

LWA – 4101-14-02/2013

P/13/124

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/124 – Wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+

Jednostka prowadząca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie

Kontroler

Krzysztof Łączyński, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 87198 z 19 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Instytut na Rzecz Ekorozwoju¹, ul. Nabelaka 15 lok. 1, 00-743 Warszawa.

Kierownik jednostki kontrolowanej

Andrzej Kassenberg, Prezes Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 3, 559)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK pozytywnie ocenia przygotowanie Instytutu na Rzecz Ekorozwoju do prowadzenia projektu pn. „Dobry klimat dla powiatów” oraz jego dotychczasową realizację we wszystkich zbadanych obszarach.

Instytut posiadał wystarczające doświadczenie, wykwalifikowaną kadrę oraz partnerów umożliwiających podjęcie realizacji projektu.

Instytut rzetelnie przygotował dokumentację dotyczącą wniosków o dofinansowanie projektu skierowanych do Komisji Europejskiej (KE) oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW).

W objętym kontrolą okresie 2010-2013 (do 30 czerwca) Instytut prawidłowo wykonywał postanowienia umów zawartych z Komisją Europejską oraz Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na dofinansowanie projektu. Stwierdzone w toku kontroli niewielkie opóźnienia w realizacji poszczególnych zadań nie stwarzają zdaniem NIK zagrożeń dla prawidłowej i terminowej realizacji projektu.

Uzyskane z dotacji środki wydatkowane były celowo i gospodarnie, wywiązywano się z obowiązków sprawozdawczych oraz prawidłowo wyodrębniono i prowadzono ewidencję kosztów poniesionych na realizację projektu.

Realizację poszczególnych zadań zlecano wykonawcom zewnętrznym wyłonionym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³.

Dokumenty i strony internetowe oraz miejsce lokalizacji projektu oznaczono logo LIFE+.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowanie do uczestnictwa w programie LIFE+

Opis stanu faktycznego

Instytut na Rzecz Ekorozwoju był przygotowany do realizacji projektu. Posiadał doświadczenie w prowadzeniu działalności eksperckiej i edukacyjnej związanej z problematyką ochrony klimatu oraz odpowiednio wykwalifikowaną kadrę. Współbeneficjenci Związek Powiatów

¹ dalej: Instytut.

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

³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm..

Polskich (ZPP) i Community Energy Plus (CEP) wnieśli doświadczenie odpowiednio ze współpracy z organami samorządowymi i z wdrażania działań służących ochronie klimatu.

(dowód: akta kontroli str. 557-566, 580-581)

Przed złożeniem wniosku do KE pracownicy Instytutu brali udział w szkoleniach prowadzonych przez NFOŚiGW na temat zasad funkcjonowania instrumentu LIFE+ oraz przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów ekologicznych ze środków przewidzianych w programie LIFE+⁴.

(dowód: akta kontroli str. 535)

Wniosek o dofinansowanie projektu przygotowano w odpowiedzi na zaproszenie KE⁵ do składania wniosków dotyczących instrumentu LIFE+ na rok 2009 opublikowanego na internetowej stronie NFOŚiGW⁶.

Wniosek złożony w terminie ustalonym przez NFOŚiGW (15 września 2009 r.) i sporządzony z wykorzystaniem wskazanych przez Fundusz formularzy, zawierał wszystkie informacje i dane wymagane przez KE, w tym szczegółowy opis planowanych działań i przewidywanych rezultatów, a także budżet przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 745)

Zgodnie z ustaloną przez NFOŚiGW procedurą rozpatrywania wniosków o dofinansowanie ze środków LIFE+⁷ złożenie wniosku do KE zostało poprzedzone skierowaniem do Funduszu 17 sierpnia 2009 r. wniosku o udzielenie promesy dofinansowania realizacji projektu ze środków krajowych, pozostających w dyspozycji Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 713)

Określony we wniosku cel⁸ projektu był zgodny z priorytetem wskazanym w ustanawiającym instrument finansowy LIFE+ rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady⁹, tj. zapewnieniem regularnego i skutecznego przepływu informacji w celu stworzenia podstawy dla decyzji politycznych dotyczących środowiska oraz zapewnieniem obywatelom dostępu do informacji na temat stanu i tendencji w środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 724)

