

SPRAWOZDANIE Z AUDYTU

Nazwa zadania audytowego: *Ocena realizacji projektu w ramach Funduszu Spójności/ISPA*

Nr zadania audytowego: *3/08*

Nazwa i adres jednostki audytowanej: *Urząd Miasta Opola – Biuro projektu FS*

Zespół audytorów i nr up.:

Marek Żywicki – koordynator zadania audytowego, nr up. 11/2008

Łukasz Nowak – asystent audytora, nr up. 12/2008

Wykonał: *Marek Żywicki*

Data i podpis: 06.02.2009 / - /

Łukasz Nowak

Data i podpis: 06.02.2009 / - /

Zatwierdził: *Radosław Stanek*

Data i podpis: 06.02.2009 / - /

STRESZCZENIE

Zadanie audytowe pn. *Ocena realizacji projektu w ramach Funduszu Spójności/ISPA* zostało przeprowadzone zgodnie z planem audytu na rok 2008. Audytorzy przeprowadzili badania przedmiotowego obszaru w dwóch płaszczyznach:

- 1) Wymogów formalnych, takich jak: skutecznej organizacji Jednostki Realizującej Projekt (JRP) pod kątem zarządzania i nadzoru nad realizacją projektu, sposób przechowywania i archiwizacji dokumentacji projektowej, podejmowanie i dokumentowanie działań o charakterze informacyjnym i promującym projekt, podejmowanie działań mających na celu realizację zaleceń i rekomendacji z kontroli i audytów zewnętrznych;
- 2) Wymogów księgowo – finansowych, takich jak: prowadzenie odrębnej, przejrzystej i dostępnej księgowości projektu i kont bankowych, kwalifikowania wydatków, prawidłowego przedstawiania ich do finansowania we wnioskach o płatność, prawidłowego opisywania i dekretowania dokumentacji finansowej, zachowania

legalnej ścieżki wydatku na każdym etapie oraz realizowania wymogu sprawozdawczego.

W celu uzyskania zapewnienia o zgodnej z wyżej wymienionymi wymogami realizacji przedmiotowego projektu zespół audytowy przeprowadził testy przeglądowe, zgodności i rzeczywiste, zgodnie z obowiązującymi międzynarodowymi i krajowymi standardami audytu wewnętrznego. W wyniku poczynionych ustaleń oraz na podstawie uzyskanych rezultatów badań audytorzy stwierdzili, że projekt realizowany jest **zgodnie** z wymogami obowiązującymi w tym zakresie i zawartym Memorandum Finansowym. Beneficjent opracował i wdrożył wymagany podręcznik procedur, wymogi formalne i finansowo – księgowo zostały wypełnione w zgodności z obowiązującymi przepisami. Wydatki zostały prawidłowo przedstawione do finansowania Instytucji Zarządzającej i przez nią zaakceptowane. Audytorzy stwierdzili nieliczne nieprawidłowości o charakterze formalnym, jednak nie miały one bezpośredniego wpływu na legalność realizacji przedmiotowego projektu. Dotyczyły one nie w pełni skutecznego zabezpieczenia formalnego i fizycznego dokumentacji projektu oraz nieaktualności zapisów wewnętrznych uregulowań funkcjonujących w JRP. W związku z tym audytorzy wydali łącznie 6 rekomendacji. Proponowane przez zespół audytowy rozwiązania niwelują ryzyko niezgodnego z wymogami realizowania projektu, mają charakter doradczy i powinny przyczynić się do utrzymania należytego poziomu nadzoru i kontroli w końcowej fazie realizacji projektu.

I. CEL

Celem niniejszego audytu było uzyskanie zapewnienia o realizacji projektu zgodnie z obowiązującymi wymogami programowymi oraz projektowymi.

II. ZAKRES

Podmiotowy:

- audyt został przeprowadzony w Biurze Projektu FS;

Przedmiotowy:

- zadania beneficjenta wynikające z Memorandum Finansowego, wytycznych FS i przepisów prawa powszechnego.

III. Obiekty audytu :

1. Ocena realizacji wymogów formalnych;
2. Analiza i ocena wykonywania obowiązków w zakresie finansowo – księgowym.

IV. Analiza ryzyka:

Wymienione obiekty audytu zostały ustalone przez zespół audytorów zgodnie z określonymi obszarami ryzyka w realizowanym zadaniu audytowym. Obszary zostały zidentyfikowane na podstawie osądu i profesjonalnej wiedzy zespołu audytorów, zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów.

Przyjmując taki zakres ryzyk zespół audytowy zwrócił szczególną uwagę na ryzyka związane z:

1. nieaktualnością i nieefektywnością organizacji pracy ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku wdrożenia procedur realizacji projektu – OBIEKT 1 i 2;
2. nieefektywnym funkcjonowaniem systemu zarządzania i kontroli wewnętrznej, skutkującym nieprzejrzystą ścieżką audytu – OBIEKT 1 i 2;
3. nieskuteczną weryfikacją wniosków o płatność, a w efekcie błędne kwalifikowanie kosztów projektu – OBIEKT 2;
4. niewłaściwym funkcjonowaniem systemu księgowego (brak wyodrębnionych kont lub dokonywanie na kontach projektu operacji dotyczących innych zadań beneficjenta) – OBIEKT 2;
5. niewłaściwym prowadzeniem dokumentacji pod względem formalnym (oznaczenia dokumentacji) i logicznym (wyodrębnienie i dostępność dokumentacji projektu) – OBIEKT 1.
6. brakiem lub nieefektywnym monitorowaniem projektu (osiągania celu projektu), raportowania o postępach, wdrażaniem projektu oraz dotrzymaniem harmonogramu realizacji zadań i podzadań projektu) – OBIEKT 2;
7. niewdrożeniem lub nieskutecznym wdrożeniem zaleceń pokontrolnych – OBIEKT 1.

Obiekty audytu	Jednostka Audytowana	Kategorie ryzyk					Końcowa ocena ryzyka
		Istotność	Jakość zarządzania	Kontrola wew.	Czynniki zewn.	Operacyjne	
		0,20	0,20	0,25	0,15	0,20	
1	2	3	4	5	6	7	8
Obiekt 1	UM - Biuro Projektu FS	3	3	4	2	3	77,5 %
Obiekt 2	UM - Biuro Projektu FS	4	3	4	2	3	82,5 %

W wyniku przeprowadzonej analizy zespół audytorów stwierdził, że potencjalnie wyższym ryzykiem charakteryzuje się obiekt 2 (82,5%), niższym obiekt 1 (72,5%). Audytorzy uznali bowiem, że realizowany projekt o znacznej wartości (ponad 62 miliony euro) charakteryzuje się wysokim ryzykiem naturalnym (zgodnie z *Wytycznymi MF*). Audytorzy uznali, że materializacja ryzyka niewykonania, nieterminowego wykonania lub wykonania niezgodnie z obowiązującymi zasadami kontraktów może implikować poważne straty materialne dla Beneficjenta Końcowego. Odzwierciedleniem tej sytuacji jest wysoka punktacja w kategorii ryzyk „Istotność”, „Jakość zarządzania” oraz „Kontrola wewnętrzna”.

Kluczowe znaczenie ma skuteczna kontrola wewnętrzna (ocena 4) i jakość zarządzania (ocena 3), w tym także kontrola funkcjonalna w zakresie oddziaływania projektu na środowisko. Obie kategorie ryzyk mają wpływ na efekt końcowy projektu. Obiekt 2 charakteryzuje się najwyższą istotnością, ponieważ materializacja ryzyk związanych z tą kategorią daje bezpośredni efekt finansowy (niewłaściwa kwalifikacja kosztów – zwrot dofinansowania). Należy przy tym zwrócić uwagę, że niewłaściwa kwalifikacja kosztów jest także wynikiem nieskutecznej kontroli wewnętrznej (ocena 4). Osobnym obszarem badania będzie jakość i dostępność dokumentacji projektu. Istnieje bowiem ryzyko popełnienia nieprawidłowości o charakterze formalnym, związanym z wymogami instytucji zarządzającej w zakresie prowadzenia dokumentacji (formalne i fizyczne zabezpieczenie). Dostępność i poprawność dokumentacji będzie poddana automatycznej weryfikacji w trakcie badań nad obiektami 1 i 2.

V. METODYKA

1. testy przeglądowe – identyfikacja zasad funkcjonowania badanego systemu i jego podsystemów oraz potwierdzenie istnienia (lub nie) kontroli poprzez użycie niżej wymienionych technik:
 - zapoznanie się z dokumentami służbowymi,
 - uzyskiwania wyjaśnień i informacji od pracowników audytowanej jednostki w oparciu o kwestionariusze kontroli wewnętrznej,
 - obserwację wykonywanych działań,
2. testy zgodności – analiza wszystkich zidentyfikowanych procedur w celu oceny stopnia i zakresu ich stosowania poprzez użycie niżej wymienionych technik:
 - porównanie określonych zbiorów danych z kryteriami ustalonymi przez audytorów (na podstawie przepisów prawa, umowy o dofinansowanie projektu i wytycznych instytucji zarządzającej);
 - sprawdzenie rzetelności informacji oraz jej porównanie z informacją zewnętrzną;
3. testy rzeczywiste legalności (atrybuty) i wydajności (efektywności) tj. sprawdzenie prawidłowości funkcjonowania podsystemów

VI. TERMIN

Zadanie audytowe przeprowadzono w okresie październik – grudzień 2008r.

VII. KRYTERIA OGÓLNE

Fundusz ISPA (Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej - *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) został powołany na mocy Rozporządzenia (WE) 1267/1999 z 21 czerwca 1999 r. Był jednym z trzech instrumentów finansowych Unii Europejskiej (obok PHARE i SAPARD) przeznaczonym dla państw kandydujących do akcesji. Celem instrumentu było ujednoczenie poziomu infrastruktury technicznej w zakresie transportu i **ochrony środowiska**. Od 1 maja 2004 r. (od dnia akcesji do Unii Europejskiej) Polska przestała być beneficjentem funduszu ISPA, choć projekty finansowane ze środków tego funduszu były nadal realizowane w ramach Funduszu Spójności. Zgodnie z załącznikiem II do Traktatu Akcesyjnego wszystkie projekty, które były przedmiotem decyzji Komisji w sprawie pomocy na podstawie rozporządzenia (WE)

nr 1267/99, a które nie zostały ukończone, były realizowane w ramach działającego na zbliżonych zasadach Funduszu Spójności. Fundusz Spójności powstał na mocy Traktatu z Maastricht o utworzeniu Unii Europejskiej z 1991 r., który wszedł w życie w 1993 r. Fundusz Spójności został powołany w celu zmniejszania różnic w poziomie gospodarczo - społecznym krajów i regionów Unii Europejskiej. Różnice w poziomie ekonomicznym pojawiły się wraz z przyjmowaniem do Unii kolejnych państw członkowskich, których wyniki gospodarcze odbiegały od państw najbardziej rozwiniętych. Fundusz Spójności miał dostarczyć wsparcia finansowego na realizację dużych inwestycji związanych z rozwojem lub modernizacją infrastruktury transportowej i ochrony środowiska. Fundusz Spójności jest instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej, lecz nie zalicza się do funduszy strukturalnych. Pomoc z Funduszu Spójności ma zasięg krajowy, a nie regionalny jak w przypadku funduszy strukturalnych. Kierunki rozwoju, w ramach których określa się programy i strategię wykorzystania Funduszu Spójności określono w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004r. o narodowym planie rozwoju (Dz.U. 04.116.1206). Strategiczne kierunki alokacji funduszy pomocowych Unii Europejskiej wyznacza Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, natomiast praktyczne korzystanie ze środków jednego z nich – Funduszu Spójności, określa **Strategia wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006 (Strategia)**. Strategia została przyjęta rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 lipca 2004 r. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 11 sierpnia 2004 r. W dokumencie przedstawiono w szczególności:

- główne kierunki wykorzystania Funduszu Spójności w Polsce w latach 2004-2006,
- strategię rozwoju transportu i ochrony środowiska, w tym diagnozę stanu, priorytetowe projekty i ich efekty ekonomiczne, społeczne i ekologiczne oraz zasady finansowania,
- system zarządzania i kontroli,

a także ocenę doświadczeń w zakresie wykorzystania Funduszu ISPA.

