta kontroli str. 209)

1.9. Obowiązki informacyjne

Beneficjent przestrzegał reguł informowania opinii publicznej o projekcie. Dokumentacja projektu, z wyjątkiem dokumentacji pedagogicznej, oraz zakupiony sprzęt i wyposażenie, a także miejsca jego realizacji, były oznaczone stosownie do wymogów umowy o dofinansowanie. Obowiązującymi logotypami oraz informacją o współfinansowaniu przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego nie została natomiast oznaczona dokumentacja pedagogiczna obejmująca podręczniki, dzienniki zajęć i przewodniki metodyczne dla nauczycieli. Nieprawidłowość tę stwierdziła instytucja pośrednicząca podczas przeprowadzonej w dniach od 1 do 7 grudnia 2009 r. kontroli realizacji projektu. Przyczyną jej powstania było niedopatrzenie ze strony beneficjenta. W wyniku realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych na skutek ww. kontroli, beneficjent oznaczył dokumentację pedagogiczną w sposób zgody z określonym w umowie o dofinansowanie projektu.

Dokumentacja związana z realizacją projektu przechowywana była w sposób zapewniający dostępność, poufność i bezpieczeństwo.

(dowód: akta kontroli str. 209)

1.10. Realizacja celu projektu

Beneficjent osiągnął zakładane rezultaty projektu. Wsparcie w ramach projektu uzyskało 50 ośrodków wychowania przedszkolnego utworzonych na terenach wiejskich, tj. w liczbie zgodnej z określoną w rezultatach projektu. W różnych formach edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich uczestniczyło 962 dzieci, wobec planowanych 750 dzieci w wieku przedszkolnym. W ramach realizacji projektu zorganizowano 50 spotkań promocyjnych oraz przeprowadzono 188 warsztatów z rodzicami dzieci, wobec założonych odpowiednio 50 spotkań promocyjnych i 200 warsztatów. Warsztatami objęto 1.124 rodziców wobec przewidzianej liczby 1.000 rodziców.

Według oświadczenia wiceprezesa Zarządu Fundacji, prowadzone przez firmę zewnętrzną badania ewaluacyjne projektu po każdej jego fazie wykazały, że edukacja przedszkolna przyczyniła się do wzrostu samodzielności i kreatywności dzieci i ich umiejętności werbalnych, co z kolei wpłynęło na ich harmonijny rozwój psychiczny, intelektualny i społeczny. Ocena ta wynikała z badania przeprowadzonego przez firmę zewnętrzną.

(dowód: akta kontroli str. 209, 378-380)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Koszty pośrednie projektu beneficjent naliczał w księgach rachunkowych Fundacji na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów, które zaewidencjonował w wysokości 137.812,99 zł, natomiast we wnioskach o płatność przedkładanych instytucji pośredniczącej rozliczał je ryczałtem, ustalając ich wysokość w kwocie 119.776,49 zł.

Działanie to było niezgodne z postanowieniami umowy o dofinansowanie (§ 4 i § 7), które zobowiązywały beneficjenta do rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem oraz z Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (pkt 4.2.). Według ww. Wytycznych, beneficjent, rozliczając koszty pośrednie ryczałtem we wnioskach o płatność, dokonuje przeksięgowania w naliczonej wysokości wydatków pośrednich oraz refundacji tej kwoty z rachunku bankowego projektu.

Wiceprezes Zarządu Fundacji w wyjaśnieniu podał, że przyczyną ewidencjonowania kosztów pośrednich w księgach rachunkowych Fundacji w wysokościach ustalanych na podstawie faktycznie poniesionych kosztów, zamiast ryczałtem, było błędne założenie, oparte na nieprawidłowej interpretacji treści metodologii ustalania kosztów pośrednich, zawartej we wniosku o dofinansowanie projektu, że koszty te winny być rozliczane na podstawie zafakturowanych, faktycznie poniesionych kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 193-195, 199-200, 266-267, 290-292, 301-302, 385-386)

2. Beneficjent nie dokonał protokolarnego odbioru towarów dotyczących dwóch pozycji wydatków bezpośrednich, objętych szczegółową kontrolą:
- zabawek o wartości 67.222,00 zł, zafakturowanych w dniu 15 grudnia 2008 r.; wymóg protokolarnego odbioru ilościowo-jakościowego nałożony został postanowieniami umowy zawartej w dniu 12 listopada 2008 r. z dostawcą zabawek, wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego (§ 2 pkt 3-5),

- 7 szt. komputerów przenośnych wraz z oprogramowaniem, o wartości 18.277 zł, zafakturowanych w dniu 20 sierpnia 2009 r.; w umowie z dnia 17 sierpnia 2009 r. na dostawę ww. sprzętu postanowiono, iż odbiór przedmiotu umowy nastąpi w formie protokołu odbioru, podpisanego przez osoby sprawujące nadzór nad umową z obu stron (§ 1 pkt 6 i 7).