Instytut uwzględnił uwagi i postulaty zgłoszone do wniosku przez KE oraz NFOŚiGW w zakresie:

- włączenia w realizację przedsięwzięcia partnera z innego kraju UE, tj. brytyjskiej fundacji CEP dysponującej znacznym doświadczeniem we wdrażaniu działań służących ochronie klimatu w praktykę administracji lokalnej Kornwalii i deklarującej udział własny w projekcie w kwocie 7,9 tys. euro,
- rezygnacji z uwzględnienia w budżecie projektu kosztów gwarancji bankowej i przeprowadzenia w toku jego realizacji dwóch audytów zewnętrznych,
- ograniczenia planowanej liczby dni przepracowanych przy realizacji projektu przez pracowników Instytutu o ustawowe czasy urlopów w każdym roku, a w konsekwencji zmniejszenia nakładów na wynagrodzenie tych osób ze środków LIFE+,
- usunięcia z budżetu wyodrębnionych kosztów zakupu sprzętu biurowego, które, zdaniem Komisji, powinny mieścić się w kosztach ogólnych, stanowiących zgodnie z ustalonymi przez Komisję zasadami do 7% kosztów całkowitych projektu,
- zmiany przedmiotu działań w zakresie aktywizacji liderów ochrony klimatu w powiatach polegającej na zastąpieniu szkoleń organizacją lokalnych debat klimatycznych

i 20 maja 2010 r. skierował do KE skorygowany wniosek o dofinansowanie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 538)

Całkowity budżet przedsięwzięcia określono na kwotę stanowiącą równowartość 1 803,3 tys. euro, z czego wniesiono o dofinansowanie środkami LIFE+ w kwocie do 901,7 tys. euro (tj. do 50 % kwalifikowalnych kosztów).

(dowód: akta kontroli str. 676)

⁴ Dzień informacyjny 2 kwietnia 2009 r. i warsztaty pisania wniosków 6 sierpnia i 4 września 2009 r.

⁵ Komunikat z 15 maja 2009 r.

⁶ <http://www.nfosigw.gov.pl/srodki-zagraniczne/instrument-finansowy-life/aktualnosci/art,14,zaproszenie-do-skladania-wnioskow-dotyczacych-instrumentu-life-na-rok-2009.html>

⁷ Zasady oceny wniosków LIFE+. Przewodnik na rok 2009.

⁸ Podniesienie świadomości lokalnych liderów na poziomie powiatów w zakresie zmian klimatycznych z naciskiem na pobudzenie inicjatyw do podejmowania praktycznych działań lokalnych służących ochronie klimatu i adaptacji do jego zmian.

⁹ Rozporządzenie (WE) Nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+) – Dz. U. UE L Nr 149, poz. 1.

Dofinansowanie projektu przez NFOŚiGW określono na kwotę do 811,4 tys. euro (tj. do 45% kosztów kwalifikowalnych).

Wkład własny Instytutu określono na 71,4 tys. euro, ZPP na 10,8 tys. euro, a CEP na 7,9 tys. euro, co łącznie stanowiło 5% kosztów całkowitych projektu.

CEP zobowiązał się do realizacji zadań, które miały dotyczyć przede wszystkim: udziału w krajowej konferencji klimatycznej, planowanego pobytu grupy polskich uczestników projektu w Kornwalii oraz realizacji tablic informacyjnych projektu. CEP skalkulował ich koszt na 25,7 tys. euro, z czego 17,7 tys. euro pochodzić miało ze środków Unii Europejskiej (UE).

ZPP zobowiązał się do realizacji zadań dotyczących przede wszystkim: współudziału w rekrutacji i szkoleniu lokalnych inicjatorów społeczeństwa obywatelskiego i moderatorów debat klimatycznych, opracowania materiałów

w zakresie organizacji ochrony klimatu, udziału w debatach, udziału w wyjeździe studialnym do Kornwalii, zorganizowania dwóch konferencji klimatycznych, udziału w przygotowaniu programu pilotażowego, prowadzenia strony internetowej oraz wykonania tablic informacyjnych. ZPP skalkulował koszt tych zadań na kwotę 297,7 tys. euro, z czego 144,8 tys. euro pochodzić miało ze środków UE. Przeznaczenie wkładu własnego Instytutu (w kwocie 71,4 tys. euro) nie zostało sprecyzowane.