Uzupełnieniem obowiązków spoczywających na beneficjentach realizujących projekty są wytyczne, których stosowanie jest obligatoryjne. Do kryteriów w przedmiotowym zadaniu audytowym, audytorzy zaliczyli następujące wytyczne:

- Ogólne wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w projektach współfinansowanych przez Fundusz Spójności – wydane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Instytucje Zarządzającą (maj 2006);
- Wytyczne do raportów z postępów w realizacji projektów Funduszu Spójności – wydane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (grudzień 2007);
- Wytyczne do prowadzenia działań informacyjnych i promujących dotyczących przedsięwzięć Funduszu Spójności – wydane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (wrzesień 2008);
- Wytyczne Komisji Europejskiej dla Funduszu Spójności – części od I do V.

VIII. KRYTERIA I USTALENIA

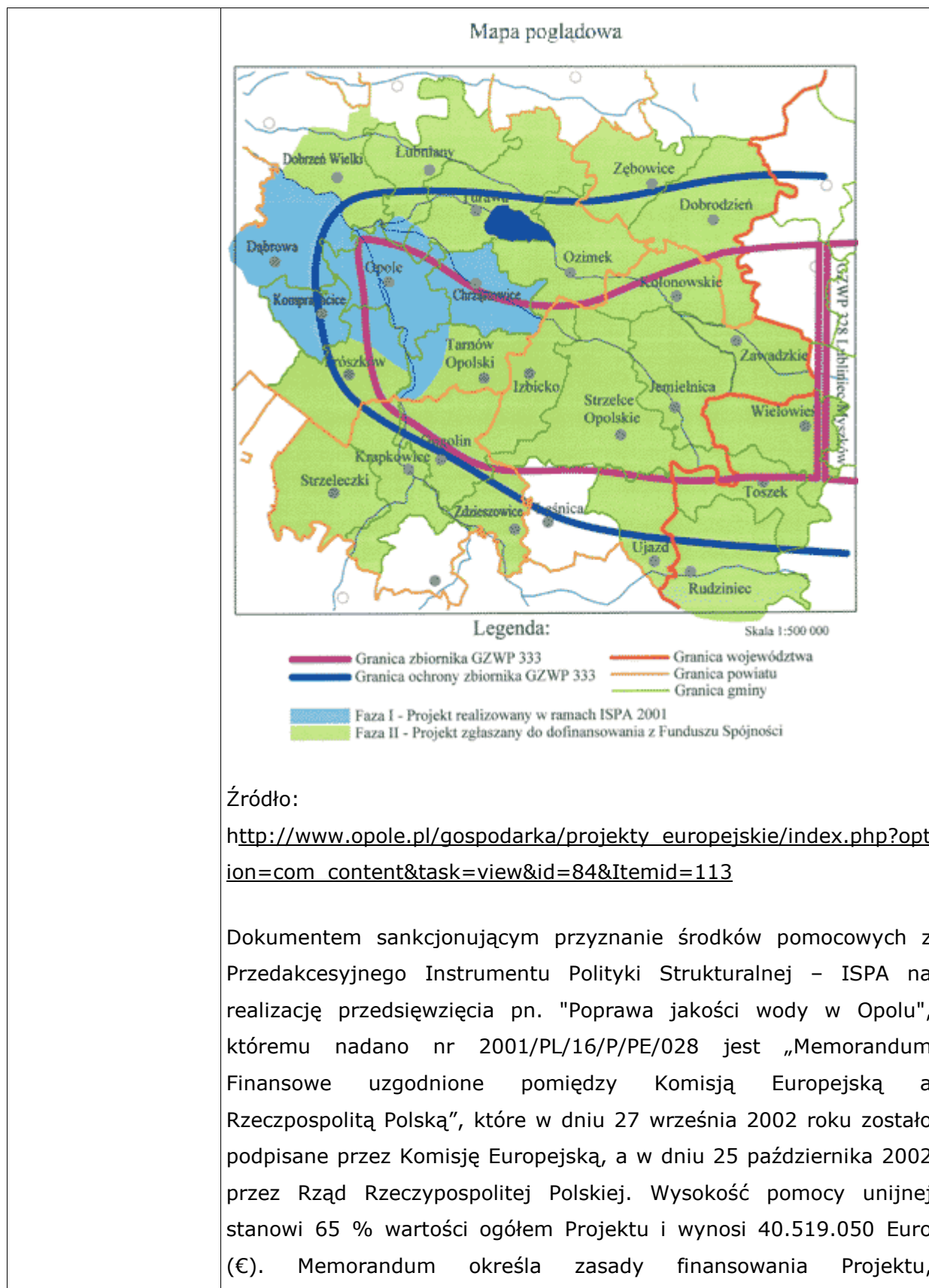
Obiekt 1 - Ocena realizacji wymogów formalnych;

1.1. Kryteria	<p>1.1.1. Fundusz Spójności, który został powołany w drodze Rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994r., stanowi instrument polityki spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej opracowany w celu zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zmniejszenie opóźnienia regionów najmniej uprzywilejowanych. Fundusz realizuje te założenia wnosząc wkład finansowy do projektów w dziedzinie środowiska naturalnego oraz sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportu. Zgodnie Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994r. Państwa Członkowskie zobowiązane zostały do podjęcia działań mających na celu m.in.:</p> <p>i. zapewnienie skutecznego i prawidłowego oraz zgodnego z zasadą należytego zarządzania finansami, korzystania z Funduszu Spójności. W tym celu niezbędne jest opracowanie przez Państwa Członkowskie wytycznych dotyczących organizacji właściwego funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za realizację projektów. Uszczegółowienie zasad wykonywania rozporządzenia (WE) nr 1164/94 z dnia</p>
---------------	--

	<p>16 maja 1994r., w zakresie systemów zarządzania oraz kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności nastąpiło w drodze Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1386/2002 z dnia 29 lipca 2002r. Ww. akt określa, iż przygotowane przez Państwa Członkowskie wytyczne dotyczące zabezpieczenia systemów zarządzania oraz kontroli powinny zapewnić m.in.:</p> <ol style="list-style-type: none">1) <i>wyraźne określenie, wyraźny rozdział, i tak dalece jak jest to niezbędne do należytego zarządzania, właściwe oddzielenie funkcji w ramach danej organizacji;</i>2) <i>skuteczne systemy w celu zapewnienia, że funkcje te są pełnione w sposób odpowiedni.</i> <p>Punkt wyjścia do przygotowania szczegółowych podręczników procedur wewnętrznych dla instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie, wdrażanie i kontrolę Funduszu Spójności stanowi opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: <i>Zarządzanie i Kontrola Funduszu Spójności. Ogólny podręcznik</i>. Celem wyżej wymienionego opracowania było przedstawienie zagadnień dotyczących instytucjonalnego systemu zarządzania i kontroli Funduszu Spójności oraz regulacji prawnych stanowiących podstawę funkcjonującego systemu (zarządzania i kontroli Funduszu Spójności);</p> <ol style="list-style-type: none">ii. zapewnienie prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych w celu uświadamiania ogółowi społeczeństwa roli Wspólnoty w stosunku do realizowanych zadań oraz uświadamiania potencjalnym beneficjentom, a także organizacjom zawodowym oferowanych możliwości. Państwa Członkowskie zostały w szczególności zobowiązane do umieszczania bezpośrednio widocznych tablic wskazujących procent kosztu całkowitego danego projektu, który jest finansowany przez Wspólnotę, wraz z logo Wspólnoty. Uszczegółowienie zasad wykonywania rozporządzenia (WE) nr 1164/94 z dnia 16 maja 1994r., w odniesieniu do działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących przedsięwzięć Funduszu Spójności nastąpiło w drodze Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 621/2004 z dnia 1 kwietnia 2004r. Ww. akt
--	--

	<p>określa, iż przygotowane przez Państwa Członkowskie wytyczne dotyczące działań promocyjnych oraz informacyjnych powinny zapewnić m.in.:</p> <ol style="list-style-type: none">1) <i>wyjaśnienie w następujących słowach lub w jakimś równoważnym wyrażeniu roli jaką odgrywa Unia poprzez Fundusz Spójności: „Niniejszy projekt pomaga zmniejszyć gospodarcze i społeczne nierówności między obywatelami Unii Europejskiej”;</i>2) <i>zamieszczanie w informacjach oraz instrumentach promocyjnych flagi europejskiej, zgodnie z zasadami graficznymi wymienionymi w Załączniku, z następującymi słowami lub jakimś równoważnym wyrażeniem: „Niniejszy projekt jest częściowo finansowany przez Unię Europejską”.</i>3) <i>dostarczenie dokumentacji dotyczącej projektu mediom i każdej innej zainteresowanej osobie;</i>4) <i>wznoszenie tablic reklamowych w miejscach realizacji projektu, które powinny zostać zastąpione przez tablice upamiętniające w okresie nie dłuższym niż sześć miesięcy od zakończenia prac;</i>5) <i>przygotowywanie publikacji (broszur, ulotek, listów reklamowych, itp.), materiałów wideo oraz tworzenie stron internetowych i prezentowanie plakatów w lokalizacjach o wysokiej oglądalności.</i> <p>Szczegółowe zasady dotyczące prowadzenia ww. zadań zostały opracowane przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy – Instytucje Zarządzającą Funduszem Spójności w czerwcu 2005r. w postaci <i>Wytycznych do prowadzenia działań informacyjnych i promujących dotyczących przedsięwzięć Funduszu Spójności.</i></p> <p>1.1.2. W 2001 roku został zgłoszony do Komisji Europejskiej wniosek o wsparcie przedsięwzięcia pod nazwą: "Ochrona wód podziemnych na obszarze zbiornika GZWP 333 Opole – Zawadzkie" w ramach Programu ISPA. Projekt uzyskał akceptację Komisji Europejskiej w lipcu 2002 roku. Komisja Europejska zwiększyła udział środków ISPA</p>
--	---

	<p>z wnioskowanych 55% do 65% wartości ogółem oraz nadała Projektowi nową nazwę: "Poprawa jakości wody w Opolu" (Opole water quality improvement).</p> <p>Głównym celem wyznaczonym do osiągnięcia stała się ochrona zasobów zbiornika wód podziemnych GZWP 333 Opole – Zawadzkie, który znajduje się na terenie województwa opolskiego i śląskiego. Zbiornik ten obejmując swym zasięgiem około 1.035 km² powierzchni, jest jednym z najbogatszych pod względem zasobności zbiorników w Polsce. Miasto Opole oraz tereny je otaczające czerpią wodę głównie ze zbiornika wód podziemnych. Realnym zagrożeniem dla zbiornika stanowią nieskanalizowane obszary aglomeracji miejskich i siedlisk wiejskich, które powodują, że wody zbiornika z roku na rok mają coraz gorszą jakość. Wiele peryferyjnych terenów miasta oraz otaczające gminy nie posiadając kanalizacji, powodowało narastanie problemu przenikania ścieków do ziemi poprzez łatwo przepuszczalne warstwy wapienne.</p>
--	---



