



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Środowiska

KSI – 4101-02-04/2013

P/13/124

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 32, F +48 22 444 52 43

ksi@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/124 – Wykorzystanie środków na realizację projektów finansowanych w ramach Instrumentu finansowego LIFE+
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Mirosław Nowakowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 86822 z dnia 30 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zbigniew Wierszycki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86821 z dnia 30 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Białymstoku (zwana dalej „Regionalną Dyrekcją” lub „RDLP”), ul. Lipowa 51, 15-424 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Ziemblicki, Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku. (dowód: akta kontroli str. 5-12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykorzystanie przez Regionalną Dyrekcję Lasów Państwowych w Białymstoku środków na realizację projektu finansowanego w ramach Instrumentu finansowego LIFE+ w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.².

Uzasadnienie oceny ogólnej

NIK pozytywnie ocenia działania w zakresie:

- przygotowania Regionalnej Dyrekcji do uczestnictwa w programie LIFE+;
- realizacji rzeczowej i finansowej projektu zgodnie z harmonogramem określonym w umowach zawartych z Komisją Europejską (zwaną dalej „KE”) i Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanym dalej „NFOŚiGW”) na dofinansowanie projektu LIFE+;
- prowadzenia ewidencji księgowej.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała w szczególności na:

- ujęciu w Raporcie śródkresowym, za okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2012 r., danych niezgodnych z ewidencją księgową.

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

² Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. oraz działania wcześniejsze w zakresie obszarów objętych kontrolą, dotyczące realizacji zadań związanych z programem LIFE+, mające wpływ na ich wykonanie po dniu 1 stycznia 2010 r. lub których efekty wystąpiły po dniu 1 stycznia 2010 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do uczestnictwa w programie LIFE+

Opis stanu
faktycznego

Regionalna Dyrekcja zdobyła doświadczenie w realizacji projektów finansowanych ze środków Instrumentu finansowego LIFE uczestnicząc, w latach 2006–2010, w roli współbeneficjenta realizującego projekt „Ochrona Żubra w Puszczy Białowieskiej”. W strukturze organizacyjnej RDLP utworzono stanowisko pracy do prowadzenia spraw związanych m.in. z pozyskiwaniem zewnętrznych środków finansowych. W opinii RDLP dostępność i przystępność informacji o Instrumencie finansowym LIFE+ była wystarczająca. Informację o możliwości otrzymania dofinansowania z programu LIFE+ RDLP uzyskała ze stron internetowych NFOŚiGW i programu LIFE+. Źródłem informacji były także konsultacje telefoniczne z Zespołem LIFE+ w NFOŚiGW.

(dowód: akta kontroli str. 294-328, 789-791)

W okresie objętym kontrolą, RDLP była Beneficjentem Koordynującym (BK) projektu „Ochrona orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000”, realizowanego w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+.

RDLP złożyła w dniu 29 maja 2009 r. wniosek do KE o udzielenie dofinansowania ze środków LIFE+ na realizację ww. projektu (w ramach naboru 2008 r.) w wysokości 3.452,8 tys. euro (co stanowiło 75% kosztów kwalifikowalnych projektu w kwocie 4.603,8 tys. euro). Złożenie wniosku do KE poprzedzone było jego konsultacją w NFOŚiGW, gdzie projekt wniosku został złożony 20 listopada 2008 r. W dniu 15 maja 2009 r. KE przekazała RDLP pisemne uwagi dotyczące m.in. kwestii technicznych i finansowych. RDLP dokonała stosownych uzupełnień wniosku³.

Równolegle RDLP wystąpiła w dniu 14 lipca 2009 r. o dofinansowanie ww. projektu, ze środków NFOŚiGW, w kwocie 3.746,9 tys. zł (858,0 tys. euro) – co stanowiło 18,88% kosztów kwalifikowalnych projektu (według wniosku zatwierdzonego przez KE).