(dowód: akta kontroli str. 589-639, 676-678)

Wniosek uzyskał akceptację Komitetu LIFE+ i w dniu 22 czerwca 2010 r. został zatwierdzony przez Komisję Europejską.

(dowód: akta kontroli str. 559, 705-706)

Poza wnioskiem o dofinansowanie projektu „Dobry klimat dla powiatów” Instytut nie ubiegał się o inne środki finansowe z programu LIFE+.

(dowód: akta kontroli str. 536)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Instytutu w przedstawionym wyżej zakresie **nie stwierdzono nieprawidłowości**

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Wykonanie zawartych umów na realizację projektów LIFE+

Realizacja rzeczowa

Opis stanu faktycznego Umowę przyznającą Instytutowi dofinansowanie realizacji projektu przez KE zawarto 25 sierpnia 2010 r.¹⁰, to jest po trzech miesiącach od złożenia ostatecznej wersji wniosku, zaś umowę z NFOŚiGW 4 października 2010 r.¹¹, to jest pięć miesięcy po złożeniu wersji uwzględniającej korekty postulowane przez Fundusz.

(dowód: akta kontroli str. 3, 732, 747-747)

W okresie objętym kontrolą Instytut realizował projekt zgodnie z warunkami zawartych umów. Działania z wykorzystaniem środków finansowych pochodzących z obu dotacji realizowano (pomimo niewielkich opóźnień) zgodnie ze szczegółowymi opisami zawartymi w załączniku do umowy *Detailed technical description of the proposed actions*. W sprawozdaniach z realizacji projektu nie wykazano prowadzenia działań wykraczających poza zatwierdzony plan.

(dowód: akta kontroli str. 159-254, 239-449)

Do dnia zakończenia kontroli NIK zrealizowano wszystkie przewidziane w planie działania organizacyjne zapewniające prawidłowy tok wykonania umów (zatrudnienie pracowników koordynujących realizację projektu i ekspertów, powołanie Rady Projektu, zawarcie umowy na obsługę prawną, wdrożenie mechanizmu stałego monitorowania przebiegu przedsięwzięcia, uruchomienie serwisu internetowego

¹⁰ Umowa o przyznanie dotacji numer LIFE09/INF/PL/000283..

¹¹ Umowa nr 515/2010/Wn50/EE-PO-LF/D z 4 października 2010 r. o dofinansowanie w formie dotacji w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+.

wraz z mechanizmami komunikacji wewnętrznej, opracowanie i druk niezbędnych materiałów oraz opracowanie wymaganego logo projektu i wykonanie wymaganych tablic informacyjnych).

W całości zrealizowano działania przygotowujące bezpośrednią realizację zasadniczego celu projektu, to jest kształtowania świadomości elit powiatowych i obywateli w zakresie ochrony klimatu oraz wdrażania zasad jego ochrony przez władze samorządowe (dokonano naboru powiatów trwale uczestniczących w programie i zorganizowano tzw. sieć działaczy lokalnych stale uczestniczących w działaniach, które szczegółowo opisano w przygotowanej przez ekspertów deklaracji, dokonano naboru tzw. lokalnych liderów społeczeństwa obywatelskiego i moderatorów debat klimatycznych, poddano ich stosownym szkoleniom i zorganizowano z nich kolejną tzw. sieć).

Przeprowadzono z udziałem liderów i moderatorów jedną z dwóch planowanych debat klimatycznych, liderów wyposażono w siedem z planowanych 14 wydawnictw informacyjnych i film edukacyjny oraz opracowano i wydano drukiem podręcznik badań sondażowych w zakresie ochrony klimatu.

Przez cały okres objęty kontrolą w stopniu proporcjonalnym do upływu czasu realizowano przewidziane działania o charakterze stałym (powtarzalnym): w ramach publicznej kampanii informacyjnej zamieszczono w prasie 14 z planowanych 24 materiałów i 12 depesz PAP, zaś eksperci zatrudnieni w ramach projektu wzięli udział w 13 konferencjach. Terminowo zrealizowano osiem z zaplanowanych docelowo 14 działań, określanych jako „kamienie milowe” projektu (trzy spotkania Rady Projektu, spotkanie edukacyjne liderów, przeszkolenie moderatorów debat klimatycznych, dwie debaty klimatyczne, konferencja regionalna).