	<p>monitoringu, sprawozdawczości, zarządzania i kontroli finansowej oraz działań informacyjnych i upowszechniających dotyczących pomocy unijnej. W dniu 24 grudnia 2003 roku na podstawie Memorandum Finansowego zostało zawarte Porozumienie o realizacji Projektu pomiędzy Gminą Opole – Beneficjentem Końcowym a Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, który pełni funkcję koordynującą, monitorującą i kontrolną dla Projektu. Porozumienie oznaczone nr 3108/2003/Wn8/OW-ki-IS/D określa prawa i obowiązki stron oraz zasady przekazywania Beneficjentowi Końcowemu środków z Funduszu ISPA pozyskanych przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie Memorandum Finansowego. W dniu 17 listopada 2003 roku siedem Gmin uczestniczących w realizacji Projektu podpisało Porozumienie międzygminne <i>w sprawie powierzenia Gminie Opole budowy kanalizacji sanitarnej i stacji pomp, ich utrzymania i eksploatacji oraz zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych</i>. W którym postanowiono wspólnie zrealizować inwestycję ekologiczną mającą na celu ochronę wód podziemnych zbiornika GZWP 333 Opole – Zawadzkie w oparciu o Projekt "Poprawa jakości wody w Opolu jednocześnie powierzając Gminie Opole zadania publiczne polegające na: realizacji i obsłudze Projektu, utrzymaniu i eksploatacji powstałych w wyniku jego wykonania urządzeń i obiektów kanalizacyjnych oraz odprowadzaniu ścieków komunalnych, zgodnie z wymogami obowiązującymi w ramach Funduszu ISPA.</p> <p>1.1.3. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta Opola, stanowiącym podstawowy dokument regulujący prace jednostki za realizację Projektu „Poprawa jakości wody w Opolu” w ramach Programu Funduszu Spójności odpowiedzialne jest Biuro Projektu FS (JRP, czyli Jednostka Realizująca Projekt). Biuro Projektu FS zostało wprowadzone do struktur organizacyjnych urzędu Zarządzeniem Nr OR.I-0152-12/2005 Prezydenta Miasta Opola z dnia 29 marca 2005r., zastępując funkcjonujące dotychczas Biuro Projektu ISPA. Wprowadzona zmiana podyktowana była akcesem Polski do struktur Unii Europejskiej (1 maja 2004r.). Działający w Polsce od roku 2000 Fundusz ISPA zakończył swoje funkcjonowanie, a wszelkie jego</p>
--	---

	<p>zobowiązania płatnicze przejął Fundusz Spójności. W praktyce oznaczało to, iż projekty inwestycyjne, dla których Komisja Europejska podpisała memoranda finansowe w ramach Przedakcesyjnego Instrumentu Polityki Strukturalnej - ISPA były kontynuowane w następnych latach jako projekty Funduszu Spójności. Zgodnie z ww. zarządzeniem w skład JRP wchodzi:</p> <ul style="list-style-type: none">i. Referat Finansowy, do którego zadań należy m.in.:<ul style="list-style-type: none">1) prowadzenie obsługi finansowo – księgowej Projektu w systemie dwuwalutowym;2) monitorowanie finansowej realizacji Projektu;3) rozliczanie finansowe Projektu i JRP.ii. Referat Realizacji i Nadzoru, do którego zadań należy m.in.:<ul style="list-style-type: none">1) nadzór inwestorski nad realizacją Projektu;2) monitorowanie rzeczowej realizacji Projektu;3) przygotowywanie dokumentacji oraz przeprowadzanie przetargów dla Projektu.iii. Referat Organizacyjny, do którego zadań należy m.in.:<ul style="list-style-type: none">1) opracowywanie i aktualizacja procedur zarządzania Projektem;2) prowadzenie działań upowszechniających i informacyjnych;3) przygotowywanie sprawozdań z realizacji Projektu;4) przygotowywanie projektów uchwał, umów i innych aktów prawnych.iv. Samodzielne stanowisko pracy – radca prawny, do którego zadań należy m.in.:<ul style="list-style-type: none">1) udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych oraz udzielanie wyjaśnień w zakresie stosowania prawa;2) opiniowanie projektów uchwał i zarządzeń oraz innych dokumentówv. Naczelnik Biura Projektu FS kierujący pracami Biura, pełniący jednocześnie funkcję Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu FS (MAO – <i>Measure Authorising Officer</i>), podległy organizacyjnie bezpośrednio Prezydentowi Miasta Opola. MAO powierzono odpowiedzialność m.in. za:<ul style="list-style-type: none">1) prawidłową realizację całego Projektu „Poprawa jakości
--	---

	<p>wody w Opolu” w ramach Projektu FS (w tym odpowiedzialność za zarządzanie administracyjne, techniczne i finansowe Projektem oraz monitorowanie jego realizacji);</p> <ol style="list-style-type: none">2) zgodność realizacji Projektu ze wszelkimi wymaganymi procedurami, w tym koordynację i nadzór nad przygotowaniem i przeprowadzaniem postępowań o udzielanie zamówienia publicznego;3) przestrzeganie struktur, procedur wdrażania i realizacji Programu FS oraz Porozumienia o realizacji Projektu;4) koordynacja prac i nadzór merytoryczny JRP. <p>1.1.4. W drodze decyzji nr OR.I-0153-1/2004 z dnia 13 stycznia 2004r. Prezydent Miasta Opola powołał Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu FS (MAO) w osobie Pana Stanisława Tyki. Ww. kierował jednocześnie pracami Biura Projektu FS do października 2006r., kiedy to został zastąpiony na stanowisku Naczelnika Biura przez Panią Agnieszkę Maślak. W dniu 16 stycznia 2007r., Naczelnik Biura FS została upoważniona przez Prezydenta Miasta Opola (znak pisma OR.III.1115/8/07) do pełnienia funkcji Zastępcy Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu Funduszu Spójności (<i>Deputy MAO – Measure Authorising Officer</i>). Zgodnie z ww. upoważnieniem do zadań Zastępcy Pełnomocnika należy m.in.:</p> <ol style="list-style-type: none">i. współodpowiedzialność za prawidłową realizację całego Projektu „Poprawa jakości wody w Opolu” w ramach Programu FS, a w szczególności za odpowiednie zarządzanie administracyjne, techniczne i finansowe Projektem oraz monitorowanie jego realizacji;ii. współodpowiedzialność za przestrzeganie struktur, procedur wdrażania i realizacji Projektu FS oraz porozumienia o realizacji Projektu;iii. współudział w posiedzeniach Komitetu Monitorującego Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności;iv. współodpowiedzialność za nadzór nad wykonywaniem czynności niezbędnych do zapewnienia ciągłości finansowania
--	---

	<p>realizacji projektu ze środków Funduszu spójności, środków własnych gmin, środków NFOŚiGW i WFOŚiGW oraz środków WiK;</p> <ul style="list-style-type: none">v. zapewnienie właściwego przepływu informacji, obiegu i przechowywania dokumentacji związanej z realizacją Projektu w czasie wykonywania obowiązków Zastępcy Pełnomocnika ds. realizacji Projektu Funduszu Spójności;vi. współodpowiedzialność za nadzór nad prawidłową i terminową realizacją i rozliczeniem zadań w zakresie inwestycji prowadzonych w ramach programu;vii. współodpowiedzialność za nadzór nad opracowaniem i zatwierdzaniem procedur postępowania we wszystkich działaniach związanych z realizacją Projektu zgodnie z procedurami i wytycznymi właściwymi dla Funduszu Spójności, jak również zgodnie z postanowieniami zawartymi w Porozumieniu o realizacji Projektu. <p>Przeprowadzona w październiku 2006r. zmiana na stanowisku Naczelnika Biura, została odzwierciedlona poprzez wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej JRP stanowiska Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu FS, wprowadzona zarządzeniem Prezydenta Miasta Opola Nr OR.I-0152-77/07 z dnia 30 maja 2007r. W akcie tym Prezydent Miasta powierzył nadzór nad MAO oraz JRP Drugiemu zastępcy Prezydenta – Panu Arkadiuszowi Karbowiakowi. Naczelnik Biura Projektu FS uwzględniła ww. zmiany w określonej w drodze zarządzenia wewnętrznego Nr JRP/0114-1/4/07 z dnia 31 maja 2007r. organizacji pracy podległej jednostki.</p> <p>1.1.5. Realizując wymóg opracowania podręcznika określającego m.in. strukturę organizacyjną JRP, w celu zapewnienia skutecznego zarządzania finansowego i kontroli wewnętrznej oraz prowadzenia działań informacyjnych, i upowszechniających (patrz pkt. 1.1.1.) opracowano tekst jednolity Procedur organizacji Jednostki Realizującej Projekt „Poprawa jakości wody w Opolu” w ramach Funduszu Spójności wprowadzony przez Prezydenta Miasta Opola Zarządzeniem Nr OR.I-0152-112/05 z dnia 12 grudnia 2005r. Ww.</p>
--	---

	<p>podręcznik stanowi zbiór procedur (oznaczonych symbolami):</p> <ul style="list-style-type: none"> i. kontrola finansowa – F; ii. monitoring i sprawozdawczość – M; iii. zarządzanie i organizacja – Z; iv. zawieranie kontraktów – K; v. przetargi – P; vi. listy sprawdzające. <p>W dniu 25 maja 2006r. Prezydent Miasta Opola Zarządzeniem NR OR.I-0152-70/06 wprowadził aktualizację Procedur organizacji JRP spowodowaną wytycznymi Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie monitoringu i sprawozdawczości, mających na celu uproszczenie systemu sprawozdawczości oraz usprawnienie procesu wnioskowania o płatności poprzez zmniejszenie częstotliwości raportowania oraz zastąpienie trzech funkcjonujących formatów raportów jednym ujednocionym wzorem. Wprowadzono również zmianę polegającą na określeniu obowiązku dwustopniowej weryfikacji raportów na poziomie JRP przed wysłaniem ich do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.</p>
1.2. Stan faktyczny	<p>1.2.1. Opracowany tekst jednolity Procedur organizacji Jednostki Realizującej Projekt „Poprawa jakości wody w Opolu” w ramach Funduszu Spójności wprowadzony przez Prezydenta Miasta Opola Zarządzeniem Nr OR.I-0152-112/05 z dnia 12 grudnia 2005r. (patrz pkt.1.1.5.) stanowi zbiór następujących procedur regulujących następujące obszary:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. kontrola finansowa – F zawierająca załączniki: <ul style="list-style-type: none"> 1) F1 zat. Osoba odpowiedzialna za sprawy finansowe projektu; 2) F2 zat. Procedura dokonywania płatności w ramach kontraktu; 3) F3 zat. Odrębne prowadzenie rachunkowości projektu; 4) F4 zat. Procedura monitoringu i raportowania finansowego; 5) F5 zat. Procedura monitoringu kosztów nieinwestycyjnych;

	<ul style="list-style-type: none">6) F6 zat. Procedura kontroli dowodów księgowych przed dokonaniem płatności;7) F7 zat. Kontrola dowodów księgowych;8) F8 zat. Raporty audytu finansowego;9) F9 zat. Warunki przechowywania dokumentacji finansowej. <p>ii. monitoring i sprawozdawczość – M zawierająca następujące załączniki:</p> <ul style="list-style-type: none">1) M1 zat. System monitorowania realizacji projektu;2) M2 zat. Procedura dotycząca systemu sprawozdawczości;3) M3 zat. Sprawdzanie i zatwierdzanie dokumentów;4) M4 zat. Warunki umożliwiające przeprowadzenie kontroli terenowych;5) M5 zat. Procedura gromadzenia i udostępniania dokumentacji monitoringu projektu;6) M6 zat. Procedura działań następczych w przypadku ujawnienia nieprawidłowości w trakcie realizacji projektu;7) M7 zat. Zasady prowadzenia działań informacyjnych i upowszechniających; <p>iii. zarządzanie i organizacja – Z zawierająca następujące załączniki:</p> <ul style="list-style-type: none">1) Z1 zat. Organizacja jednostki realizującej projekt – JRP;2) Z2 zat. Strategia, w której uwzględniono realizację przedsięwzięcia objętego projektem;3) Z3 zat. Osoby koordynujące realizację projektu;4) Z4 zat. Rejestr spotkań w sprawie realizacji projektu;5) Z5 zat. Załączniki nr 1-4 do Porozumienia w sprawie realizacji projektu;6) Z6 zat. Procedura postępowania w przypadku potencjalnego konfliktu interesów;7) Z7 zat. Listy sprawdzające dotyczące realizacji projektu.
--	---