Wiceprezes Zarządu Fundacji w wyjaśnieniu podał m.in., że z powodu nieprzywiązywania należytej wagi do prawidłowego dokumentowania odbioru towarów nie zostały sporządzone protokoły zdawczo odbiorcze zabawek i sprzętu komputerowego.

(dowód: akta kontroli str. 203, 215-218, 237-248, 368, 373)

3. Obsługa księgowa projektu prowadzona była przez firmę zewnętrzną, prowadzącą jednocześnie księgi rachunkowe Fundacji. W tym celu, wyodrębnione zostały w księgach rachunkowych Fundacji konta kosztów, prowadzone w podziale na zadania określone w budżecie projektu, konto rachunku bankowego oraz konto przychodów z tytułu świadczonych na rzecz partnerów usług edukacyjnych. Beneficjent nie prowadził natomiast kont rozrachunkowych.

Na kontach kosztów projektu księgowano poszczególne pozycje, poprzez wprowadzenie dat operacji, treści opisu kosztów, cech identyfikacyjnych dokumentu, którym został on zafakturowany, natomiast na koncie rachunku bankowego ewidencjonowano kwoty miesięcznych przychodów oraz rozchodów środków finansowych. Brak ewidencjonowania poszczególnych operacji dotyczących rozchodu

środków z rachunku bankowego uniemożliwił dokonanie identyfikacji poszczególnych operacji związanych z projektem. Ewidencja księgowa projektu prowadzona była więc w sposób nieprzejrzysty i niezgodny z określonym w umowie o dofinansowanie projektu. W § 7 umowy o dofinansowanie, beneficjent zobowiązał się do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków projektu w sposób przejrzysty, zgodnie z zasadami określonymi w Programie, tak aby możliwa była identyfikacja poszczególnych operacji związanych z projektem. Według załącznika nr 6 pn. „Wymagania w odniesieniu do informatycznego systemu księgowo-finansowego" do umowy o dofinansowanie, wymagana jest odrębna ewidencja dla kont kosztów, przychodów (jeżeli występują przychody związane z realizacją projektu), rachunku bankowego jak i rozrachunków.

Ww. sposób wprowadzania zapisów na koncie rachunku bankowego projektu był ponadto niezgodny z dyspozycją art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 2009 r. o rachunkowości[4], według której, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie.

Beneficjent, stosownie do wymogu określonego w załączniku nr 6 do umowy o dofinansowanie, prowadził ponadto odrębną ewidencję wydatków projektu (pozaksięgową).

W czasie kontroli stwierdzono różnice w wysokości kosztów poniesionych na realizację projektu pomiędzy zapisami w księgach rachunkowych, a zapisami w pozaksięgowej ewidencji wydatków kwalifikowalnych oraz pomiędzy kwotami rozliczonymi w ramach zrealizowanego projektu z instytucją pośredniczącą. Mianowicie:
- całkowity koszt kwalifikowalny projektu wynosił: 5.138.828,48 zł według rozliczenia z instytucją pośredniczącą, 5.184.043,23 zł według zapisów w księgach rachunkowych, oraz 5.204.313,61 zł według pozaksięgowej ewidencji wydatków projektu,
- kwalifikowalne koszty pośrednie projektu wynosiły: 119.776,49 zł według rozliczenia z instytucją pośredniczącą, oraz 137.812,99 zł według ksiąg rachunkowych,
- kwalifikowalne koszty bezpośrednie, stanowiące wkład własny niepieniężny wynosiły 771.055,80 zł według rozliczenia z instytucją pośredniczącą oraz 827.562,12 zł według ksiąg rachunkowych,
- kwalifikowalne koszty bezpośrednie sfinansowane środkami dotacji rozwojowej wynosiły 4.247.996,19 zł według rozliczenia z instytucją pośredniczącą oraz 4.218668,12 zł według ksiąg rachunkowych.