(dowód: akta kontroli str. 207-254, 293-449, 640)

Zgodnie z art. 13 ust. 2, 4 i 7 „postanowień wspólnych”, stanowiących część umowy, wydawnictwa związane z realizacją projektu, serwis internetowy oraz dokumenty przekazywane instytucjom zewnętrznym zaopatrzone zostały w logo LIFE+. W toku kontroli stwierdzono, iż siedziba Instytutu oznaczona została takim samym logo i umieszczono w niej tablicę informacyjną oraz stojak z ulotkami.

(dowód: akta kontroli str. 242-245)

Uwagi dotyczące badanej działalności W połowie 2013 r. w trakcie realizacji znajdowało się opracowanie obliczeń tzw. śladu węglowego¹² dla pięciu wybranych powiatów, które zaplanowano jako działanie dwuetapowe realizowane w roku 2012 i ponownie w roku 2015, przy czym realizacja pierwszej z tych faz została opóźniona o cztery miesiące w stosunku do planu¹³.

W tym samym okresie prowadzono badania sondażowe wraz z opracowaniem raportów na temat przygotowań lokalnych do zmian klimatu, zaplanowane jako działanie w trzech etapach realizowanych na początku 2012 r., na przełomie lat 2012/2013 oraz w roku 2015, przy czym realizacja drugiego etapu tych badań została opóźniona o cztery miesiące w stosunku do planu¹⁴.

Ponadto opóźnieniu o pięć miesięcy w stosunku do planu uległa produkcja filmu edukacyjnego¹⁵, a także realizacja cyklu regionalnych konferencji klimatycznych.

Do 30 czerwca 2013 r. planowano przeprowadzenie czterech takich konferencji, jednak koordynator projektu przedłożył informację, że pierwsza z nich planowana jest na wrzesień 2013 r.¹⁶.

W ocenie NIK powyższe opóźnienia, nie wpływając na realizację kluczowych etapów całego projektu, nie stworzyły zagrożenia dla terminowego osiągnięcia założonego w projekcie celu ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 551-552)

¹² Ślad węglowy to całkowita suma emisji gazów cieplarnianych wywołanych bezpośrednio lub pośrednio przez daną osobę, organizację, wydarzenie lub produkt. Miarą śladu węglowego jest tCO₂e – tona ekwiwalentu dwutlenku węgla.

¹³ Opóźnienie zostało spowodowane wydłużeniem czasu, jaki w okresie urlopowym poświęcili weryfikacji terminowo zgromadzonych obliczeń eksperci zewnętrzni.

¹⁴ Opóźnienie zostało spowodowane nieprzewidywanymi na etapie opracowywania planu realizacji zadań trudnościami z terminowym przeprowadzeniem stosownych wywiadów przez tzw. inicjatorów społeczeństwa obywatelskiego.

¹⁵ Opóźnienie zostało spowodowane przedłużeniem się czynności związanych z montażem filmu.

¹⁶ Opóźnienie zostało spowodowane podjętą w trakcie realizacji projektu decyzją połączenia konferencji regionalnych z tzw. konwentami powiatów.

Realizacja budżetu projektu

Instytut otrzymał 2 września 2010 r. środki z KE w kwocie 1 399,5 tys. zł (równowartość 360,6 tys. euro) tytułem pierwszego prefinansowania realizacji projektu. Dnia 31 marca 2013 r. do Komisji skierowano wniosek o kolejną płatność, który do dnia zakończenia kontroli NIK nie został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 255)

Instytut występował do NFOŚiGW o płatności zgodnie z postanowieniami § 4 ust. 5 umowy, składając kwartalne sprawozdania ze stanu realizacji projektu wraz z dokumentami rozliczeniowymi kosztów poniesionych w okresie sprawozdawczym.

(dowód: akta kontroli str. 293-455, 836-837)

W toku kontroli nie stwierdzono przypadków braku realizacji, bądź opóźnionej realizacji zadań z powodu nieterminowego otrzymania płatności z KE lub NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 294, 310-312, 325-327, 336-337, 343-346, 356-364, 400-405, 418-423, 434-437, 444-449)

Koszty poniesione przez Instytut na realizację zadań wyniosły według stanu na 30 czerwca 2013 r. 2 481,5 tys. zł, tj. 33,4% całkowitego budżetu projektu, z czego koszty w wysokości 886,1 tys. zł sfinansowano z dotacji unijnej, zaś w wysokości 1 595,3 tys. zł – z dotacji NFOŚiGW. Do 30 czerwca 2013 r. nie finansowano zadań z wkładu własnego.