	<p>iv. zawieranie kontraktów – K zawierające następujące załączniki:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) K1-2 zat. Zawieranie kontraktów i wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za ich przygotowanie; 2) K3-4 zat. Procedura sprawdzania poprawności i kompletności oraz zatwierdzania kontraktów; 3) K5-6 zat. Procedura przechowywania i udostępniania zawartych kontraktów. <p>v. przetargi – P zawierające następujące załączniki:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) P1-11 zat. Organizacja przetargów. <p>vi. listy sprawdzające.</p> <p>W ramach przeprowadzanych testów przeglądowych zespół audytorów poddał analizie aktualność zapisów <i>Procedur organizacji Jednostki Realizującej Projekt „Poprawa jakości wody w Opolu” w ramach Funduszu Spójności</i> wprowadzonych Zarządzeniem Nr OR.I-0152-112/05 Prezydenta Miasta Opolą z dnia 12 grudnia 2005r. Audytorzy w wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzili, iż w funkcjonujących ww. procedurach nie uwzględniono wprowadzonych zmian w strukturze organizacyjnej Biura (patrz pkt 1.1.4.). Zastrzeżenia audytorów w zakresie aktualności struktury organizacyjnej JRP budzi fakt, iż m.in. Procedura Z1 zat. <i>Organizacja Jednostki Realizującej Projekt (JRP)</i> nie uwzględnia w swych zapisach powołania w dniu 16 stycznia 2007r. Zastępcy Pełnomocnika ds. realizacji Projektu Funduszu Spójności (<i>Deputy MAO – Measure Authorising Officer</i>). Nie uwzględnia również w swych zapisach roli Naczelnika Biura Projektu FS jako podmiotu odpowiedzialnego za organizację pracy Biura. Przedstawiona w sposób graficzny struktura organizacyjna JRP (Załącznik do Procedury Z1) nie uwzględnia powołania <i>Deputy MAO</i>, oddzielenia Naczelnika JRP od pełnienia funkcji <i>MAO</i> oraz faktu podległości funkcjonalno - służbowej Drugiemu Zastępcy Prezydenta Miasta Opolą. Dodatkowo zespół audytowy zgłasza zastrzeżenia dotyczące braku uwzględnienia w Procedurze Z3 zat. <i>Osoby koordynujące realizację projektu</i> jako osoby koordynującej projekt <i>Deputy MAO</i> – nie uwzględnia tym samym faktu powołania Zastępcy Pełnomocnika ds. realizacji</p>
--	--

	<p>Projekt Funduszu Spójności. Wskazuje jednocześnie jako osobę koordynującą Kierownika Referatu Realizacji i Nadzoru Panią Agnieszkę Maślak (od dnia 1 października 2006r. Naczelnika JRP). Brak wprowadzenia aktualizacji stanowi nie spełnienie wymogu określonego w zapisach procedury Z3 głoszącego, iż zmiany składu osób odpowiedzialnych za koordynację realizacji projektu powinny być odzwierciedlane w ww. procedurze. Audytorzy zalecają wprowadzenie niezbędnych aktualizacji w funkcjonującym tekście jednolitym Procedur organizacji Jednostki Realizującej Projekt „Poprawa jakości wody w Opolu” w ramach Funduszu Spójności. Tym bardziej, iż pomimo nieaktualnych procedur określających organizację JRP, w Biurze Projektu FS funkcjonują zasady organizacji pracy wprowadzone Zarządzeniem Naczelnika (nr JRP/0114-1/4/07 z dnia 31 maja 2007r.) uwzględniające aktualnie obowiązującą strukturę biura (w tym obowiązki pełnione przez Naczelnika Biura Projektu FS jako <i>Deputy MAO</i>).</p> <p>Zespół audytowy przedstawił aktualną strukturę organizacyjną sporządzoną na podstawie załącznika do zarządzenia wewnętrznego Naczelnika Biura Projektu FS nr JRP/0114-1/4/07 z dnia 31 maja 2007r. w formie wykresu stanowiącego załącznik nr 1.</p> <p>1.2.2. Zasady stanowiące instrukcję kancelaryjną, określające w sposób jednolity, rzeczowy i niezależny od struktury organizacyjnej jednostki samorządu terytorialnego klasyfikacje akt powstałych w toku działalności urzędu oraz kwalifikację archiwalną zostały opracowane przez ustawodawcę i wprowadzone Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999r. w sprawie <i>instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych</i> (Dz.U. z 1999r. Nr 112, poz. 1319 z późn. zm.). Instrukcja kancelaryjna obejmuje wszystkie zagadnienia z zakresu działalności urzędu oznaczone w poszczególnych pozycjach symbolami, hasłami i kategorią archiwalną. Wykaz ten służy do oznaczania, rejestracji, łączenia i przechowywania akt. Załącznik nr 4 do ww. rozporządzenia stanowi Jednolity rzeczowy wykaz akt dla organów gmin i związków międzygminnych. Zgodnie z § 13 ust. 7 Instrukcji kierownik urzędu</p>
--	---

	<p>może w uzasadnionych przypadkach rozbudować jednolity rzeczowy wykaz akt w ramach istniejących symboli klasyfikacyjnych z zachowaniem istniejącej kategorii archiwizacyjnej. Jednakże ustawodawca zastrzegł, w § 15, iż zmiany w wykazie akt polegające na przekształceniu lub dodaniu nowych symboli i haseł kwalifikacyjnych w klasach trzeciego i czwartego rzędu mogą być dokonywane tylko i wyłącznie w drodze zarządzenia kierownika urzędu w porozumieniu z właściwym archiwum państwowym.</p> <p>Działając na podstawie § 14 Instrukcji Naczelnik Biura Projektu FS w drodze Zarządzenia Wewnętrznego nr JRP.0114-1-1/08 z dnia 2 stycznia 2008r., które otrzymało akceptację Zastępcy Prezydenta Miasta Opola Pana Arkadiusza Karbowiaka (działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Opola) wprowadziła do stosowania w podległej jednostce szczegółowy wyciąg z jednolitego rzeczowego wykazu akt, zawierający odpowiednie symbole i hasła klasyfikacyjne oraz kategorie archiwalne dokumentacji występujące w działalności JRP. Powyższe zarządzenie pozbawiło jednocześnie mocy obowiązywania szczegółowy wyciąg z jednolitego rzeczowego wykazu akt funkcjonujący w Biurze od kwietnia 2006r. Opracowany wyciąg został sporządzony do użytku wewnętrznego w ramach JRP i spełnia funkcje pomocnicze dla pracowników Biura.</p> <p>W wyniku przeprowadzonej, w ramach testów przeglądowych analizy zespół audytorów stwierdził, iż w Urzędzie Miasta Opola wprowadzono rozszerzenia do rzeczowego wykazu akt - Tekst jednolity rozszerzonego rzeczowego wykazu akt stosowanych w Urzędzie Miasta Opola stanowiącego załącznik do Zarządzenia Prezydenta Miasta Opola nr OR-I.0152-140/07 z dnia 23 października 2007r. Audytorzy ustalili, iż Prezydent Miasta dokonał m.in. rozszerzeń związanych z zakresem przedmiotowym zadania audytowego, które zostały przedstawione w poniższej tabeli:</p>
--	---

Tabela nr 1

Lp.	Symbol klasyfikacyjny (IV stopień podziału)	Hasło klasyfikacyjne	Kategoria archiwalna
1	0730	Przygotowanie i realizacja projektów inwestycyjnych dofinansowanych ze środków pomocowych	BE-10
2	0916	Kontrole dotyczące realizacji projektów współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej	BE-10
3	1116	Upoważnienia, pełnomocnictwa związane z realizacją zadań ze środków pomocowych Unii Europejskiej	B-10
4	3414	Zamówienia publiczne na roboty budowlane dla projektów współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej	B-10
5	3415	Zamówienia publiczne na dostawy do projektów współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej	B-10
6	3416	Zamówienia publiczne na usługi dla projektów współfinansowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej	B-10

Porozumienie o realizacji Projektu „Poprawa jakości wody w Opolu” zawarte na podstawie Memorandum Finansowego dnia 24 grudnia 2003r. określa, iż Beneficjent Końcowy (Gmina Opole) zobowiązany jest do przechowywania całości dokumentacji związanej z zarządzaniem finansowym, technicznym oraz z Kontraktami przez okres pięciu lat następujących po roku, w którym nastąpiło przekazanie ostatniej transzy środków z Funduszu, przekazanych Beneficjentowi Końcowemu, czyli w przypadku ww. projektu do końca 2014r.

W dniu 28 grudnia 2004r. Naczelnik Biura Projektu ISPA Zarządzeniem Wewnętrznym Nr 9/2004 (zmiana uwzględniająca

	<p>powstanie Biura Projektu Funduszu Spójności została wprowadzona w dniu 27 kwietnia 2006r. – zatwierdzona przez Prezydenta Miasta Opola w dniu 15 maja 2006r.) określił następujące rodzaje dokumentów przechowywanych w sposób specjalny (w szafie metalowej): zatwierdzone Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia, oferty wykonawców oraz gwarancje/zabezpieczenia w formie papierów wartościowych. Zarządzenie powyższe określiło również lokalizację szafy metalowej (pok. 23 w JRP), a także sposób ewidencjonowania dokumentacji przechowywanej w sposób specjalny obejmujący następujące elementy:</p> <ul style="list-style-type: none">• liczbę porządkową;• nazwę dokumentu (jego szczegółowy opis);• datę i godzinę przekazania/odbioru;• imię i nazwisko oraz podpis przekazującego/odbierającego. <p>Zarządzenie określiło również, iż książka ewidencji dokumentów przechowywanych w szafie metalowej powinna być przechowywana wraz z dokumentami. Dokumentacja przechowywana w sposób specjalny przeznaczona została do użytku wewnętrznego w JRP, natomiast ich wydanie podmiotom zewnętrznym powinno nastąpić po uprzednim wyrażeniu zgody przez Naczelnika Biura. Wyznaczono również osobę odpowiedzialną za prowadzenie ewidencji dokumentów przechowywanych w szafie oraz przechowywanie kluczy, wskazano również osobę zastępującą w razie nieobecności ww. Audytorzy w trakcie przeprowadzonego w dniu 15 grudnia 2008r. testu rzeczywistego potwierdzili, iż szafa metalowa jest zamykana, klucze do niej znajdują się pod opieką wyznaczonego pracownika Referatu Organizacyjnego. Audytorzy potwierdzili również fakt prowadzenia ewidencji dokumentacji w sposób zgodny z ww. zarządzeniem.</p> <p>Pracownicy Biura Projektu FS w trakcie przeprowadzonego testu przeglądowego – kwestionariusza kontroli wewnętrznej wskazali, iż stosowane w JRP <i>zasady archiwizacji wynikają z przepisów projektowych, zgodnie z którymi dokumentacja winna być przechowywana przez okres 5 lat po jej zakończeniu.</i></p>
--	---