(dowód: akta kontroli str. 7-293, 1143-1146)

Umowa pomiędzy Komisją Europejską a Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych w Białymstoku została zawarta 11 grudnia 2009 r.⁴. W umowie określono m.in. wysokość wsparcia finansowego UE w maksymalnej kwocie 3.408,7 tys. euro, co stanowiło 75% kosztów kwalifikowalnych ww. projektu ustalonych w wysokości ogółem 4.544,9 tys. euro. Okres realizacji projektu określono na 60 miesięcy, od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 359-570)

Umowa dofinansowania w formie dotacji ze środków NFOŚiGW, została zawarta w dniu 9 października 2009 r.⁵. W umowie określono m.in. kwotę dotacji ze środków NFOŚiGW w wysokości do 3.746,9 tys. zł (858,0 tys. euro), co stanowiło 18,88% kosztów kwalifikowalnych projektu ustalonych w kwocie 19.847,7 tys. zł (4.544,9 tys. euro). RDLP realizowała projekt jako Beneficjent Koordynujący, wspólnie z trzema współbeneficjentami, tj. Polskim Towarzystwem Ochrony Ptaków w Białowieży; FPP Consulting sp. z o.o. w Białowieży oraz Amphi Consult [...] ⁶.

(dowód: akta kontroli str. 329-358, 571-584)

Według opracowania wstępnego „głównym celem projektu jest: zatrzymanie spadku i polepszenie stanu i zasięgu lęgowej populacji orlika krzykliwego w Puszczy Białowieskiej i Knyszyńskiej; zapewnienie długoletniego korzystnego stanu populacji orlika na poziomie krajowym; wypracowanie i promocja modeli zrównoważonego gospodarowania na poziomie krajoobrazu dla orlika krzykliwego do 2015 r.; zaangażowanie i podniesienie świadomości

³ Wniosek RDLP były jednym z pierwszych w Polsce składanych w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+.

⁴ Umowa nr LIFE 08 NAT/PL/000510.

⁵ Umowa nr 495/2009/Wn-10/OP-WK-LF/D.

⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.) – odmowa udostępnienia z uwagi na prywatność osoby fizycznej

ekologicznej wśród lokalnych społeczności, szczególnie rolników, dzieci i turystów; wypracowanie poradników i dzielenie się wiedzą ze współpracownikami z Polski i Europy”.

Założona realizacja głównych celów projektu zostanie osiągnięta poprzez m.in.: opracowanie modeli ochronnych, współpracę z rolnikami, zakup ziemi, odtworzenie odpowiedniego stanu wód gruntowych i łąk, zakładanie stref gniazdowych i sztucznych czatowni, kompleksowy monitoring efektywności zabiegów ochronnych oraz plan kontynuacji zadań po zakończeniu projektu.

Planowany do osiągnięcia efekt rzeczowy w wyniku realizacji przedsięwzięcia to m.in.: opracowanie dokumentacji projektu; zakup gruntów i sprzętu (m.in. samochody i maszyny rolnicze) oraz publikacje. Planowany efekt ekologiczny to: odtworzenie ponad 1000 ha łąk z korzyścią dla orlika krzykliwego w Puszczy Białowieskiej i Puszczy Knyszyńskiej; przywrócenie do użytkowania ponad 300 ha łąk; zatrzymanie spadku liczebności orlika w obu puszczach oraz zwiększenie produktywności; wzrost świadomości społeczeństwa oraz zapewnienie długotrwałej ochrony orlika.

W trakcie opracowywania wniosku do KE o dofinansowanie projektu *"Ochrona Orlika krzykliwego na obszarach Natura 2000"* pracownicy RDLP uczestniczyli w szkoleniach i warsztatach organizowanych lub współorganizowanych przez NFOŚiGW, m.in.: "Dzień otwarty LIFE+" oraz konferencji o zrealizowanych projektach na obszarach podmokłych. Troje pracowników RDLP zaprezentowało projekt na konferencji w Pradze, zorganizowanej przez czeskie Ministerstwo Środowiska, a także na cyklicznej konferencji organizowanej w Leśnym Zakładzie Doświadczalnym w Rogowie. Umożliwiało to RDLP wymianę doświadczeń przy sporządzaniu projektu oraz jego weryfikacji.

Pomoc Zespołu ds. LIFE+ w NFOŚiGW w opracowaniu wniosku do KE odbywała się na poszczególnych etapach jego przygotowywania. Przekazano RDLP wszelkie niezbędne dokumenty, wskazując sposób ich wypełnienia. Współpraca z NFOŚiGW przebiegała bez zwłoki.

Jedynym utrudnieniem, w ocenie RDLP, w trakcie przygotowywania wniosku o dofinansowanie z LIFE+ była konieczność przetłumaczenia dokumentów na język angielski. Niemniej jednak utrudnienia te nie miały znaczącego wpływu na opracowanie wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 585-791)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w opisanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania RDLP w zakresie przygotowania do uczestnictwa w programie LIFE+.