(dowód: akta kontroli str. 43-74)

W toku realizacji projektu dwukrotnie dokonywano zmian w zatwierdzonym przez KE projekcie, nie naruszając przy tym trybu przewidzianego w art. 15 ust. 2 „postanowień wspólnych” umowy.

W październiku 2010 r.:

- bez zmiany całkowitej kwoty wynagrodzenia trzech ekspertów oraz księgowej, zatrudnionych w Instytucie zmniejszono wymiar godzinowy ich zaangażowania w projekt (z całego etatu do pół oraz trzy czwarte etatu) zwiększając jednocześnie stawkę godzinową z 97 euro do odpowiednio 194 euro i 133,86 euro za jedną godzinę,
- zrezygnowano z organizacji tzw. „kick-off meeting” przenosząc ujętą w planie finansowym kwotę 700 euro do kosztów zaplanowanej podróży na konferencje, zmniejszono kwotę przeznaczoną na wykonanie filmu szkoleniowego zwiększając równocześnie koszty przewidziane na opracowanie jego scenariusza, konsultacje i udział prezentera (w kwocie 4 500 euro) oraz przeniesiono połowę kosztów (w kwocie 3750 euro) przeznaczonych na opracowanie biuletynu klimatycznego na przewidywane koszty podróży.

Zmiany te nie przekraczały 10% w żadnej z kategorii kosztowych budżetu i w związku z tym nie wymagały stosowania trybu przewidzianego dla „znaczących” zmian w zatwierdzonym projekcie. O zmianach informowano KE, uzyskując akceptację odpowiedniego urzędnika, a także szczegółowo opisano je w przekazanym Komisji sprawozdaniu śródkresowym z 31 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 213, 537, 709-712)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Instytutu w przedstawionym wyżej zakresie **nie stwierdzono nieprawidłowości**

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej, sprawozdawczość oraz rozliczenie środków

Opis stanu faktycznego W związku z realizacją projektu w obowiązującej w Instytucie od 30 czerwca 2006 r. polityce rachunkowości, rozszerzono zakładowy plan kont o konto analityczne 700-1-118-LIFE przeznaczone do ewidencjonowania środków otrzymanych tytułem dotacji na realizację projektu i konta analityczne 500-118-1 oraz 500-118-2, na których ewidencjonowano koszty ponoszone na realizację projektu, finansowane ze środków pochodzących odpowiednio z dotacji KE i NFOŚiGW. Zapewniano to, wymaganą na podstawie art. 6 ust. 1 części „postanowienia wspólne” umowy o przyznanie dotacji, identyfikowalność wydatków i dochodów (analizę miejsc powstawania kosztów).

(dowód: akta kontroli str. 8, 14-15, 20-21, 852)

Zgodnie z powołanym wyżej przepisem zapewniono również identyfikację funduszy wpłacanych przez KE poprzez gromadzenie ich na rachunku bankowym, odrębnym od podstawowego rachunku bieżącego Instytutu.
(dowód: akta kontroli str. 23, 27-32, 37, 39)

Badanie zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych Instytutu (w zakresie projektu) przeprowadzono na próbie 42 dowodów i zapisów księgowych o łącznej wartości 827 014,32 zł (33,3% kosztów poniesionych na realizację projektu w kwocie 2 481 525,66 zł), w tym 10 dowodów o wartości 252 501,38 zł dobranych celowo i 32 dowody o wartości 574 512,94 zł wybrane metodą statystyczną MUS. Wszystkie dowody były poprawne, kompletne i ujęte we właściwych okresach sprawozdawczych. Dowody zawierały dekretację, akceptację pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zostały zatwierdzone przez osoby upoważnione. Wszystkie też posiadały adnotacje (w postaci naklejek lub pieczęci) stwierdzające sfinansowanie kosztów ze środków UE lub NFOŚiGW. Wszystkie dowody oznaczone zostały ponadto symbolami, pod którymi ujęto je w ewidencji księgowej. Stwierdzono zgodność tych symboli zarówno z zapisami w ewidencji księgowej jak i z zapisami w zestawieniach dowodów księgowych załączonych do sprawozdań przedkładanych NFOŚiGW. Dowody zostały prawidłowo wykazane w przedkładanych KE i NFOŚiGW sprawozdaniach okresowych. Wszystkie koszty udokumentowane poddanymi analizie dokumentami źródłowymi należały do kosztów kwalifikowalnych w rozumieniu art. 25 części „postanowienia wspólne” umowy o przyznanie dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 814-835)