Wiceprezes Zarządu Fundacji podał, że przyczyną nieuzgadniania kosztów i wydatków projektu pomiędzy zapisami wprowadzonymi na wyodrębnionych kontach do obsługi księgowej projektu, a zapisami w odrębnej ewidencji wydatków projektu (pozaksięgowej), było zbyt duże obciążenie administracyjne Fundacji wynikające z nieprzewidzianych, na etapie aplikowania o środki EFS, bardzo rozbudowanych i zróżnicowanych oczekiwań poszczególnych instytucji pośredniczących w kraju, w związku z podjęciem się realizacji m.in. innych projektów na terenie kilku województw. Z wyjaśnienia wynika też, że mimo podjęcia działań w celu wyjaśnienia przedmiotowych różnic, procesu tego nie udało się beneficjentowi zakończyć. Jednocześnie wiceprezes Zarządu Fundacji podał, że w wyniku prowadzonych czynności wyjaśniających ustalono, iż faktyczne wydatki bezpośrednie poniesione w ramach wkładu własnego wynosiły 828.187,59 zł wobec zaksięgowanych w księgach rachunkowych w wysokości 827.562,12 zł. Z kwoty tej beneficjent rozliczył tylko 771.050,80 zł, jako wydatki kwalifikowalne, gdyż uzyskując oszczędności kosztów projektu, zobowiązany był do rozliczenia wydatków odpowiadających wkładowi własnemu proporcjonalnie do stopnia wykorzystania zatwierdzonych kosztów projektu. Przez niedopatrzenie, koszty

[4] Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223, ze zm.

odpowiadające wkładowi własnemu, a nierozliczone jako kwalifikowalne nie zostały wyksięgowane z ksiąg rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 205-206, 255-348, 383-390)

Na koncie rachunku bankowego projektu zaksięgowano w okresie od dnia 31 października 2008 r. do dnia 31 grudnia 2011 r. przychody w łącznej kwocie: 6.579.247,56 zł, podczas gdy suma wpływów środków dotacji rozwojowej i środków partnerów tytułem wkładu własnego ustalona przez beneficjenta w czasie kontroli NIK wynosiła 5.849.610,61 zł.

Wiceprezes Zarządu Fundacji w wyjaśnieniu podał, że rachunek bankowy służący do obsługi projektu wykorzystywany był po zakończeniu finansowania wydatków kwalifikowalnych projektu „Twoje Przedszkole" do obsługi innej działalności, w tym wpływu w 2011 r. środków z Urzędu Miasta Łodzi w wysokości 351.335,27 zł przeznaczonych na prowadzenie publicznego przedszkola „Galileo", wpływu w dniu 15 września 2009 r. kwoty 250.000 zł, stanowiącej pożyczkę zaciągniętą w Polsko-Amerykańskim Funduszu Pożyczkowym Inicjatyw Obywatelskich na finansowanie statutowej działalności oraz do ewidencjonowania innych wpływów, których do dnia składania wyjaśnień, nie udało się ustalić.

Umowa o dofinansowanie (§ 8) nie przewidywała możliwości wykorzystywania rachunku bankowego projektu do prowadzenia obsługi finansowej innej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 256-264, 205-206,381-382, 391-397)

4. Beneficjent, na realizację projektu, otrzymał środki dotacji rozwojowej w kwocie wyższej o 360.527,52 zł od wysokości wydatków kwalifikowalnych podlegających finansowaniu dotacją rozwojową.

W dniach 8 kwietnia 2010 r. oraz 21 lipca 2010 r. beneficjent dokonał zwrotu środków w kwocie łącznej 40.414,00 zł (wraz z należnymi odsetkami) stanowiącej równowartość wydatków niekwalifikowalnych stwierdzonych w czasie kontroli przeprowadzonej przez instytucję pośredniczącą, w dniu 6 maja 2011 r., kwotę 40,00 zł tytułem dokonanych korekt finansowych oraz w dniu 30 września 2010 r kwotę 219.997,04 zł tytułem zwrotu niewykorzystanych środków. Beneficjent nie dokonał natomiast zwrotu niewykorzystanych środków dotacji rozwojowej w wysokości 100.076,48 zł, do czego zobowiązany był § 10 oraz §13 umowy o dofinansowanie.