2. Wykonanie zawartych umów na realizację projektu LIFE+ pn. „Ochrona orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000” zawartych z KE i NFOŚiGW.

Opis stanu
faktycznego

Wartość kosztów ogółem projektu była równa kwocie kosztów kwalifikowalnych i wyniosła 19.847,7 tys. zł, co stanowiło równowartość 4.544,9 tys. euro.

RDLP, jako Beneficjent Koordynujący, nie została zobligowana przez KE do przedstawienia gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej przed uruchomieniem pierwszej płatności zaliczkowej na realizację projektu pn. *"Ochrona orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000"*.

(dowód: akta kontroli str. 329-584, 792)

Struktura finansowania projektu przedstawiała się następująco:

- kwota ogółem dofinansowania projektu ze środków LIFE+ wynosiła 3.408,7 tys. euro (tj. 75% wartości projektu). Z tych środków planowano sfinansowanie 31 działań w zakresie m.in. opracowania planów zarządzania i ochrony, zakupu gruntów, realizacji zadań ochronnych oraz monitorowania projektu określonych w ośmiu kategoriach budżetowych: 1) – pracownicy (26,45% ogółu kosztów projektu); 2) – koszty podróży i diet (3,43%); 3) – wsparcie zewnętrzne (30,48%); 4) – środki trwałe (21,74%) (w tym: infrastruktura – 14,32% a wyposażenie – 7,42%); 5) – kupno gruntów/dzierżawa (6,12%); 6) – materiały (0,88%); 7) – inne koszty (6,38%); 8) – koszty ogólne (4,52%);
- kwota ogółem dofinansowania projektu ze środków NFOŚiGW wynosiła 858,0 tys. euro (tj. 18,88% wartości projektu). Z tych środków planowano dofinansowanie działań objętych projektem w ww. ośmiu kategoriach budżetowych;
- kwota wkładu własnego RDLP, jako BK, wynosiła 84,7 tys. euro (tj. 1,86% wartości projektu);
- kwota wkładu własnego trzech współbeneficjentów wynosiła łącznie 193,5 tys. euro (tj. 4,26% wartości projektu).

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. RDLP otrzymała od KE dwie zaliczki: w łącznej kwocie 2.386,1 tys. euro, z tego: 1.363,5 tys. euro w lutym 2010 r. oraz 1.022,6 tys. euro w czerwcu 2013 r. W tym samym okresie NFOŚiGW zrefundował realizację zadań projektu w kwocie 712,8 tys. euro.

Zgodnie z ewidencją księgową według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., zrealizowane wydatki związane z wykonaniem projektu wyniosły ogółem 2.532,0 tys. euro (co stanowiło 55,7% planowanych wydatków projektu), z tego: ze środków KE – 1.377,7 tys. euro, ze środków NFOŚiGW – 712,8 tys. euro, a ze środków własnych (RDLP i współbeneficjentów) – 441,5 tys. euro. Według kategorii budżetowych wydatki w poszczególnych pozycjach wyniosły:

- pracownicy 733,7 tys. euro (61,0% planowanych);
- koszty podróży i diet 83,4 tys. euro (53,5%);
- wsparcie zewnętrzne 770,5 tys. euro (49,2%);
- środki trwałe: infrastruktura 186,2 tys. euro (32,2%) i wyposażenie 317,1 tys. euro (94,0%);
- kupno gruntów/dzierżawa 312,3 tys. euro (98,0%);
- materiały 1,3 tys. euro (3,2%);
- inne koszty 22,0 tys. euro (15,4%);
- koszty ogólne 105,5 tys. euro (51,3%).

Według szacunków RDLP, stan zawansowania finansowego realizacji projektu na koniec września 2013 r. wyniósł około 65%. Na zwiększenie stanu zawansowania realizacji projektu w trzecim kwartale 2013 r. wpływ miały wykonane prace terenowe związane m.in. z renaturyzacją rzeki Narewki, przywróceniem części powierzchni gruntów przewidzianych w tym roku do odtworzenia, wykonaniem budynków gospodarstwa rolnego oraz zakończeniu etapu opracowań eksperckich dotyczących monitoringu działań ochronnych.