Zgodnie z art. 24 ust. 7 części „postanowienia wspólne” umowy Instytut wraz z wnioskiem o płatność z dnia 31 marca 2013 r. poinformował KE o wysokości odsetek uzyskanych od kwoty pierwszej płatności zaliczkowej w okresie do 31 grudnia 2012 r. (w wysokości 267,80 euro).

(dowód: akta kontroli str. 255, 663)

Szczegółowa analiza zlecenia realizacji zadań podmiotom zewnętrznym, którą objęto pięć zadań na łączną kwotę 189,8 tys. zł wykazała zgodność przeprowadzonych postępowań z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷.

W okresie objętym kontrolą Instytut prawidłowo realizował zapisane w umowach o dofinansowanie projektu obowiązki sprawozdawcze wobec KE i NFOŚiGW. Sprawozdania sporządzano i przekazywano obu instytucjom zgodnie z ustalonymi terminami oraz w określonym przez nie układzie.

(dowód: akta kontroli str. 159-254, 293-447)

Sprawozdania przedkładane KE¹⁸ na podstawie art. 12 ust. 1 części „postanowienia wspólne” umowy o przyznanie dotacji zawierały i prezentowały dane zgodnie z art. 12 ust. 2 postanowień. Zgodnie z art. 12 ust. 5 i 6 postanowień wspólnych przywołanej umowy sprawozdanie wstępne z 30 maja 2010 r. zawierało ocenę wykonalności celów i planu ich osiągnięcia, a sprawozdanie śródkresowe z 31 marca 2013 r. zawierało szczegółowe informacje umożliwiające ocenę kwalifikowalności poniesionych kosztów. KE nie skierowała do Instytutu uwag w związku z otrzymanymi sprawozdaniami.

(dowód: akta kontroli str. 160, 207-254)

Sprawozdania¹⁹ do NFOŚiGW na podstawie § 6 umowy o dofinansowanie przedkładane na formularzach ustalonych przez Fundusz zawierały wszystkie wymagane informacje. NFOŚiGW nie kierował do Instytutu żadnych uwag w związku z otrzymanymi sprawozdaniami.

(dowód: akta kontroli str. 207-254, 293-449)

Przedkładając w każdym kwartale wymagane przez NFOŚiGW „rozliczenia częściowe” wraz ze sprawozdaniami z realizacji projektu wykazywano dane z uwzględnieniem zaakceptowanych przez Fundusz przesunięć pomiędzy okresami sprawozdawczymi. Instytut wnosił o takie przesunięcia w związku z nie wydatkowaniem w poszczególnych okresach sprawozdawczych całości kwot wskazanych w harmonogramie rzeczowo-finansowym, zawartym w umowie o dofinansowanie oraz koniecznością dokonania korekt w dokumentach rozliczeniowych. Analiza wyjaśnień skierowanych do NFOŚiGW przez koordynatora projektu wykazała, że dotyczyły one uchybień formalnych takich jak brak wymaganych oświadczeń, kopii umów, list uczestników szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 456-470, 829-831, 836-837)

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁸ Sprawozdanie wstępne z dnia 30 maja 2011 r., sprawozdanie okresowe z dnia 30 listopada 2012 r. oraz sprawozdanie śródkresowe z dnia 31 marca 2013 r.

¹⁹ Jedenaście sprawozdań kwartalnych

Prezes Instytutu wyjaśnił, że w każdym przedkładanym rozliczeniu NFOŚiGW w toku weryfikacji dokumentów księgowych stwierdzał braki lub błędy, co skutkowało koniecznością wyłączenia zakwestionowanych dowodów z rozliczenia w jednym kwartale i włączania ich (po skorygowaniu błędów) do rozliczeń w kwartale następnym.
(dowód: akta kontroli str. 554)

Opisana powyżej procedura korygowania rozliczeń finansowych nie stanowiła naruszenia § 4 ust. 6-9 umowy o dofinansowanie, ani nie miała wpływu na prawidłowość przedkładanych NFOŚiGW sprawozdań, w tym na ich zgodność z księgową ewidencją kosztów realizacji projektu. Fundusz każdorazowo akceptował skorygowane rozliczenia.