Wiceprezes Zarządu Fundacji w wyjaśnieniu podał, że nie zna przyczyny niezwrócenia niewykorzystanych środków na realizację projektu w wysokości 100.076,48 zł. Jednocześnie zobowiązał się do zwrotu ww. kwoty głównej wraz z odsetkami do dnia 30 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 174-177, 262-264, 377)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W toku realizacji projektu beneficjent uzyskiwał środki finansowe od partnerów projektu, stanowiące tzw. wkład własny (1.215,57 zł miesięcznie od każdego ośrodka przedszkolnego). Podstawą wpływu ww. środków były umowy zawarte pomiędzy beneficjentem a partnerami projektu, na podstawie których beneficjent obciążał ich wartością usług edukacyjnych, świadczonych w ramach projektu, przy zastosowaniu stawki 1.215,57 zł miesięcznie. Jednocześnie beneficjent, zgodnie zbudżetem projektu, obciążany był przez partnerów kosztami najmu i eksploatacji pomieszczeń w których odbywały się zajęcia edukacji przedszkolnej w ramach projektu, przy zastosowaniu stawki 1.415,57 zł miesięcznie, w tym 1.215,57 zł, będące równowartością wkładu własnego. Z zapisów ksiąg rachunkowych wynika, że beneficjent uzyskał przychody od partnerów projektu tytułem świadczonych usług edukacyjnych w wysokości 805.922,91 zł. Wydatki kwalifikowane odpowiadające wkładowi własnemu zaewidencjonowane zostały w księgach rachunkowych

w wysokości 827.562,12 zł, natomiast rozliczone z instytucją pośredniczącą w kwocie 771.055,80 zł. Wystąpiła wiec różnica w wysokości wkładu własnego w kwocie:

- plus 34.867,11 zł pomiędzy faktycznym przychodem a kwotą wydatków odpowiadającą wkładowi własnemu rozliczonych z instytucją pośrednicząca,

- minus 21.639,21 zł pomiędzy faktycznym przychodem a zaksięgowaną kwotą wydatków w części odpowiadającej wkładowi własnemu.

W trakcie kontroli NIK beneficjent nie posiadał dokumentów świadczących o wyjaśnieniu przyczyn wystąpienia ww. różnic w celu ustalenia, czy w wyniku realizacji projektu, nie uzyskał przychodu pieniężnego, nieprzewidzianego w umowie o dofinansowanie. W przypadku osiągniecia przychodu, beneficjent, stosownie do Zasad finansowania POKL (pkt 2.2.2.), zobowiązany byłby do jego wykazania i rozliczenia z instytucją pośredniczącą.

Wiceprezes Zarządu Fundacji podał, że na ww. operacjach związanych z wkładem własnym, dokonywanych pomiędzy beneficjentem a partnerami, Fundacja poniosła dodatkowy koszt w wysokości 21.639,21 zł, który sfinansowany został środkami własnymi. Beneficjent uzyskał bowiem przychody w wysokości 805.922,91 zł, wobec poniesionych wydatków w kwocie 827.562,12 zł. Podał też, że wydatki poniesione na rzecz partnerów, w części odpowiadającej wkładowi własnemu zaewidencjonowane zostały w różnych wielkościach w księgach rachunkowych oraz w odrębnej ewidencji wydatków (pozaksięgowej), a różnicy tej, do dnia składania wyjaśnień, nie udało mu się wyjaśnić. W rozliczeniu projektu przedłożonym instytucji pośredniczącej beneficjent wykazał wkład własny w wysokości niższej od faktycznie osiągniętego, tj. 771.077,80 zł, stanowiącej 15% wydatków kwalifikowalnych projektu, gdyż umowa, z uwagi na zaistniałe oszczędności, umożliwiała mu rozliczenie wkładu własnego tylko do tej wysokości.

(dowód: akta kontroli, str. 125-136, 206, 303-317, 383-388)

2. Beneficjent złożył do instytucji pośredniczącej 5 wniosków o płatność po terminie określonym dyspozycją § 10 pkt 1 umowy o dofinasowanie projektu, jako 5 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego, a mianowicie:

- wniosek o płatność nr 1 złożony został w dniu 28 stycznia 2009 r., wobec terminu wyznaczonego na dzień 8 stycznia 2009 r. (w 20 dniu po terminie),
- wniosek o płatność nr 3 złożony został w dniu 16 lipca 2009 r., wobec terminu wyznaczonego na dzień 8 maja 2009 r. (w 69 dniu po terminie),
- wniosek o płatność nr 5 złożony został w dniu 1 grudnia 2009 r., wobec terminu wyznaczonego na dzień 6 listopada 2009 r. (w 25 dniu po terminie),
- wniosek o płatność nr 6 złożony został w dniu 29 stycznia 2010 r., wobec terminu wyznaczonego na dzień 8 stycznia 2010 r. (w 21 dniu po terminie),
- wniosek o płatność nr 7 złożony został w dniu 15 kwietnia 2010 r., wobec terminu wyznaczonego na dzień 8 kwietnia 2010 r. (w 7 dniu po terminie).

Wnioski o płatność podpisywane były m.in. przez wiceprezesa Zarządu Fundacji.

