WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Józef Górny

Warszawa, dnia 28 grudnia 2009 r.

Pan
Tomasz Arabski

Szef
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

KAP-410-04-1/2009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], (zwanej dalej ustawą o NIK), Najwyższa Izba Kontroli - Departament Administracji Publicznej - przeprowadziła w okresie od 2 września do 21 października 2009 r. kontrolę realizacji zadania zamknięcia pomocy finansowej z funduszy strukturalnych w perspektywie budżetowej 2004-2006 przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (zwaną dalej KPRM), będącą Beneficjentem Końcowym - Instytucją Wdrażającą (IW) w zakresie Działania 2.4. – *Wzmocnienie zdolności administracyjnych* w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (SPO RZL).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym przez Pana w dniu 27 listopada 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli **pozytywnie, pomimo stwierdzonego uchybienia**, ocenia działania podjęte przez KPRM w związku z zamknięciem pomocy finansowej w zakresie:

- zakończenia wdrażanych projektów,
- sporządzenia ostatniego Poświadczenia i zestawienia wydatków oraz wniosku o refundację,
- sporządzenia sprawozdania końcowego z realizacji Działania 2.4.,
- kompletności i prawidłowości przechowywania dokumentacji związanej z wdrażanym działaniem,
- kontroli wykonawców projektów,

[1] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

- wdrażania zaleceń sformułowanych po kontrolach systemów zarządzania i kontroli przeprowadzanych w KPRM.

Stwierdzone w trakcie kontroli uchybienie polegało na nieprzeprowadzeniu kontroli wykonawcy jednego projektu.

1. Działanie 2.4. SPO RZL początkowo wdrażane było przez Urząd Służby Cywilnej (USC), na mocy umowy finansowania Działania 2.4. z dnia 8 lipca 2004 r. zawartej przez Szefa Służby Cywilnej z Ministrem Gospodarki i Pracy oraz umowy z dnia 5 czerwca 2006 r. zawartej z Ministrem Rozwoju Regionalnego. Po likwidacji USC z dniem 27 października 2006 r.[2], na mocy aneksu z dnia 20 czerwca 2007 r. do ww. umowy z dnia 5 czerwca 2006 r., Beneficjentem Końcowym - Instytucją Wdrażającą dla tego Działania ustanowiono KPRM.

W całym okresie wdrażania Działania 2.4. realizowanych było 16 projektów. Według stanu na dzień 30 września 2009 r. wartość 16 zrealizowanych projektów wyniosła 25.497,7 tys. zł, w tym dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) 19.120,2 tys. zł, tj. 113,6% kwoty alokacji środków z EFS przewidzianych na realizację Działania 2.4. w ramach SPO RZL. Przekroczenie kwoty dofinansowania z EFS wynikało z różnic kursowych, które wystąpiły pomiędzy momentem kontraktacji, a datą sporządzania sprawozdania końcowego z realizacji Działania.

2. W ocenie NIK KPRM terminowo wywiązała się z obowiązku sporządzenia i przekazania do Instytucji Pośredniczącej[3] dokumentów niezbędnych do zamknięcia realizacji Działania 2.4., tj. poświadczenia i zestawienia wydatków oraz wniosku o refundację (płatność końcową), a także sprawozdania końcowego z realizacji Działania 2.4. Dokumenty zostały przekazane odpowiednio w dniu: 9 czerwca 2008 r. i 15 lipca 2008 r. oraz 30 lipca 2008 r.

3. Zgodnie z art. 38 ust. 6 rozporządzenia Rady WE Nr 1260/1999 ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych[4] wszystkie dokumenty dotyczące wydatków i kontroli związanych z daną pomocą (oryginały albo poświadczone kopie) należy przechowywać trzy lata od przekazania przez Komisję Europejską (KE) ostatniej płatności. W umowie finansowania Działania 2.4. termin na przechowywanie dokumentacji związanej z wdrażaniem działania został określony na dzień 31 grudnia 2013 r.

---

2 Na mocy art. 119 ust. 1 i 2 ustawy o służbie cywilnej z dniem 27 października 2006 r. zniesiony został centralny organ administracji rządowej – Szef Służby Cywilnej oraz zlikwidowany obsługujący go urząd (Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.).

3 Zadania Instytucji Pośredniczącej realizował Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (wcześniej usytuowany w Ministerstwie Gospodarki i Pracy).