	<p>Zgodnie z procedurą Z1 określającą organizację JRP (<i>Procedury organizacji Jednostki Realizującej Projekt Poprawa jakości wody w Opolu</i>” w ramach Funduszu Spójności wprowadzone Zarządzeniem Nr OR.I-0152-112/05 Prezydenta Miasta Opola z dnia 12 grudnia 2005r.) Pełnomocnik ds. Realizacji Projektu FS odpowiada za zapewnienie właściwego przechowywania dokumentacji związanej z realizacją projektu oraz <i>zapewnienie właściwego jej przechowywania przez okres 5 lat od daty zapłacenia ostatniej faktury</i>. Niestandardowy, 5 letni - od czasu zakończenia projektu - okres przechowywania dokumentacji został również wskazany w poniższych procedurach JRP:</p> <ul style="list-style-type: none">• F9 określającej warunki przechowywania dokumentacji finansowej;• M5 określającej sposób gromadzenia i udostępniania dokumentacji monitoringu projektu;• K5-6 określającej zasady przechowywania oraz udostępniania zawartych kontraktów. <p>Dodatkowo audytorzy stwierdzili, iż Wyciąg z jednolitego rzeczowego wykazu akt stosowany w Biurze Projektu FS (wprowadzony zarządzeniem Naczelnika Biura z dnia 2 stycznia 2008r.) nie obejmuje obowiązujących rozszerzeń zawartych w Tekście jednolitym rozszerzonego rzeczowego wykazu akt stosowanych w Urzędzie Miasta Opola stanowiącego załącznik do Zarządzenia Prezydenta Miasta Opola nr OR-I.0152-140/07 z dnia 23 października 2007r., dotyczących zakresu spraw realizowanych przez JRP (patrz tabela nr 1). A zatem, wyciąg z jednolitego rzeczowego wykazu akt np. dla hasła klasyfikacyjnego <i>współdziałanie, kontakty</i> zawiera symbole klasyfikacyjne III stopnia podziału 070 – <i>Współdziałanie z organami władzy państwowej</i> i 071 – <i>Współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego i z innymi instytucjami</i>, wraz z wydzielonym IV stopniem podziału - 0717, posiadającym kategorię archiwalną <u>BE-5</u>, (stosowanym w przypadku kontaktów z NFOŚ, WFOŚ, SAO, NAO, Przedstawicielstwem KE oraz <i>współdziałanie z jednostkami własnymi</i> – patrz Załącznik do Zarządzenia Wewnętrznego Nr JRP.0114-1-1/08 Naczelnik Biura Projektu FS z dnia 2 stycznia 2008r.) nie zawiera</p>
--	--

	<p>rozszerzenia III stopnia podziału 073 Środki pomocowe oraz IV stopnia 0730 Przygotowanie i realizacja projektów inwestycyjnych dofinansowanych ze środków pomocowych posiadających kategorię archiwalną <u>BE-10</u>. W ocenie audytorów istnieje ryzyko nieskutecznego zabezpieczenia formalnej dokumentacji Projektu w niestandardowym okresie jej przechowywania. Dodatkowa analiza udostępnionej korespondencji z Wydziałem Organizacyjnym UM Opola wykazała, iż na podstawie uzgodnień Archiwum Państwowego w Opolu z Sekretarzem Miasta Opola w sprawie <i>zawieszania</i> – odbiorczym akt z lat poprzednich przekazywanych do archiwum zakładowego w rubryce „Data zniszczenia lub przekazania do archiwum” należy zamieścić adnotację, że akta powinny być przechowywane (...) <u>zgodnie z wymogami unijnymi</u>. Zgodnie z powyższym dokumenty zaopatrzone w takie adnotacje nie będą mogły być przekazane do Archiwum Państwowego lub zniszczone przed upływem niestandardowego terminu ich przechowywania. W związku z tym zespół audytorów ocenił, iż oznaczenie dokumentacji Projektu kierowanej do archiwum zakładowego z dodatkową klauzulą wypełnia wymóg zabezpieczenia dokumentacji w okresie dłuższym, niż wynika to z przepisów krajowych, <u>jednak przy założeniu należytego ich oznaczenia</u>. W związku z tym audytorzy zalecają bezwzględne zastosowanie dodatkowej klauzuli w momencie kierowania dokumentacji do archiwum zakładowego.</p> <p>W przeprowadzonym przez zespół audytorów teście przeglądowym – kwestionariuszu kontroli wewnętrznej audytowani opisali zabezpieczenia dokumentacji projektowej w następujący sposób: <i>Dokumentacja jest przechowywana w pokojach biura, do których mają dostęp jedynie pracownicy biura. W miarę posiadanych możliwości są zamykane w szafach. Segregatory opisano kategoriami archiwizacyjnymi B-5, BE-5 i B-10, BE-10 w zależności od rodzaju dokumentów, zgodnie z wykazem akt obowiązującym w UM Opole. W trakcie przeprowadzonych w siedzibie JRP testów oraz badań audytorzy stwierdzili, iż dokumentacja JRP przechowywana jest w szafach paździerzowych, w pomieszczeniach JRP zgodnie z podziałem organizacyjnym biura. Audytorzy stwierdzili ponadto, że</i></p>
--	---

	<p>dokumentacja przygotowana do archiwizacji przechowywana jest również w ogólnodostępnych pudłach kartonowych (Naczelnik Biura tłumaczy ten fakt warunkami lokalowymi). Biuro posiada pomieszczenie techniczne z własnym punktem ksero, w którym również przechowywana jest dokumentacja, w tym w kartonowych pudłach. Audytorzy stwierdzili, iż w godzinach pracy dostęp do pomieszczenia nie jest ograniczony (drzwi nie są przez pracowników zamykane na klucz). Szafy paździerzowe w pomieszczeniach JRP, w trakcie nieobecności pracowników pozostawały otwarte, natomiast na biurkach znajdowała się dokumentacja urzędowa. Nie zabezpieczono również szuflad biurek wraz ze znajdującymi się w nich pieczętkami służbowymi. Nie stosowanie wymogów funkcjonującego w Urzędzie Miasta Opola Regulaminu Pracy (część VI. Postanowienia dotyczące organizacji pracy, ładu i porządku) zgodnie z którym pracownik <i>obowiązany jest uporządkować swoje miejsce pracy, złożyć wszelkie urzędowe dokumenty, akta, pieczętki do biurek lub szaf, które winny być zamknięte na klucz (...)</i>, powoduje zwiększenie ryzyka nieskutecznego zabezpieczenia formalnego dokumentacji Projektu. W związku z powyższym zespół audytorów zaleca stosowanie funkcjonujących w Urzędzie Miasta Opola standardów mających na celu zabezpieczenie dokumentacji przed jej wybrakowaniem.</p> <p>1.2.3. W toku audytu audytorzy przeprowadzili badanie – test rzeczywisty – mający na celu zapewnienie realizacji przez JRP wymogów w zakresie działań informacyjnych i promujących. Zgodnie z kryteriami opisanymi w punkcie 1.1 sprawozdania Beneficjent jest zobowiązany do informowania środków masowego przekazu o przedsięwzięciu realizowanym z Funduszu Spójności, uwypuklać udział Unii Europejskiej podczas imprez informacyjnych, umieszczać na materiałach informacyjnych godło europejskie. W miejscu realizacji projektu powinny zostać ustawione tablice informacyjne, zgodnie ze szczegółowymi zasadami opisanymi w załączniku nr III.6 do Memorandum Finansowego oraz <i>Wytycznych do prowadzenia działań informacyjnych i promujących dotyczących przedsięwzięć Funduszu Spójności</i>. Badanie zostało przeprowadzone w siedzibie JRP</p>
--	--

	<p>na podstawie przekazanej audytorom dokumentacji oraz jako wizja lokalna tablic informacyjnych umieszczonych w miejscach realizacji projektu. W wyniku podjętych czynności audytorzy ustalili, że pracownicy Referatu Organizacyjnego dokumentują wszystkie podjęte działania informacyjne i promujące w odrębnych segregatorach. Po zakończeniu poszczególnych etapów robót JRP wydawała publikacje z informacją o postępie prac w formie broszur, prospektów, artykułów prasowych, notatek kierowanych do mediów. Organizowano także spotkania informacyjne, na które przygotowywano każdorazowo prezentacje multimedialną. Przygotowano łącznie 20 prezentacji, z czego 10, audytorzy poddali analizie zawartości pod kątem występowania wymaganych informacji i logo, których występowanie badanie potwierdziło. Założono stronę internetową zawierającą wymagane informacje na temat realizowanego projektu. Na bieżąco dokonywana jest aktualizacja informacji zawartych na stronie internetowej, do której dostęp znajduje się w menu głównej strony Miasta Opola. Dane aktualizacyjne strony internetowej również są dokumentowane.</p> <p>Badanie – wizja lokalna tablic informacyjnych – została przeprowadzona w dniu 19 grudnia 2008r. w obecności przedstawiciela Biura Projektu FS. Badaniu poddano łącznie 9 tablic informacyjnych. Podczas badania uwzględniono następujące atrybuty jakie winny spełniać tablice informacyjne:</p> <ol style="list-style-type: none">1) minimalne wymiary tablicy 2,4/2,8m;2) kolor tablicy – biały;3) umieszczenie flagi UE, stanowiącej 20% szerokości tablicy, umieszczenie jej w lewym dolny rogu;4) umieszczenie wymaganej klauzuli: <i>Projekt ten, współfinansowany przez Unię Europejską, przyczynia się do zmniejszenia różnic społecznych i gospodarczych pomiędzy obywatelami Unii</i>5) przeznaczenie na flagę UE i klauzulę (punkty 2 i 3 powyżej) 30% powierzchni tablicy;6) umieszczenie nazwy podmiotu realizującego wraz z logo;7) umieszczenie tytułu i numeru projektu oraz kontraktu8) umieszczenie wartości projektu – podanej w milionach Euro z
--	--

	<p>dokładnością do jednego miejsca po przecinku, wartość dotacji z Funduszu Spójności w milionach Euro z dokładnością do jednego miejsca po przecinku i środki krajowe (wartościowo i procentowo).</p> <p>Badaniu poddano następujące tablice:</p> <ol style="list-style-type: none">i. Opole, ul. Popiełuszki,ii. Opole, ul. Frankiewicza,iii. Suchy Bór, ul. Pawlety,iv. Chrząstowice, przy drodze krajowej nr 46,v. Opole, ul. Sobieskiego,vi. Opole, ul. Partyzancka,vii. Chróścina Opolska,viii. Opole, Plac Konstytucji 3 Maja,ix. Opole, ul. Wrocławska (Bierkowice). <p>Wyniki wizji zostały przez audytorów udokumentowane fotograficznie i w części zaprezentowane poniżej:</p>
--	---



Zdj. nr 1:

Tablica informacyjna przy ul. Popieluszki w Opolu



Zdj. nr 2:

Tablica informacyjna przy ul. Pawlety w Suchym Borze



Zdj. 3:

Tablica informacyjna w Chróście Opolskiej



Zdj. nr 4:

Tablica informacyjna przy ul. Partyzanckiej w Opolu

W wyniku badania audytorzy stwierdzili, że wszystkie tablice zostały wykonane zgodnie z wymaganiami obowiązującymi w tym zakresie. Wszystkie kwoty zaprezentowane na tablicach wpisano w milionach Euro podając zaokrąglenie do 3 miejsc po przecinku. W ocenie audytorów nie powinno to stanowić uchybienia, stąd wynik badania ocenili pozytywnie.