(dowód: akta kontroli str. 329-584, 809-922, 1138-1141)

O postępie prac, w tym o opóźnieniach w realizacji projektu, RDLP informowała KE m.in. w Raporcie Wstępnym (08/10/2010), Pierwszym Raporcie Postępu (14/03/2012) i Raporcie Śródrokresowym (29/03/2013). W ww. dokumentach zaproponowano także KE przesunięcia terminów w harmonogramie projektu z zachowaniem dotychczasowego terminu zakończenia projektu (tj. 31 grudnia 2014 r.). KE akceptowała każdorazowo raporty i wnioski BK, prosząc o dodatkowe wyjaśnienia oraz zastrzegając, że „*techniczny raport okresowy oraz zestawienie wydatków może zostać w późniejszym czasie zakwestionowane przez Komisję i nie mogą zostać uznane za definitywnie zaakceptowane*”.

Informacje o postępie prac, w tym o opóźnieniach w realizacji projektu, Regionalna Dyrekcja przekazywała również do NFOŚiGW m.in. w rozliczeniach i sprawozdaniach za lata: 2010, 2011 i 2012, do których dołączano pisma o wyrażenie zgody na przesunięcie wypłaty kwot dotacji. Propozycje w powyższym zakresie były akceptowane przez NFOŚiGW. M.in. 4 lutego 2013 r. RDLP wystąpiła o przesunięcie na poszczególne kwartały 2013 r. niewykorzystanych w 2012 r. środków inwestycyjnych w kwocie łącznej 807,5 tys. zł, uzasadniając powstałe opóźnienia w wydatkowaniu środków długimi procedurami przetargowymi na zakup sprzętu oraz infrastruktury (w zakresie zadań realizowanych przez współbeneficjentów, dotyczących m.in. zakupu krów i budowy budynków gospodarczych). Ta zmiana również uzyskała zgodę NFOŚiGW (pismo z 14 lutego 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 571-584, 1275)

Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., realizacja poszczególnych działań projektu była na zróżnicowanym poziomie. Spośród planowanych 31 działań cztery zostały zrealizowane, w tym zakup gruntów w Puszczy Białowieskiej i Puszczy Knyszyńskiej. Nie rozpoczęto realizacji pięciu działań. Zgodnie z harmonogramem, prace w ramach tych działań rozpoczną się w terminie późniejszym. Według terminów określonych w pierwotnym harmonogramie przebiegała realizacja 14 działań, natomiast termin wykonania ośmiu działań (A1, A2, A3, A4, C2b, C3b, C6 i D4), wymagał zmian (m.in. z II na IV kwartał 2014 r. lub z III kwartału 2012 r. na IV kwartał 2013 r.). Potrzeba aktualizacji terminu wykonania tych działań została zgłoszona do KE w Raporcie śródkresowym (obejmującym okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2012 r.). Zmiany te zostały zaakceptowane przez KE w czerwcu 2013 r. Stan zaawansowania realizacji projektu według grup działań jest następujący:

- A. Zadania przygotowawcze, opracowanie planów zarządzania i planów ochrony. Spośród pięciu zaplanowanych działań w tej grupie jedno (działanie A5) zakończono. Cztery pozostałe działania były w trakcie realizacji, zgodnie ze zaktualizowanym harmonogramem, a ich zaawansowanie wynosiło od 70% do 98%.
- B. Zakup gruntów w Puszczy Białowieskiej (działanie B1) i w Puszczy Knyszyńskiej (działanie B2) – działania zakończone.
- C. Twarde zadania ochronne. Spośród ośmiu działań zaplanowanych w tej grupie osiągnięto cel w przypadku jednego działania (C4). Siedem pozostałych działań było w trakcie realizacji, zgodnie z terminami określonymi w harmonogramie, a ich zaawansowanie wynosiło od 15% do 90%.
- D. Uświadamianie społeczeństwa i rozpowszechnianie osiągniętych rezultatów. Trzy spośród siedmiu działań nie zostały rozpoczęte (tj. działania D2, D4b i D6). Cztery pozostałe działania były w trakcie realizacji, zgodnie z harmonogramem, a ich zaawansowanie wynosiło od 50% do 65%.
- E. Ogólny przebieg i monitorowanie projektu. Dwa spośród dziewięciu działań nie zostały rozpoczęte (tj. działania E3 i E4). Siedem pozostałych działań było w trakcie realizacji, zgodnie z harmonogramem, a ich zaawansowanie wynosiło od 50% do 65%.

(dowód: akta kontroli str. 468-788, 723-726, 1137-1141)

W kontrolowanym okresie KE nie podejmowała decyzji o zawieszeniu, ograniczeniu lub cofnięciu finansowania projektu albo ukaraniu BK w odniesieniu do kontrolowanego projektu.