4 Dz. U. L 161 z 1999 r. s. 1-42.

W ocenie NIK KPRM zapewniła przechowywanie dokumentacji związanej z wdrażaniem Działania 2.4. przez okres wymagany umową finansowania. Dokumentacja projektów realizowanych przez USC została zarchiwizowana w 2006 r. w Archiwum KPRM. Dokumenty zostały opisane zgodnie z wymogami określonymi instrukcją kancelaryjną i rzeczowym wykazem akt obowiązującymi w USC i pogrupowane tematycznie (np. sprawozdawczość, wnioski o płatność). Dokumentacja została zakwalifikowana do przechowywania przez 7 lat (kat. B7) od chwili przekazania jej do Archiwum, co zapewnia jej przechowywanie zgodnie z postanowieniami umowy finansowania. Zgodnie z zarządzeniem nr 10 Szefa KPRM z dnia 27 września 2007 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie instrukcji kancelaryjnej i rzeczowego wykazu akt, dokumentacja dotycząca „opracowań własnych i założeń programowych" związanych z SPO RZL została zakwalifikowana do wieczystego przechowywania (kategoria A), natomiast okres przechowywania korespondencji dotyczącej projektów ustalono na 5 lat.

Kontrolą NIK objęto dokumentację pięciu poświadczeń i zestawień wydatków[5] oraz dokumentację 11 projektów[6]. Ustalono, że przechowywana przez IW ww. dokumentacja jest kompletna, tzn. zawiera wszystkie wnioski o płatność, na podstawie których zostały przygotowane ww. poświadczenia i zestawienia wydatków, a także wnioski o dofinansowanie, umowy z wykonawcami projektów oraz sprawozdania z realizacji tych projektów. Ustalono również, że dane dotyczące badanych 11 projektów zostały rzetelnie wprowadzone do systemu informatycznego SIMIK. Objęte badaniem NIK dokumenty były weryfikowane przez pracowników IW zgodnie z postanowieniami Podręcznika Zarządzania i Kontroli (PZiK), z tym że w przypadku trzech sprawozdań dotyczących projektu „Opracowanie standardu kwalifikacji członka korpusu służby cywilnej" realizowanego przez USC w latach 2004-2005, kontrola NIK nie mogła ustalić czy były one weryfikowane. Znajdujące się w dokumentacji ww. projektu sprawozdania były kopiami uzyskanymi przez IW od Instytucji Zarządzającej (IZ). Nie były one opatrzone podpisami osób dokonujących ich weryfikacji, gdyż podpisy potwierdzające dokonanie weryfikacji składane były na egzemplarzu sprawozdania pozostającym w IW (wówczas USC), a nie na egzemplarzu wysyłanym do IZ, co zdaniem NIK nie stanowiło nieprawidłowości.

Badaniem NIK objęto również kompletność przechowywanej przez KPRM dokumentacji z kontroli dziewięciu projektów, przeprowadzonych przez IW u wykonawców projektów. Nie stwierdzono braku dokumentów wymaganych PZiK.

---

5 Dotyczących projektów o największej wartości z lat 2005-2008, tj. nr 11 za okres 01.10.2005 r. - 31.10.2005 r., nr 20 za okres 01.08.2006 r. - 31.08.2006 r., nr 26 za okres 01.02.2007 r. - 28.02.2007 r., nr 36 za okres 01.12.2007 r. - 31.12.2007 r. i nr 39 za okres 01.03.2008 r. - 31.03.2008 r.

6 Wybranych z pięciu *Poświadczeń i zestawień wydatków* w następujący sposób: dwa projekty o najwyższej wartości i jeden projekt wybrany w sposób losowy.

Kontrola NIK wykazała również, że dokumentacja znajdująca się w poszczególnych komórkach organizacyjnych KPRM jest przechowywana tematycznie (np. oddzielnie przechowywano sprawozdania, wnioski o płatność), a nie według projektów. Dotyczy to zarówno dokumentacji projektów, których realizacja rozpoczęła się w USC[7], i była kontynuowana przez KPRM, jak i dokumentacji projektów w pełni realizowanych przez KPRM. Taki system przechowywania dokumentów jest zdaniem NIK mało przejrzysty, co zauważyła również IZ w trakcie kontroli dotyczącej wykonywania przez KPRM zadań IW stwierdzając, że sposób przechowywania w KPRM dokumentacji projektów utrudnia prześledzenie procesu realizacji danego projektu oraz weryfikację dokumentów.