	<p>1.2.4. Zgodnie z zawartym Porozumieniem o realizacji Projektu „Poprawy jakości wody w Opolu” Gmina Opole (Beneficjent końcowy) zobowiązany jest do zorganizowania i sfinansowania przeprowadzanej przez niezależną firmę audytorską kontroli finansowej całego okresu realizacji projektu w rocznym cyklu, po upływie każdego roku obrachunkowego (poczynając od audytu za rok 2004). Opracowany przez Jednostkę Realizującą Projekt podręcznik (<i>Procedury organizacji Jednostki Realizującej Projekt Poprawa jakości wody w Opolu” w ramach Funduszu Spójności</i> wprowadzone Zarządzeniem Nr OR.I-0152-112/05 Prezydenta Miasta Opola z dnia 12 grudnia 2005r.) określa, w procedurze F8 zat. Raporty Audytu Finansowego, iż celem audytu jest wyrażenie pisemnej opinii wraz z uzasadnieniem dotyczącej:</p> <ul style="list-style-type: none">• prawidłowości i rzetelności sprawozdawczości finansowej;• efektywności mechanizmów zarządzania i kontroli;• kwalifikowalności wydatków w badanym projekcie Funduszu Spójności. <p>Powyższa procedura określa również, iż dla celów ewidencyjnych dla raportów z audytów finansowych utworzona jest osobna teczka, a kolejne audyty podlegają rejestracji w Rejestrze Raportów Audytu Finansowego, który przechowywany jest w JRP. W okresie objętym zakresem przedmiotowego zadania audytowego (tj. w latach 2007 - 2008) wykonano dwa audyty zewnętrzne przeprowadzone przez (wyłączono na podstawie art. 5. ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej - Dz.U.01.112.1198). Audyty zostały przeprowadzone na podstawie umów pomiędzy Gminą Opole a Agencją zawartych w dniu 22 marca 2007r. (roczny audyt poniesionych wydatków kwalifikowanych poniesionych w 2006r.) oraz w dniu 28 marca 2008r. (roczny audyt poniesionych wydatków kwalifikowanych poniesionych w 2007r.). Realizacja wymogu zorganizowania i sfinansowania kontroli finansowej (przeprowadzanej przez niezależną firmę audytorską) pozwoliła na uzyskanie następujących rezultatów:</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>nie stwierdzono bezpośrednich zagrożeń dotrzymania terminu zakończenia realizacji projektu;</u>
--	---

- w przypadku audytu za rok 2006 - zidentyfikowano ryzyko zmiany kosztów zadania spowodowane różnicami kursowymi, aczkolwiek zwiększenie wydatków nie powinno wpłynąć na zmianę kwoty dofinansowania z FS – różnica z tego tytułu podlega bowiem finansowaniu ze środków własnych. Należy pamiętać, iż zgodnie z zasadami stosowania Euro określonymi w części IV Załącznika III.1 do Memorandum Finansowego ustalanie kursu wymiany odbywa się z wykorzystaniem kursu mającego zastosowanie w dokumentacji księgowej w miesiącu, w którym zgłoszenie wydatków jest rejestrowane w dokumentach księgowych instytucji, odpowiedzialnych za obsługę finansową projektu. Miesięczny kurs wymiany jest kursem obowiązującym w przedostatnim dniu roboczym miesiąca poprzedzającego miesiąc, dla którego ustanowiono dany kurs;
- w przypadku audytu za rok 2007 - brak zgody Komisji Europejskiej na przesunięcie daty zakończenia zadania do 31 grudnia 2009r. spowodować może problemy z udokumentowaniem założonych parametrów technicznych i efektu ekologicznego.

Projekt „Poprawa jakości wody w Opolu”, jak i postępy w jego realizacji były poddane licznym postępowaniom kontrolnym przeprowadzanym przez podmioty zewnętrzne w związku z zakresem powierzonych im do realizacji zadań. W poddanym przez audytorów badaniom okresie (tj. lata 2007 – 2008) przeprowadzono łącznie 42 kontrole zewnętrzne (20 kontrole zewnętrznych w 2007r. i 22 kontrole zewnętrzne w 2008r.). Kontrole zostały przeprowadzone (w podziale na okres przeprowadzenia postępowań) przez następujące podmioty:

i. rok 2007:

- 1) Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 1 kontrola (kontrola realizacji projektu);
- 2) Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu – 10 kontrole (kontrole terenowe – ocena zgodności zaawansowania rzeczowego inwestycji);

	<ol style="list-style-type: none">3) Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Opolu – 1 kontrola (zakończenie budowy obiektu budowlanego);4) Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Opolu – 3 kontrole (zakończenie budowy obiektu budowlanego);5) Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu – 5 kontroli (kontrole inwestycyjne – zgłoszenie zakończenia budowy kanalizacji sanitarnej). <p>ii. rok 2008:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu – 14 kontroli (kontrole inwestycyjne – zgłoszenie zakończenia budowy kanalizacji sanitarnej);2) Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego – 5 kontroli (zakończenie budowy obiektu budowlanego);3) Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego – 1 kontrola (zakończenie budowy obiektu budowlanego);4) Urząd Kontroli Skarbowej – 1 kontrola (kontrola celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz pochodzącymi z Funduszu Spójności w ramach projektu);5) Powiatowa Inspekcja Pracy – 1 kontrola (ocena prawidłowości rozwiązań zastosowanych na stanowiskach pracy). <p>Analiza udostępnionych dokumentacji z przeprowadzonych kontroli wykazała, iż pracownicy Urzędu Kontroli Skarbowej w postępowaniu kontrolnym przeprowadzonym w dniach od 27 grudnia 2007r. do 7 marca 2008r. zgłosili zastrzeżenia dotyczące stosowania procedur zamówień publicznych. Zastrzeżenia dotyczyły faktu, iż w zgłoszeniu publikacji zamówienia w Biuletynie Urzędu Zamówień Publicznych zamieszczono informację o realizacji projektu w ramach Funduszu Spójności, lecz informacja ta nie została opublikowana w Biuletynie Urzędu Zamówień Publicznych. W związku z faktem, iż stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zaszłości i ze względu na fakt braku możliwości ich usunięcia, kontrolerzy wydali ogólną rekomendację o</p>
--	--

	<p>przestrzeganiu obowiązujących przepisów. W pozostałych przeprowadzonych postępowań kontrolnych nie stwierdzono rażących uchybień.</p>
1.3. Analiza	<p>Przeprowadzone badania w przedmiotowym obiekcie miały na celu uzyskanie racjonalnego zapewnienia realizacji audytowanego projektu zgodnie z wymogami formalnymi, w zakresie: skutecznego zarządzania i nadzoru nad realizacją projektu, sposobu przechowywania i archiwizacji dokumentacji projektowej, podejmowania i dokumentowania działań informacyjno - promujących projekt oraz podejmowania działań zmierzających do wykonania zaleceń i rekomendacji z kontroli i audytów zewnętrznych. W rezultacie badań audytorzy badanemu obszarowi wydali pozytywną ocenę. Jednak zostały stwierdzone nieprawidłowości dotyczące braku bieżącego uaktualnienia wewnętrznych uregulowań w ramach podręcznika procedur organizacji JRP, przez co powstało ryzyko narażenia się na zarzut funkcjonowania JRP w sposób częściowo niezgodny z procedurami wewnętrznymi. Szczególnie dotyczy to okresu zmiany organizacji w JRP i rozdziału funkcji Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu od Naczelnika Biura Projektu FS. W opinii audytorów, zaistniała sytuacja wynikała z niedopatrzenia kierownictwa JRP, jednak nie miała wpływu na realizację projektu. Wyniki przeprowadzonych przez zespół audytowy testów wskazały na wystarczający poziom zabezpieczenia formalnego dokumentacji dotyczącej przedmiotowego projektu. Wątpliwości audytorów wzbudziła stosowana praktyka w zakresie fizycznego zabezpieczenia dokumentacji. Stwierdzono, że jest ona przechowywana w niezamkniętych szafach w czasie nieobecności pracowników oraz w pomieszczeniu technicznym, stale niezamykanym - w opinii audytorów stanowiło to niebezpieczeństwo dostępu do tej dokumentacji osób postronnych. Dokumentacje projektu oznacza się na podstawie wyciągu z jednolitego rzeczowego wykazu akt, stosowanego w Biurze Projektu FS (wprowadzonego zarządzeniem wewnętrznym nr JRP.0114-1-1/08 Naczelnika Biura Projektu FS z dnia 2 stycznia 2008r.) i przyznaje kategorie archiwalne (najczęściej</p>

	<p>B-5), które nie spełniają wymogu niestandardowego okresu przechowywania (do 2014r.), mimo iż Prezydent Miasta Opola dokonał odpowiednich rozszerzeń w jednolitym rzeczowym wykazie akt. Niemniej w opinii audytorów zastosowanie rozwiązania uzgodnionego z Archiwum Państwowym w Opolu - wpisania klauzuli z oznaczeniem okresu przechowywania przedmiotowej dokumentacji, stanowić będzie wystarczające zabezpieczenie przed przypadkowym jej wybrakowaniem. Na podstawie uzyskanych rezultatów badań w zakresie działań informacyjnych i promocyjnych, audytorzy nie stwierdzili nieprawidłowości, wydając temu podobszarowi ocenę pozytywną.</p>
1.4. Rekomendacje	<p>A. Zaktualizować <i>Procedury organizacji Jednostki Realizującej Projekt „Poprawa jakości wody w Opolu” w ramach Funduszu Spójności</i> w trybie zarządzenia kierownika urzędu</p> <p>B. Zabezpieczyć dokumentację projektu w sposób uniemożliwiający dostęp do niej osób niepowołanych.</p> <p>C. W trakcie przekazywania dokumentacji do archiwum zakładowego bezwzględnie zastosować wymaganą klauzulę, zgodnie z korespondencją Sekretarza Miasta Opola OR.I-0812-1/07 z dnia 29 stycznia 2007r.</p>

Obiekt 2 - Analiza i ocena wykonywania obowiązków w zakresie finansowo - księgowym.

2.1. Kryteria	<p>2.1.1. Zasady prowadzenia rachunkowości zostały określone w ustawie z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (Dz.U.02.76.694 j.t.). Zgodnie z art. 9 cytowanej ustawy księgi rachunkowe prowadzi się w języku polskim i w walucie polskiej. Jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości (art. 10). Dowód księgowy (art. 21) powinien zawierać co najmniej:</p> <p>1) określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego,</p>
---------------	---

- 2) określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej,
- 3) opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych,
- 4) datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą - także datę sporządzenia dowodu,
- 5) podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów,
- 6) stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Dowód księgowy opiewający na waluty obce powinien zawierać przeliczenie ich wartości na walutę polską według kursu obowiązującego w dniu przeprowadzenia operacji gospodarczej.