Wiceprezes Zarządu Fundacji w wyjaśnieniu podał, że przyczyną opóźnień w składaniu wniosków o płatność były wątpliwości zgłaszane telefonicznie do instytucji pośredniczącej i brak jednoznacznych odpowiedzi na zadane pytania. Wątpliwości dotyczyły m.in. wcześniej złożonych, a jeszcze niezatwierdzonych wniosków o płatność. Wiceprezes Zarządu Fundacji uzasadniając zaistniałe opóźnienia w przedmiotowym zakresie wskazał też, że pracownicy instytucji pośredniczącej kilkakrotnie sugerowali brak celowości składania kolejnych wniosków o płatność, przy braku zatwierdzenia poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 192-195, 206, 366)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzenia nieprawidłowości, działalność beneficjenta w zbadanym zakresie.

2. Uproszczenie zasad rozliczania przez beneficjenta projektu współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki polegające na ryczałtowym rozliczaniu wydatków.

Opis stanu faktycznego

W opinii Wiceprezesa Zarządu Fundacji, możliwość rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem nie wpłynęła na zmianę obciążenia administracyjnego oraz obciążenia finansowego związanego z realizacją projektu, ponieważ pomimo rozliczania w instytucji pośredniczącej kosztów pośrednich projektu ryczałtem, to Fundacja nadal kwalifikowała do tych kosztów, koszty administracyjne przypadające na realizację projektu, na podstawie rzeczywiście poniesionych wydatków.

Wiceprezes Fundacji, na podstawie innych realizowanych projektów, w których koszty pośrednie są rozliczane ryczałtem, wyraził stanowisko, iż głównym pozytywnym efektem rozliczania kosztów pośrednich ryczałtem jest ułatwienie wynikające z braku pracy przy kwalifikowaniu i opisywaniu dokumentów kosztowych oraz, co za tym idzie, znaczące zmniejszenie ilości operacji księgowych. Natomiast, do negatywnych efektów zaliczył problemy z odpowiednim zakwalifikowaniem kosztów organizacji do metodologii pozwalającej określić wysokość kosztów i ich odpowiedni procent w projekcie. Stan ten wynika z braku jednoznacznych zasad rozliczania i dużych rozbieżności w interpretowaniu przepisów i stawianych beneficjentom wymagań pomiędzy jednostkami kontrolującymi realizację zadań a nawet pomiędzy instytucjami pośredniczącymi. Podobne problemy nie występują w przypadku kosztów bezpośrednich.

W opinii Wiceprezesa Zarządu Fundacji, nowy sposób rozliczania wydatków, polegający na rozliczaniu kosztów pośrednich ryczałtem wydaje się wystarczająco uproszczony. Uproszczeniem, które mogłoby realnie wpłynąć na usprawnienie wdrażania środków z funduszy strukturalnych, według stanowiska Wiceprezesa Zarządu, jest kontraktowanie zadań w postaci zryczałtowanej opłaty za osiągnięte wskaźniki, bez analizy składników budżetu po stronie beneficjenta. System, w którym beneficjent otrzymywałby określoną kwotę za zrealizowany zgodnie z umową produkt (np. jedna przeszkolona osoba lub jeden otwarty i prowadzony punkt przedszkolny) wpłynąłby znacząco na zmniejszenie obciążeń administracyjnych i finansowych, podmiotów realizujących projekty.

(dowód: akta kontroli str. 356-359)

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 formułowania oceny.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[5], wnosi o:

1. Dokonanie zwrotu niewykorzystanych środków dotacji rozwojowej w wysokości 100.076,48 zł.
2. Doprowadzenie do zgodności zapisów na wyodrębnionych kontach przeznaczonych do obsługi księgowej projektu, z faktycznie poniesionymi i rozliczonymi kosztami projektu.
3. Rozliczenie wpływów uzyskanych od partnerów projektu tytułem niepieniężnego wkładu własnego beneficjenta z jednoczesnym poinformowaniem instytucji pośredniczącej o wynikach tego rozliczenia.
4. Przestrzeganie przy realizacji projektów finansowanych środkami Europejskiego Funduszu Społecznego zasady prowadzenia rozliczeń finansowych za pośrednictwem wyodrębnionego dla danego projektu rachunku bankowego, z jednoczesnym prawidłowym ewidencjonowaniem na koncie tego rachunku przedmiotowych operacji.
5. Dokumentowanie odbioru dostaw i usług zakupionych w wyniku realizacji projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, w sposób zgodny z umowami zawartymi na ich dostawę.

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 Delegatury NIK w Poznaniu.

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.

Poznań, dnia 7 grudnia 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler	Dyrektor
Teresa Michalak główny specjalista kontroli państwowej	z up. Krzysztof Matuszek wicedyrektor

[5] Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.