Na obiektach poddanych oględzinom (m.in.: wieże widokowe, ścieżki dydaktyczne) oraz na stronie internetowej orlikkrzyklivy.pl umieszczono logo LIFE+. Dokumenty związane z LIFE+ opatrzone są logo: LIFE+, NFOŚiGW, Natura 2000 oraz wszystkich beneficjentów projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1151-1171)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w opisanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Regionalnej Dyrekcji w badanym zakresie.

3. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej, sprawozdawczości oraz rozliczenie środków

Opis stanu
faktycznego

Od 1 stycznia 2010 r. w RDLP stosowano politykę rachunkowości ustaloną przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w Zarządzeniu Nr 4 Dyrektora Generalnego LP z dnia 23 stycznia 2009 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Planu Kont z Komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

Na podstawie delegacji zawartej w ww. zarządzeniu Dyrektora Generalnego LP, Dyrektor RDLP określił, Zarządzeniem Nr 41 Dyrektora RDLP z dnia 31 grudnia 2012 r., jedynie zasady prowadzenia wydzielonej ewidencji księgowej, z wykorzystaniem kont syntetycznych określonych w planie kont przez Dyrektora Generalnego LP, w zakresie projektu „*Ochrona orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000*”. Zarządzenie Dyrektora RDLP zostało wydane w grudniu 2012 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2010 r. i usankcjonowało stosowany dotychczas sposób ewidencjonowania wydatków oraz precyzowało zasady opisywania dowodów księgowych, podział kompetencji w zakresie kontroli wewnętrznej wydatków projektu, a także sposób przechowywania i archiwizacji dokumentacji.

Wydzielenie w ewidencji księgowej wydatków realizowanych w ramach projektu „*Ochrona orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000*” następowało poprzez ich wykazanie w odrębnych pozycjach planu finansowo-gospodarczego, odpowiadających analityce kont zespołu „5”, wg miejsc powstawania kosztów. Wykaz pozycji planu, na które odnoszone były wydatki w poszczególnych latach, w celu ich wydzielenia od pozostałych kosztów działalności operacyjnej jednostki, określono w załączniku do zasad (polityki) rachunkowości. Ponadto wydatki projektu były ewidencjonowane z kodem odrębnym dla projektu „*Ochrona Orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000*”.

Na podstawie badania 64 dowodów księgowych na łączną kwotę 167,3 tys. zł, dokumentujących poniesione przez RDLP wydatki m.in. na: zakup materiałów reklamowych (kalendarzy, folderów, plakatów itp.), zakup samochodu osobowego, sponsorowanie audycji radiowych i telewizyjnych dotyczących ochrony orlika krzykliwego, organizację narad i posiedzeń Komitetu Sterującego, pokrycie kosztów wyjazdów i delegacji, zakup paliwa w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r., ustalono, że wszystkie dowody księgowe:

- zawierały numer projektu (LIFE08 NAT/PL/000510) wraz z kodem zadania, stwierdzenie o zatwierdzeniu do wypłaty z oznaczeniem źródła finansowania. Dowody były także sprawdzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
- zostały zaksięgowane i zaliczone do właściwych okresów sprawozdawczych, posiadały dekretację oraz daty zatwierdzenia do wypłaty i płatności;
- zawierały przeliczenie płatności w PLN na EURO według kursu Europejskiego Banku Centralnego, tj. zgodnie z warunkami umowy z KE;

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. wszystkim wydatkom związanym z realizacją projektu pn. „*Ochrona Orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000*”, ze środków KE i NFOŚiGW przypisywano zewnętrzne źródło finansowania oznaczone kodem 402, o nazwie *Instrument finansowy na rzecz środowiska LIFE*. Wydatkom kosztowym, które w ramach projektu stanowią tzw. wkład własny jednostki, przypisywano kod źródła finansowania „101”, o nazwie *środki własne*.