2.1.2. Zasady prowadzenia rachunkowości funkcjonujące w Urzędzie Miasta Opola Prezydent Miasta określił w zarządzeniu nr OR.I-0152-269/08 z dnia 5 sierpnia 2008r. w sprawie wprowadzenia zasad prowadzenia rachunkowości w Urzędzie Miasta Opola (zmienione zarządzeniami nr OR.I-0152-297/08 z dnia 25.09.2008r., nr OR.I-0152-314/08 z dnia 20.10.2008r.). *Szczegółowe zasady prowadzenia rachunkowości środków pomocowych w Biurze Projektu Funduszu Spójności (BPFS) - Jednostce Realizującej Projekt - JRP* stanowią załącznik nr 2 do cytowanych wyżej zasad prowadzenia rachunkowości. Do dnia wejścia w życie przedmiotowego uregulowania obowiązywały w Urzędzie Miasta Opola zasady rachunkowości wdrożone przez Prezydenta Miasta Opola zarządzeniem nr OR.I-0152-81/2005r. z dnia 29.09.2005r., które audytorzy przyjęli za kryterium badając dokumenty finansowe z 2007r. (płatności nie realizowano w 2008r.);

2.1.3. Zgodnie z rozdziałem 1 cytowanych wyżej *Szczegółowych zasad...* Biuro projektu FS prowadzi rachunkowość dwuwalutowo: w walucie PLN i walucie Euro, stosując następujące kursy przeliczeniowe:

- wpływ środków FS (euro) z Narodowego Funduszu Ochrony

	<p>Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) i ich ewentualny zwrot ewidencjonuje się przy zastosowaniu kursu średniego Narodowego Banku Polskiego (NBP) obowiązującego w dniu operacji bankowej;</p> <ul style="list-style-type: none">• na koniec kwartału środki pieniężne zgromadzone na rachunkach FS prowadzonych w euro wycenia się stosując kurs średni NBP obowiązujący w ostatnim dniu kwartału;• faktury VAT wystawione w euro ewidencjonuje się według kursu średniego NBP z dnia jej wystawienia, natomiast faktury wystawione w PLN przelicza się na Euro według kursów stosowanych przez Komisję Europejską do kwalifikacji wydatków;• różnice kursowe zwiększają lub zmniejszają wartość nakładów inwestycyjnych i są księgowane przy faktycznych transakcjach walutowych. <p>Koszty inwestycji ujmowane są w rozbiciu na koszty kwalifikowane i niekwalifikowane rozróżniając jednocześnie źródła finansowania (FS, środki własne gminy uczestniczących w realizacji projektu) oraz w podziale na poszczególne kontrakty.</p> <p>Rachunkowość prowadzona jest w systemie księgowym RAKS2000 Finanse i Księgowość.</p> <p>Ewidencja operacji gospodarczych odbywa się na najniższym poziomie analityk przewidzianym w zdefiniowanym planie kont.</p> <p>Kopie bezpieczeństwa tworzone są na dysku twardym.</p> <p>Po zakończeniu miesiąca przekazywane są do Wydziału Finansowo – Księgowego Urzędu Miasta Opola polecenia księgowania w układzie syntetycznym.</p> <p>2.1.4. Zgodnie z rozdziałem 2 <i>Informacja w sprawie obiegu dokumentów księgowych w Biurze Projektu FS „Szczegółowych zasad... określono m.in.:</i></p> <ol style="list-style-type: none">a) Faktury dotyczące kosztów kwalifikowanych robót zostają sprawdzone pod względem merytorycznym oraz formalno - rachunkowym według list sprawdzających. Sprawdzenia merytorycznego dokonuje Inżynier Kontraktu potwierdzając ten fakt podpisem na fakturze. Sprawdzenia pod względem
--	--

	<p>formalno - rachunkowym dokonuje osoba wyznaczona przez Kierownika Biura. Fakt sprawdzenia dokonywany jest podpisem na odwrocie dokumentu.</p> <p>b) Faktury zostają sprawdzone pod względem formalno - rachunkowym przez wyznaczoną przez Kierownika Biura osobę. Fakt dokonania sprawdzenia dokonywany jest podpisem poprzedzonym klauzulą „sprawdzono pod względem formalno-rachunkowym”.</p> <p>c) Sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym faktury, zatwierdza do wypłaty MAO oraz Prezydent Miasta, przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta;</p> <p>2.1.5. W celu spełnienia wymogu opracowania podręcznika określającego strukturę organizacyjną JRP, w celu zapewnienia skutecznego zarządzania finansowego i kontroli wewnętrznej opracowano tekst jednolity Procedur organizacji JRP (zarządzenie nr OR.I-0152-112/05 z dnia 12 grudnia 2005r.); odrębną częścią cytowanych procedur stanowi zbiór procedur pn. Kontrola finansowa, na którą składają się m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none">• Procedura dokonywania płatności w ramach kontraktu (F2),• Odrębne prowadzenie rachunkowości projektu (F3),• Procedura kontroli dowodów księgowych przed dokonaniem kontroli,• Procedura monitoringu i raportowania finansowego. <p>2.1.6. Zgodnie z załącznikiem nr III.1 do Memorandum Finansowego płatności mogą mieć formę płatności zaliczkowych, płatności pośrednich lub płatności końcowych. Płatności pośrednie oraz płatności końcowe winny odnosić się do wydatków właściwie udokumentowanych i dokonanych oraz muszą być poparte otrzymanymi fakturami lub dokumentami księgowymi mającymi równorzędną wartość dowodową. Płatności pośrednie są przekazywane przez Komisję wskazanej instytucji w oparciu o przedłożony wniosek, pod warunkiem, iż postęp prac wskazuje na zadowalający przebieg realizacji projektu oraz winny być dokonywane w celu refundacji należycie udokumentowanych i</p>
--	---

dokonanych wydatków. Wnioskowanie odbywa się na drukach standardowych wniosków o dokonanie płatności oraz sprawozdawczości w zakresie stopnia wykonania preliminarza finansowego oraz faktycznego postępu prac. Szczegółowe zasady związane z trybem przygotowania i przekazywania raportów z postępów w realizacji projektów Funduszu Spójności wraz z instrukcją ich wypełniania zawarte są w dokumencie Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, pn.: *Wytyczne do raportów z postępów w realizacji Projektów Funduszu Spójności*. Wzory wniosków o dokonanie płatności oraz sprawozdań dotyczących stopnia finansowego i rzeczowego postępu robót zostały określone w załączniku III.3 do Memorandum Finansowego. Jednostka Realizująca Projekt przygotowuje raporty z postępu realizacji projektu w cyklu kwartalnym i przesyła do NFOŚiGW. Ww. raporty sporządzane są w miejsce poprzednio obowiązujących miesięcznych sprawozdań z realizacji projektu, raportów na Komitet Monitorujący oraz tzw. *Progress report* stanowiących załącznik do wniosku o płatność pośrednią. Raport z postępów realizacji projektu FS powinien prezentować stan na koniec trzeciego miesiąca i obejmować okres 3 miesięcy. Raport stanowi załącznik do wniosku o płatność pośrednią. Wniosek o płatność powinien być przygotowany nie rzadziej, niż co 3 miesiące. W przypadku, gdy Beneficjent:

- przygotowuje wniosek o płatność przed upływem 3 miesięcy od poprzedniego wniosku, to jest zobowiązany przygotować i dołączyć również raport z postępu realizacji.
- nie planuje przekazywać wniosku o płatność, wówczas zobowiązany jest on do sporządzenia wyłącznie raportu.

Przedstawiając postępowanie rzeczowy i finansowy realizacji projektu, łącznie lub bez wnioskowania o płatność, Beneficjent wypełnia obowiązek sprawozdawczy.

2.1.7. Zasady kwalifikowania wydatków w ramach Funduszu Spójności regulują rozporządzenie Rady (WE) nr 1164/1994, rozporządzenie Komisji (WE) nr 1386/2002 oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 16/2003 ustanawiające specjalne szczegółowe zasady dla wykonania

	<p>rozporządzenia nr 1164/94/WE w zakresie kwalifikowania wydatków w kontekście przedsięwzięć współfinansowanych przez Fundusz Spójności. Rozporządzenie 16/2003 określa kategorie wydatków kwalifikowanych. W odniesieniu do przedsięwzięć wspieranych ze środków Funduszu Spójności zatwierdzonych w ramach ISPA obowiązują zasady kwalifikowania wydatków określone w Załączniku III.2 Memorandum Finansowego.</p>
2.2. Stan faktyczny	<p>2.2.1. Na podstawie dokumentacji przedstawionej przez Biuro Projektu FS oraz przeprowadzonych wywiadów audytorzy uzyskali następujące ustalenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) zgodnie z organizacją Biura Projektu FS sprawami finansowo – księgowymi zajmuje się wydzielony Referat Finansowy. b) księgowość prowadzona jest w systemie komputerowym RAKS2000. System został wprowadzony do stosowania w JRP na podstawie zarządzenia nr OR.I-0152-36/2005 Prezydenta Miasta Opola z dnia 27 czerwca 2005r. Dostęp do systemu jest ograniczony a do przyznanych aplikacji dostęp posiadają wszyscy pracownicy Referatu Finansowego. Dostęp jest zabezpieczony indywidualnym loginem oraz hasłem. Istnieje możliwość edycji własnego hasła, jednak wymaga to własnej inicjatywy pracownika (system nie wymusza na użytkowniku periodicznej zmiany hasła). Archiwizacja danych w programie jest przeprowadzana przez (wyłączono na podstawie art. 5. ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej - Dz.U.01.112.1198), a w razie jej nieobecności przez dowolnego pracownika po zakończeniu księgowania w poszczególnym dniu. Pliki archiwizacyjne zapisywane są na dysku sieciowym w odrębnym folderze serwera SAMBA. W dalszej kolejności wszystkie dane zapisane na serwerze sieciowym SAMBA są archiwizowane i przechowywane przez pracowników Wydziału Informatyki zgodnie z obowiązującymi, odrębnie ustalonymi w tym zakresie, zasadami. Wątpliwości audytorów budzi fakt wykonywania prawie wszystkich czynności związanych z księgowaniem operacji finansowych, przeprowadzania

archiwizacji, przy jednoczesnym dostępie do zarchiwowanych plików na dysku sieciowym serwera przez wszystkich pracowników Referatu Księgowego.

- c) w celu wiernego i rzetelnego przedstawienia sytuacji finansowej i majątkowej oraz legalnego prowadzenia księgowości w Biurze FS Prezydent Miasta Opola wdrożył w życie *Szczegółowe zasady prowadzenia rachunkowości środków pomocowych w Biurze Projektu FS (Jednostce Realizującej Projekt – JRP)* - zarządzenia nr OR.I-0152-81/2005 z dnia 29 września 2005r. oraz aktualne obowiązujące - nr OR.I-0152-269/08 z dnia 5 sierpnia 2008r. Prezydenta Miasta Opola. Cytowane uregulowania stanowiły załączniki do *Zasad prowadzenia rachunkowości w Urzędzie Miasta Opola*.
- d) Opracowano i wdrożono zarządzeniem nr OR.I-0152-112/05 z dnia 12 grudnia 2005r. Prezydenta Miasta Opola wewnętrzny podręcznik (Procedury organizacji Jednostki Realizującej Projekt „Poprawa jakości wody w Opolu” w ramach Funduszu Spójności) w celu zapewnienia skutecznego zarządzania finansowego i kontroli wewnętrznej w realizacji projektu. Podręcznik procedur składa się z uregulowań opisanych szczegółowo w ustaleniach stanu faktycznego Obiekt 1 – punkt 1.2. str. 16 – 18 sprawozdania;
- e) JRP prowadzi wyodrębnioną ewidencję księgową zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (Dz.U.02.76.694 ze zm.). Zdarzenia gospodarcze ewidencjonowane są analitycznie w wykorzystywanym systemie finansowo – księgowym RAKS2000. W trybie miesięcznym (syntetycznie) JRP rozlicza się z księgowością Urzędu Miasta Opola (Wydziałem Finansowo – Księgowym). Zastosowanie odrębnego oprogramowania dla analitycznego prowadzenia księgowości dotyczącej przedmiotowego projektu w sposób wyczerpujący spełnia wymóg prowadzenia wyodrębnionej księgowości.