NIK zauważa, że wprawdzie instrukcja kancelaryjna i rzeczowy wykaz akt obowiązujące w KPRM w momencie rozpoczęcia wdrażania SPO RZL nie zobowiązywały do przechowywania dokumentów w układzie projektów, to jednak zgodnie z rzeczowym wykazem akt, wprowadzonym zarządzeniem nr 10 Szefa KPRM z dnia 27 września 2007 r., dla każdego projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej należy prowadzić odrębną teczkę. Celowe byłoby zatem pogrupowanie dokumentacji w układzie wg projektów.

4. Zgodnie z § 13 ust. 1 i 3 umowy finansowania Działania 2.4. KPRM była zobowiązana do przeprowadzania kontroli projektów w trakcie i na zakończenie ich realizacji, a kontrole te mogły być przeprowadzane zarówno w siedzibie wykonawców, jak też w miejscu realizacji projektów. Według postanowień pkt 6.1. Podręcznika Zarządzania i Kontroli, IW była zobowiązana do prowadzenia kontroli wykonawców projektów w trakcie trwania i na zakończenie danego projektu w siedzibie wykonawców projektów lub w miejscu realizacji projektów, w oparciu o roczny plan kontroli. Kontrola NIK wykazała, że KPRM wywiązała się z tego obowiązku w odniesieniu do dziewięciu z dziesięciu realizowanych projektów. Ustalono, że KPRM jako IW nie przeprowadziła kontroli wykonawcy realizowanego w 2008 r. projektu „Szkolenie z metodologii opisów i wartościowania stanowisk pracy – I etap". Powodem nieprzeprowadzenia kontroli wykonawcy tego projektu było, jak wyjaśniono, nieujęcie go w planie kontroli na 2008 r. (realizacja projektu rozpoczęła się po zatwierdzeniu planu kontroli przez Instytucję Pośredniczącą SPO RZL). W ocenie NIK, nieujęcie w planie kontroli na dany rok kontroli projektu nie uniemożliwiało przeprowadzenie kontroli jego wykonawcy, gdyż zgodnie z zapisem pkt 6.1. Podręcznika Zarządzania i Kontroli kontrole mogły być podejmowane również w trybie doraźnym, poza rocznym planem kontroli. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że realizację tego projektu

[7] „Szkolenia językowe – I etap", „Szkolenia językowe – II etap", „Szkolenia na temat UE", „Szkolenia generalne i specjalistyczne dla członków korpusu służby cywilnej", „Szkolenia generalne i specjalistyczne wyższy i średni szczebel zarządzania".

sprawdzano poprzez kontrolę na dokumentach, tj. dokonując weryfikacji wniosków o płatność i sprawozdań.

Badaniem NIK objęto dokumentację z dziewięciu kontroli wykonawców projektów i ustalono, że kontrole przeprowadzane przez KPRM obejmowały elementy istotne dla prawidłowego rozliczenia środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (UE) i stanowiące warunek uznania ich przez KE jako kwalifikujące się do refundacji. W przypadku gdy przewidywały to umowy zawarte z wykonawcami projektów, przeprowadzono również kontrole prawidłowości:

- prowadzenia przez wykonawców wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej dla realizowanych projektów (cztery umowy),
- archiwizowania dokumentacji projektów,
- kwalifikowalności wydatków zgłoszonych do refundacji.

W wyniku przeprowadzonych kontroli wykonawców KPRM nie stwierdziła nieprawidłowości skutkujących zwrotem środków.

Z informacji IZ przekazanej do KPRM przy piśmie z dnia 24 września 2009 r. wynika, że w projektach realizowanych w ramach Działania 2.4. wdrażanego przez KPRM, z uwagi na ich charakter (tzw. projekty miękkie), nie występuje ryzyko naruszenia zasady trwałości projektu.