(dowód: akta kontroli str. 932-1121)

Zgodnie z ewidencją księgową (noty księgowe na podstawie dokumentów źródłowych m.in. faktur, list płac, rachunków), prowadzoną w RDLP dla wydatków ze środków KE, w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 19 czerwca 2013 r., tj. do dnia otrzymania z KE kolejnej transzy zaliczki, wydatki Beneficjenta Koordynującego były wyższe od kwoty środków LIFE+ pozostających w dyspozycji jednostki ogółem o 1.713,9 tys. zł (tj. 393,7 tys. euro). Natomiast wydatki dokonywane w tym samym okresie przez współbeneficjentów były o 343,7 tys. euro niższe od kwoty zaliczek otrzymanych od BK.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. stan środków na rachunku (prowadzonym w euro) środków otrzymanych z KE wynosił ogółem 1.096,9 tys. euro, z tego 37,4 tys. euro – z zaliczki otrzymanej w dniu 4 lutego 2010 r. oraz 1.059,5 tys. euro – z zaliczki otrzymanej w dniu 19 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 807-922)

RDLP, jako Beneficjent Koordynujący, w wymaganych terminach składał raporty finansowe i techniczne. Zostały one ocenione przez Komisję Europejską jako „dobrze przygotowane i jasno przedstawiające postęp projektu, a niezbędne załączniki mają czytelną strukturę i przedstawiają dużą wartość merytoryczną”. W załączniku do opinii KE o sprawozdaniu śródkresowym załączono komentarze i uwagi o dalszej realizacji projektu, dotyczące m.in. możliwości i trybu zmian w harmonogramach realizacji zadań ochronnych oraz przesunięcia wydatków pomiędzy różnymi ich kategoriami, sposobu rozliczania podatku VAT, rocznego rozliczania kosztów wynagradzania pracownika jednego ze współbeneficjentów, który nie otrzymuje comiesięcznego wynagrodzenia. KE wskazała również, że właściwe jest miesięczne przekazywanie wynagrodzenia i należy rozważyć taką możliwość w trakcie dalszej realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 585-788, 1275-1276).

Kontrolą objęto dwa postępowania z 2010 r. o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, o łącznej wartości brutto zawartych umów 82,3 tys. zł, na: przygotowanie projektu oraz wykonanie strony internetowej Projektu LIFE+ pt. *Ochrona orlika krzykliwego na wybranych obszarach Natura 2000*, oraz dostawę samochodu osobowego do przewozu 7 osób do obsługi Projektu LIFE+.

Na realizację ww. zamówień wydatkowano w okresie kontrolowanym: 76,0 tys. zł, (z tego 69,8 tys. zł w 2010 r., 3,1 tys. zł w 2011 r., 3,1 tys. zł w 2012 r.). NIK nie wnosi uwag do zgodności przeprowadzonych postępowań z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1151-1236)

W badanym okresie w związku z realizacją Projektu LIFE+ w RDLP:

- odbyła się w dniach 25–26 lipca 2011 r. wizyta monitorująca przedstawicieli Komisji Europejskiej dotycząca oceny działań podjętych w ramach Projektu LIFE+. W wyniku tej wizyty KE wskazała na potrzebę wprowadzenia zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Zaakceptowanie zmian, o które aplikował Beneficjent Koordynujący, KE uzależniła od uaktualnienia wniosku o zmiany w terminie do 31 października 2011 r. RDLP złożyła wniosek w terminie (28 października 2011 r.) i zmiany zostały zatwierdzone przez KE w aneksie do umowy z dnia 24 maja 2012 r.
- przedstawiciele NFOŚiGW przeprowadzili w dniach od 29 maja do 1 czerwca 2012 r. kontrolę obejmującą: 1) zgodność stanu rzeczowego zrealizowanego przedsięwzięcia z warunkami umowy o dofinansowanie, w tym z Harmonogramem rzeczowo-finansowym; 2) sprawdzenie podstawowych dokumentów formalno-prawnych związanych z realizacją przedsięwzięcia; 3) kwalifikowalność wydatków w zakresie poprawności sporządzenia dokumentów rozliczeniowych przedkładanych w NFOŚiGW oraz ich zgodności z oryginalną dokumentacją przedsięwzięcia i wykonanym zakresem rzeczowym; 4) sprawdzenie zgodności zakresu umów na wykonanie robót z zakresem przedsięwzięcia i ustalenia w jakim trybie udzielono zamówień; 5) zgodność działań informacyjno-promocyjnych z warunkami umowy; 6) sprawdzenie sposobu archiwizowania (przechowywania) dokumentów związanych z realizacją przedsięwzięcia. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1237-1269)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

Dane wykazane w Raporcie śródkresowym za okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2012 r., przekazany do Komisji Europejskiej w dniu 28 marca 2013 r., były niezgodne z ewidencją księgową. W Raporcie śródkresowym wartość (kwota) wydatków ze środków KE wykazana została w kwocie 1.497,7 tys. euro, natomiast wielkość wydatków wynikająca z ewidencji księgowej była o 168,9 tys. euro niższa i wyniosła 1.328,8 tys. euro.