2.2.2. Audytorzy przeprowadzili test rzeczywisty mający na celu

	<p>uzyskanie zapewnienia realizowania obowiązku sprawozdawczego przez JRP. Przeprowadzone badanie polegało na analizie dokumentacji przedstawionej audytorom oraz identyfikację tworzenia i przekazywania raportów do NFOŚiGW, zgodnie z wytycznymi opisanymi w kryteriach szczegółowych punkt 2.1. podpunkt v. niniejszego sprawozdania. Badaniu poddano wszystkie wnioski o płatność (w tym raporty) z lat 2007 – 2008. Wyniki badania zostały przedstawione przez audytorów w tabeli stanowiącej załącznik nr 2 do sprawozdania. W rezultacie badania audytorzy ustalili, że raporty były sporządzane w 2007r. łącznie z wnioskami o płatność pośrednią (łącznie złożono 10 wniosków o płatność za 2007r.), natomiast w 2008r. raporty przekazano bez wniosków o płatność w trybie kwartalnym, ponieważ wydatki w ramach projektu osiągnęły wartość 80% i zgodnie z obowiązującymi zasadami, wnioskowanie o pozostałą kwotę dokonuje się składając Raport Końcowy Projektu. Wszystkie wnioski o płatność (w tym raporty) zostały sporządzone na obowiązujących drukach i przekazane pocztą kurierską do NFOŚiGW. Przesłane wnioski (w tym raporty i wnioskowane kwoty) zostały każdorazowo pozytywnie zaakceptowane przez Instytucję Zarządzającą i zakwalifikowane do finansowania. Dane zawarte w raportach w zakresie postępu rzeczowego znajdują pokrycie w wydatkach przedstawionych w analizowanych wnioskach o płatność.</p> <p>2.2.3. Audytorzy przeprowadzili badanie mające na celu uzyskanie zapewnienia legalności, zgodności i kwalifikowalności zaksięgowanych kwot w ramach projektu. Poddano badaniom wydatki poniesione w 2007r. Badanie dokumentacji finansowej i powiązanej z nią dokumentacji zostało przeprowadzone w formie badania próbkowego na podstawie wydatków wykazanych we wnioskach o płatność dotyczących 2007r., z uwzględnieniem następujących atrybutów: poziom ufności: 95%, liczba błędów: 0, poziom istotności: 1%. Stratyfikacja wydatków projektu, zastosowana do określenia próby dokumentów do badania została przeprowadzona według metody próbkowania wartości pieniężnych - MUS (Monetary Unit Sampling). Metoda ta umożliwia statystyczny, losowy dobór próby do badań w celu oceny potencjalnej wielkości nieprawidłowości. Zastosowanie losowego</p>
--	---

doboru próby pozwala stwierdzić, że uzyskane wyniki, z założoną ufnością, odpowiadają wynikom, jakie by otrzymano, w przypadku zbadania całej populacji. Zastosowane w przedmiotowym badaniu próbkowanie systematyczne dokonało selekcji jednostek badawczych, które wyłoniono z użyciem stałego interwału, przy pierwszym wyborze rozpoczynającym się losowo. Opisana wyżej metoda „faworyzuje” większe wartości dokumentów przy doborze próby, jednak każdej jednostce pieniężnej daje takie same prawdopodobieństwo wyboru. Następnie, po wyłonieniu punktu startowego oraz interwału stałego, wybrana próbka była testowana zgodnie z zasadami iteracji MUS do osiągnięcia wartości minimum 5% (wartość uzyskana w teście wyniosła 60,47%). Analizie poddano następujące dokumenty:

- Faktury VAT - w tym szczególną uwagę zwrócono na atrybuty: wymagany opis, dokumentowanie kontroli finansowej i zatwierdzenia do wypłaty;
- Listy sprawdzające - w tym prawidłowość ich zastosowania, wypełnienia i zatwierdzenia, zgodnie z podręcznikiem procedur (zarządzenie nr OR.I-0152-112/05 z dnia 12 grudnia 2005r. Prezydenta Miasta Opola);
- Wyciąg bankowy potwierdzający faktyczne dokonanie płatności (spełnienie jednego z wymogów kwalifikowalności);
- Ewidencję księgową

Szczegółowe wyniki przedmiotowego badania zostały zaprezentowane w tabeli stanowiącej załącznik nr 3 do niniejszego sprawozdania. W wyniku przeprowadzonego badania zgodności i kwalifikowalności zaksięgowanych kwot, audytorzy stwierdzili, że wszystkie zbadane księgowania i towarzyszące im dokumenty źródłowe są prawidłowe i zgodne co do kwot i kwalifikowalności wydatków oraz poprawnie wykazane we wnioskach o płatność (przedstawione do współfinansowania - są kwalifikowane). W wyniku badania audytorzy stwierdzili uchybienia formalne dotyczące zgodnego z wewnętrznymi uregulowaniami dokonywania opisów na dokumentach źródłowych. Zgodnie ze *Szczegółowymi zasadami prowadzenia rachunkowości środków pomocowych w Biurze Projektu FS (Jednostce Realizującej*

	<p><i>Projekt – JRP</i>) - zarządzenia nr OR.I-0152-81/2005 z dnia 29 września 2005r. Prezydenta Miasta Opola każda faktura powinna zostać sprawdzona pod względem merytorycznym według list sprawdzających. Sprawdzenia merytorycznego winien dokonywać Inżynier Kontraktu potwierdzając ten fakt podpisem na fakturze (rozdział 2 punkt 4). Każda poddana badaniu faktura nie zawierała podpisu Inżyniera Kontraktu (w tym także w polu dokumentującej dokonanie kontroli merytorycznej). Pod klauzulą „kontrola merytoryczna” audytorzy stwierdzili podpisy: Naczelnika Biura FS – 4 przypadki, Kierownika Referatu Nadzoru i Realizacji – 2 przypadki, innych pracowników Biura FS (inspektorzy) – pozostałe 6 przypadków. Audytorzy nadmieniają, że opisana wyżej nieprawidłowość dotyczyła stanu prawnego w 2007r. Z dniem 5 sierpnia 2008r. Prezydent Miasta zarządzeniem nr OR.I.0152-269/08 zmienił treść <i>Szczegółowych zasad...</i> określając, że fakt dokonania kontroli merytorycznej na fakturze VAT dokonuje pracownik Referatu Nadzoru i Realizacji. Powyższą zmianą doprowadzono jednocześnie do zgodności treści <i>szczegółowych zasad ...</i> do treści wewnętrznego podręcznika procedur - Procedury dokonywania płatności w ramach kontraktu F2 w tym zakresie.</p>
2.3. Analiza	<p>Badania przeprowadzone przez zespół audytowy potwierdziły zgodność z wymogami projektu i kwalifikowalność wydatków dokonanych w 2007r. Audytorzy stwierdzili, że dokumentacja finansowa jest prowadzona z zachowaniem jej odrębności, jest dostępna i przejrzysta. Stwierdzone w badaniach przez audytorów uchybienia formalne nie stanowiły zagrożenia dla prawidłowej i zgodnej z obowiązującymi przepisami krajowymi i wspólnotowymi realizacji projektu „Poprawa jakości wody w Opolu”. W ocenie audytorów przyczyną nieprawidłowości jest nie w pełni skuteczna kontrola funkcjonalna ze strony kierownictwa Biura, szczególnie w okresie zmian kadrowych i rozdzielania funkcji Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu i Naczelnika Wydziału. W związku z tym audytorzy polecają Kierownictwu Biura Projektu FS oraz Pełnomocnikowi ds. Realizacji Projektu (MAO) dokonanie analizy poczynionych ustaleń zespołu audytowego, opisanego w punkcie 2.2 niniejszego sprawozdania w celu wyeliminowania powstawania tego typu uchybień w przyszłości</p>

	(szczególnie dotyczących funkcjonowania systemu RAKS2000).
2.4. Rekomendacje	<p>D. Wzmocnić kontrolę ze stronę kierownictwa Biura FS i Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu w zakresie zgodnego z obowiązującymi zasadami opisywania dokumentów finansowo – księgowych.</p> <p>E. Rozpatrzyć w porozumieniu z Wydziałem Informatyki następujące kwestie dotyczące obsługi systemu RAKS2000:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wprowadzenia obowiązkowego, okresowego zmieniania haseł dostępu do systemu (np. w trybie kwartalnym); 2) stworzenia odrębnego katalogu na serwerze sieciowym do zapisywania kopii archiwizacyjnych poszczególnych dni, bez możliwości dostępu do niego przez pracowników Biura FS. <p>F. Dokonać podziału czynności księgowania i archiwizowania na dwie odrębne osoby poprzez rozdzielenie funkcji.</p>

IX. UWAGI I WNIOSKI

Na podstawie opisanych w niniejszym sprawozdaniu ustaleń, analizy przyczyn i skutków audytorzy wydali następujące rekomendacje:

- A. Zaktualizować *Procedury organizacji Jednostki Realizującej Projekt „Poprawa jakości wody w Opolu” w ramach Funduszu Spójności* w trybie zarządzenia kierownika urzędu.
- B. Zabezpieczyć dokumentację projektu w sposób uniemożliwiający dostęp do niej osób niepowołanych.
- C. W trakcie przekazywania dokumentacji do archiwum zakładowego bezwzględnie zastosować wymaganą klauzulę, zgodnie z korespondencją Sekretarza Miasta Opola OR.I-0812-1/07 z dnia 29 stycznia 2007r.
- D. Wzmocnić kontrolę ze stronę kierownictwa Biura FS i Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu w zakresie zgodnego z obowiązującymi zasadami opisywania dokumentów finansowo – księgowych.

E. Rozpatrzyć w porozumieniu z Wydziałem Informatyki następujące kwestie dotyczące obsługi systemu RAKS2000:

- 1) wprowadzenia obowiązkowego, periodycznego zmieniania haseł dostępu do systemu (np. w trybie kwartalnym);
- 2) stworzenia odrębnego katalogu na serwerze sieciowym do zapisywania kopii archiwizacyjnych poszczególnych dni, bez możliwości dostępu do niego przez pracowników Biura FS.

F. Dokonać podziału czynności księgowania i archiwizowania na dwie odrębne osoby poprzez rozdzielenie funkcji.

Pouczenie:

- **Zgodnie z § 24 ust.1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 kwietnia 2008r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz.U.08.66.406) audytor wewnętrzny (...) przekazuje kierownikowi jednostki, w której jest przeprowadzane zadanie zapewniające, oraz kierownikowi komórki audytowanej po jednym egzemplarzu sprawozdania.**
- **Zgodnie z § 24 ust. 2 cytowanego rozporządzenia, kierownik komórki audytowanej w terminie 14 dni od dnia otrzymania sprawozdania może zgłosić na piśmie kierownikowi jednostki, w której przeprowadzane jest zadanie zapewniające, swoje stanowisko wobec przedstawionego sprawozdania.**
- **Zgodnie z § 25 ust.1 ww. rozporządzenia, kierownik komórki audytowanej w przypadku uznania, że zalecenia zawarte w sprawozdaniu są zasadne, wyznacza osoby odpowiedzialne za ich realizację oraz ustala termin ich realizacji, powiadamiając o tym pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika jednostki, w której przeprowadzane jest zadanie, w terminie 14 dni od dnia otrzymania sprawozdania.**
- **Zgodnie z § 25 ust.2, w przypadku odmowy realizacji zaleceń kierownik komórki audytowanej powiadamia pisemnie audytora wewnętrznego oraz kierownika jednostki, w której przeprowadzane jest zadanie, o przyczynach odmowy, w terminie określonym w ust. 1.**
- **Zgodnie z § 25 ust. 3, w przypadku gdy kierownik komórki audytowanej nie dokona czynności wymienionych w ust. 1 albo odmówi realizacji zaleceń, decyzję o realizacji zaleceń podejmuje kierownik jednostki, w której jest przeprowadzane zadanie, który wyznacza osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń i ustala termin ich realizacji, powiadamiając**

Wykonano w 3 egzemplarzach, które otrzymują:

- 1) Egz. nr 1 – Prezydent Miasta Opola
- 2) Egz. nr 2 - Naczelnik Biura Projektu FS
- 3) Egz. nr 3 – a/a
- 4) Egz. w wersji elektronicznej – Pełnomocnik ds. Realizacji Projektu FS – Stanisław Tyka – e-mail.