(dowód: akta kontroli str. 836-837)

W okresie objętym kontrolą realizacja projektu nie była kontrolowana przez przedstawicieli KE, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego ani NFOŚiGW. Trzykrotnie natomiast przedstawiciele firmy monitorującej na zlecenie KE przebieg realizacji projektu wizytowali Instytut (16 marca 2011 r., 3 kwietnia 2012 r. i 26 marca 2013 r.).

Zgłoszone przez nich uwagi dotyczyły nieprawidłowego oznaczania faktur informacjami o pochodzeniu środków przeznaczanych na ich opłacenie oraz nieprawidłowego wypełniania rozliczeń czasu pracy tzw. time sheets. Według informacji przekazanych do KE w raporcie śródrokresowym z 31 marca 2013 r. uchybienia te zostały naprawione. Również analiza dokumentów źródłowych potwierdziła, iż uchybienia te zostały wyeliminowane.

(dowód: akta kontroli str. 211, 541, 549, 836-837)

Uwagi dotyczące NIK zwraca uwagę, że jedną z głównych przyczyn przesuwania rozliczeń na kolejne okresy badanej działalności sprawozdawcze była konieczność dokonywania korekt (na żądanie NFOŚiGW) spowodowanych kwestionowaniem dokumentów rozliczeniowych - list płac przedkładanych przez ZPP. Instytut jako Beneficjent Koordynujący bez dokonywania weryfikacji dokumentacji otrzymanej od współbeneficjenta włączał ją do sprawozdań przedkładanych Funduszowi.

W taki sposób przedłożono rozliczenia: za czwarty kwartał 2010 r. - 2 listy płac przekazane przez ZPP, za okres obejmujący IV kwartał 2010 r. do drugiego kwartału 2011 r. - 22 listy, za trzeci kwartał 2011 r. - 5 list, za pierwszy kwartał 2012 r. - 6 list, za drugi kwartał 2012 r. - 6 list, za trzeci kwartał 2012 r. - 5 list, za czwarty kwartał 2012 r. - 3 listy, za pierwszy kwartał 2013 r. - 2 listy, za drugi kwartał 2013 r. - 8 list.

(dowód: akta kontroli str. 295, 313, 316, 329, 348, 366, 407, 425, 438-439, 450-451)

Prezes Instytutu wyjaśnił, że Instytut nie posiadał uprawnień do dokonywania takiej weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 554)

Zdaniem NIK weryfikacja dokumentacji otrzymywanej od partnerów i włączanej do sprawozdań Instytutu jako Beneficjenta Koordynującego powinna być elementem dobrej praktyki w tym zakresie oraz racjonalnym działaniem zapewniającym prawidłowość sporządzanych rozliczeń i ograniczającym ryzyko ewentualnego wstrzymania przez Fundusz przekazywania środków. W tym celu Instytut mógł skorzystać z uprawnień wynikających z art. 32 ust. 1 umowy partnerskiej²⁰ z ZPP, zgodnie z którym ZPP zobowiązany jest między innymi do umożliwienia w celu kontroli osobom upoważnionym przez Beneficjenta Koordynującego odpowiedniego dostępu do wszystkich dokumentów dotyczących technicznego i finansowego zarządzania operacją. Ponadto na podstawie art. 31 ust. 3 umowy partnerskiej Beneficjent Koordynujący ma prawo przeprowadzić audyt współbeneficjenta w dowolnym czasie w ciągu realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 790)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo powyższej uwagi działalność Instytutu w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o podjęcie działań zapewniających weryfikację dokumentów rozliczeniowych przedkładanych przez współbeneficjentów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

²⁰ Umowa nr 1/11/2010/ZPP/DOKLIP z dnia 10 listopada 2010 r.

²¹ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora **Delegatury NIK w Warszawie**.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Krzysztof Łączyński
st. inspektor k.p.

Wicedyrektor
Andrzej Panasiuk

.....
podpis

.....
podpis