Dyrektor RDLP w wyjaśnieniach podał, że:

„Różnica pomiędzy kwotą wkładu własnego KE, wykazaną w raporcie okresowym do Komisji Europejskiej w kwocie 1 497,7 tys. euro a wielkością wydatków wynikającą na dzień 31.12.2012 r. z ewidencji księgowej - 1 328,8 tys. euro wynosi 168,9 tys. euro (...), a różnica wynikała z ujęcia w raporcie śródkresowym środków w kwocie 579,4 tys. euro przy środkach wydatkowanych na podstawie not księgowych w kwocie 410,5 euro.

Jak wyjaśnił Dyrektor RDLP w przypadku jednego ze współbeneficjentów „w ewidencji księgowej nie zostały ujęte noty księgowe wraz z załącznikami, dokumentujące poniesienie wydatków w latach 2011 i 2012 w kwocie 93,5 tys. euro. Przyczyna nie wprowadzenia do ksiąg rachunkowych not, jako zestawień poniesionych wydatków, wynika z okoliczności, że podczas bieżącej kontroli wewnętrznej w RDLP, stwierdzono, że część dowodów księgowych nie spełnia wymogów formalnych a tym samym możliwość zakwalifikowania poniesionego wydatku do kosztów kwalifikowalnych projektu. Największą pozycję kosztową stanowi wynagrodzenie właściciela spółki (...) wykazane w Raporcie śródkresowym do KE (zakładka *Personnel costs*) odpowiednio w latach 2010, 2011, 2012: 23,1 tys. euro; 22,4 tys. euro; 7,4 tys. euro; razem 52,9 tys. euro, który nie otrzymuje comiesięcznego wynagrodzenia a jego koszty osobowe oparte są na rocznym planie wynagrodzenia. Ujęcie wynagrodzeń (...) w Raporcie śródkresowym było konieczne i miało na celu wskazanie problemu i uzyskanie stanowiska Komisji Europejskiej, bowiem zakwalifikowanie wynagrodzeń do wydatków kwalifikowalnych i ujęcie ich w księgach rachunkowych, przed uzyskaniem jednolitego stanowiska Komisji, było ryzykowne. W zakresie ujęcia w księgach rachunkowych wydatków spółki (...), spółka została zobowiązana do uzupełnienia brakujących dowodów - ostateczny termin zostanie ustalony i wskazany podczas spotkania Komitetu Sterującego jakie odbędzie się w RDLP w dniach 3-4.10.2013 r. Po usunięciu uchybień formalnych, w szczególności uzupełnienie brakujących potwierdzeń wypłaty wynagrodzeń, dokumentacja rozliczeniowa zostanie przyjęta.”

W przypadku drugiego ze współbeneficjentów Dyrektor RDLP podał, że „... w ewidencji księgowej nie zostały ujęte noty księgowe wraz z załącznikami z roku 2012 w łącznej kwocie 72,2 tys. euro, w związku z tym, że podczas bieżącej kontroli wewnętrznej w RDLP, stwierdzono, że część dowodów księgowych nie spełnia wymogów formalnych, co uniemożliwia zakwalifikowanie poniesionego wydatku do kosztów kwalifikowalnych projektu. W zakresie możliwości ujęcia do w księgach rachunkowych wydatków spółki (...), dokumenty są nadal w trakcie weryfikacji. Spółka została zobowiązana do usunięcia uchybień formalnych w terminie do 04.10.2013 r.

W przypadku Nadleśnictwa Knyszyn w księgach rachunkowych została ujęta nota księgowa dotycząca poniesionego wydatku w kwocie 16,8 tys. zł - 3,8 tys. euro, natomiast w Raporcie śródkresowym do KE wydatku nie wykazano, ponieważ jeszcze przed terminem przekazania raportu do KE, Nadleśnictwo wystawiło Notą księgową uznaniową Nr 62/2013 z dnia 11.03.2013 r., w związku z tym, że ujęty w niej wydatek dotyczył realizacji umowy z NFOŚiGW i został uwzględniony w rozliczeniu do NFOŚ w I kwartale roku 2013.