5. W okresie objętym kontrolą, audyt wewnętrzny oraz instytucje zewnętrzne przeprowadziły w IW (tj. w USC i KPRM) ogółem siedem kontroli związanych z systemem zarządzania i kontroli dla Działania 2.4. SPO RZL. Instytucja Zarządzająca SPO RZL przeprowadziła w latach 2005 – 2008 po jednej kontroli rocznie. Kontrole te dotyczyły wykonywania funkcji IW oraz Beneficjenta i objęły weryfikacje prawidłowości realizacji umowy finansowania działania, w tym m.in. sposobu przechowywania dokumentacji, jej kompletność, realizację kontroli na miejscu. Kluczowe i ważne[8] zalecenia IZ kierowane do USC dotyczyły m.in.:

- przestrzegania terminów na przekazywanie do Instytucji Pośredniczącej sprawozdań,
- obowiązku przeprowadzania kontroli u wykonawców trwających projektów,
- aktualizacji planu kontroli i przeprowadzanie kontroli zgodnie z planem,
- rozszerzenia zakresu działań promocyjno-informacyjnych.

[8] IZ formułowała trzy rodzaje zaleceń pokontrolnych: kluczowe – wymagające natychmiastowych działań; ważne – istotne z punktu widzenia prawidłowej realizacji zadań jednostki, drugorzędne – zalecenia o charakterze dopełniającym.

W celu wdrożenia ww. rekomendacji m.in.: dokonano zmian w Podręczniku Zarządzania i Kontroli[9], zobowiązano się do terminowego przekazywania sprawozdań, dokonano zmian w planach kontroli.

W KPRM Instytucja Zarządzająca przeprowadziła kontrole systemu zarządzania i kontroli w 2007 r. i następnie w 2008 r. W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2007 r. IZ stwierdziła prawidłową realizację zapisów umowy finansowania Działania 2.4., stosowanie przez KPRM zaleceń sformułowanych po kontroli w USC oraz wydała nowe zalecenia dotyczące:

- przeprowadzania kontroli na miejscu realizacji projektu przez dwóch pracowników (zalecenie o charakterze kluczowym),
- terminowego przekazywania wniosków o płatność do Instytucji Pośredniczącej (zalecenie o charakterze kluczowym),
- rozważenia możliwości archiwizacji dokumentów według projektów w celu łatwego prześledzenia procesu realizacji projektu (zalecenie o charakterze drugorzędnym).

Ustalenia kontroli NIK potwierdziły, że KPRM zastosowała się do zalecenia IZ dotyczącego prowadzenia kontroli na miejscu przez dwuosobowe zespoły kontrolne oraz podjęła działania w celu terminowego przekazywania wniosków o płatność. W związku z zaleceniem dotyczącym sposobu archiwizacji dokumentów, IW poinformowała IZ, że w KPRM rozbudowano klasyfikację rzeczowego wykazu akt, przez co projekty realizowane od 2008 r. będą miały przypisany odrębny symbol, co umożliwi ich archiwizację według projektów.

Po kontroli przeprowadzonej w KPRM w 2008 r. IZ nie formułowała zaleceń pokontrolnych wobec nie stwierdzenia nieprawidłowości i zastosowania się IW do zaleceń z poprzednich kontroli przeprowadzonych przez Instytucję Zarządzającą.

Wydział audytu wewnętrznego KPRM przeprowadził dwa audyty dotyczące procesów monitorowania i raportowania w ramach SPO RZL oraz procesu obsługi finansowo-księgowej. Zalecenia z audytu zostały wdrożone poprzez m.in.: dokonanie zmian w PZiK w zakresie weryfikacji i zatwierdzania dokumentów finansowo-księgowych, powierzenie pracownikom zadań w formie pisemnej oraz wprowadzenie Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji.

6. W ocenie NIK, IW należycie wywiązywała się z obowiązków związanych z raportowaniem o nieprawidłowościach stwierdzonych w trakcie wdrażania Działania 2.4. SPO RZL. Informacje o braku nieprawidłowości w realizacji projektów za I i III kwartał

[9] Podręcznik dla USC został zaakceptowany przez IZ w marcu 2005 r. i maju 2006 r; a dla KPRM w styczniu 2008 r.

2007 r. oraz za I kwartał 2008 r. zostały złożone w terminie określonym w PZiK IW dla KPRM. Wobec braku nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich przy realizacji projektów w Działaniu 2.4. w IW nie był prowadzony rejestr dłużników.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o rozważenie możliwości uporządkowania dokumentacji związanej z wdrażaniem Działania 2.4. SPO RZL według projektów.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.