Możliwości sfinansowania wydatków RDLP dotyczących nabycia autorskich praw majątkowych środkami pochodzącymi z wkładu KE zostanie omówiona na spotkaniu Komitetu Sterującego, jakie odbędzie się w dniach 3-4.10 2013 r. RDLP zwróci się o zajęcie stanowiska w tej sprawie przez przedstawiciela Zespołu Kontroli Zewnętrznej (...), a w przypadku dalszych wątpliwości, z wnioskiem o stanowisko KE w tej sprawie.

Różnica pomiędzy Raportem do KE a wydatkami ujętymi w księgach rachunkowych RDLP dotyczy nabycia wartości niematerialnych i prawnych, w związku z zapłatą wynagrodzenia za nabycie autorskich praw majątkowych, zgodnie z ustawą z dnia 04 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Kwoty wynagrodzenia za przeniesienie praw autorskich (m.in. licencje, kompozycje muzyczne, filmy i programy TV) zostały wskazane w umowach dotyczących zleceń

zewnątrznych, gdzie jedna ze stron umowy zobowiązuje się do przeniesienia na drugą stronę umowy całości bądź części autorskich praw majątkowych, które przysługują jej do określonego utworu. Druga strona ma zaś obowiązek zapłaty wynagrodzenia w umówionej wysokości.

W związku z wątpliwościami dotyczącymi kwalifikowalności wydatków w nawiązaniu do art. 26 Postanowień Wspólnych, z którego wynika, że: „*Poniższe koszty nie są uważane za kwalifikowalne i dlatego nie są ujęte przez Komisję w kalkulacji całkowitego kwalifikowanego kosztu: opłaty licencyjne lub patentowe albo inne opłaty związane z ochroną praw własności intelektualnej*”, popartymi opinią prawną, podjęto decyzję o zmianie źródła finansowania ww. wydatków na środki własne.”

(dowód: akta kontroli str. 1124-1230)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek zaliczki ze środków KE dla współbeneficjentów przekazywane były zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi to pozostawały niewykorzystane na kontach partnerów projektu. Natomiast w tym samym okresie Beneficjent Koordynujący nie posiadał wystarczających środków UE na pokrycie wydatków planowanych do sfinansowania z tych środków. W związku z tym RDLP przejściowo, tj. do czasu otrzymania kolejnej transzy zaliczki z KE, wydatki planowane do sfinansowania ze środków KE finansowało ze środków własnych.

Dyrektor RDLP wyjaśnił:

Współbeneficjenci otrzymywali zaliczki zgodnie z harmonogramami, a „W sytuacji gdy Nadleśnictwa zaangażowane w projekt dysponowały środkami pieniężnymi przekazanymi przez RDLP, a pochodzącymi z I transzy zaliczki otrzymanej w 2010 r. od Komisji Europejskiej, zapłata wydatków realizowanych w ramach projektu była pokrywana z tych środków. Po wydatkowaniu tej puli środków pieniężnych, wydatki realizowane w ramach projektu były opłacane ze środków własnych danej jednostki, do zrefundowania z kolejnej transzy zaliczki lub zaliczone jako wkład własny projektu. W przypadku Nadleśnictw, w kwocie 218 tys. euro, obliczonej jako nadwyżka wydatków projektu ujętych w ewidencji księgowej a kwotą otrzymanych środków pieniężnych na realizację wydatków, wkład własny wynosi 19 tys. euro. Okresowe sfinansowanie wydatków projektu, które miały być pokryte wkładem KE, środkami własnymi, nie wpłynęło na pogorszenie się płynności finansowej nadleśnictw. Wydatki nie pokryte środkami z I transzy zaliczki, zostały w lipcu 2013 r. pokryte w całości środkami przekazanymi przez KE w ramach II transzy zaliczki”.

(dowód: akta kontroli str.1126-1128)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości prowadzenie ewidencji księgowej, sprawozdawczość oraz rozliczanie środków związanych z realizacją projektu

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, wnosi o:

- 1) podawanie rzetelnych danych w raportach okresowych, przekazywanych KE, w oparciu o przyjęte i zaakceptowane wielkości wynikające z przyjętych raportów od współbeneficjentów, według wielkości wynikających z ewidencji księgowej;
- 2) rozważenie możliwości dokonywania wypłat zaliczek współbeneficjentom zgodnie z faktycznymi ich potrzebami i możliwościami wydatkowania.

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Środowiska Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 13 listopada 2013 r.

Dyrektor Departamentu Środowiska
Najwyższej Izby Kontroli

Kontroler

Anna Krzywicka

Mirosław Nowakowski
Doradca ekonomiczny