



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-14-01/2013

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+¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy 1. Inga Piotrowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87657 z dnia 19 sierpnia 2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)
2. Ilona Bożek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87201 z dnia 1 sierpnia 2013 r.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Stołecznego Warszawy², Pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej Hanna Gronkiewicz-Waltz, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ³ działalność Miasta (Beneficjenta Koordynującego) w zbadanym zakresie.
---------------------	--

NIK ocenia pozytywnie podjęcie działań zmierzających do rozpoczęcia realizacji projektu pn. „Ochrona siedlisk kluczowych gatunków ptaków Doliny Środkowej Wisły w warunkach intensywnej presji aglomeracji warszawskiej” (akronim: wislawarszawska.pl), zwracając jednak uwagę, że przygotowując wniosek o dofinansowanie do KE nierzetelnie uzgodniony został podział zadań przewidzianych do realizacji w ramach projektu pomiędzy Miastem a Stowarzyszeniem Stołeczne Towarzystwo Ochrony Ptaków (Współbeneficjentem). W związku z tym konieczne było wprowadzenie zmian do umowy o udzielenie dotacji, co z kolei opóźniło zawarcie umowy o partnerstwie i realizację części zadań.

NIK negatywnie ocenia natomiast stan zaawansowania realizacji projektu, z uwagi na duże opóźnienia w stosunku do harmonogramu przewidzianego umową o przyznanie dotacji przez KE, które na dzień zakończenia kontroli sięgały 18 miesięcy.

Stwierdzono również nieprawidłowości w prowadzonej przez jednostkę organizacyjną Miasta (Zarząd Mienia m.st. Warszawy) ewidencji finansowo-księgowej związanej z projektem, co świadczy o niedostatecznej kontroli zarządczej w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

¹ Celem kontroli było dokonanie oceny: przygotowania beneficjenta do uczestnictwa w programie LIFE+, wykonania umów zawartych z Komisją Europejską i Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej, sprawozdawczości i rozliczenia środków.

² dalej: Miasto.

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

Przygotowanie do uczestnictwa w programie LIFE+

Opis stanu faktycznego Jednostkami organizacyjnymi Miasta Stołecznego Warszawy jako Beneficjenta Koordynującego, zaangażowanymi w realizację projektu były Biuro Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego oraz Zarząd Mienia m.st. Warszawy (ZMW). Pracownik ZMW wskazany był we wniosku stanowiącym załącznik do umowy o przyznanie dotacji⁴, jako osoba kontaktowa po stronie Beneficjenta Koordynującego. Przedstawiciele Miasta brali udział w szkoleniach, konferencjach i warsztatach na temat programu LIFE+ organizowanych przez NFOŚiGW oraz KE⁵.

(dowód: akta kontroli str. 40-50)

Wniosek o dofinansowanie projektu ze środków LIFE+ wpłynął do NFOŚiGW 15 września 2009 r. Celem projektu jest odtworzenie w granicach warszawskiego odcinka Wisły kolonii lęgowych ptaków i ochrona przyrody na obszarze projektowym. Działania inwestycyjne polegać mają między innymi na budowie wyspy stałej, ławic piaszczystych oraz czterech sztucznych wysp pływających na bazie barek, których powierzchnia zostanie przystosowana w celu umożliwienia lęgu ptakom. Wnioskowana kwota dofinansowania wynosiła 1 994 002 euro, a całkowita wartość projektu miała wynieść 4 074 376 euro.

(dowód: akta kontroli str. 59-95)

W dniu 17 marca 2010 r. KE poinformowała o trwającej ocenie wniosku i poprosiła o dodatkowe informacje dotyczące zagadnień technicznych i finansowych, które zostały przekazane w terminie, tj. do 31 marca 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 96-120)

KE pismem z 20 kwietnia 2010 r. poinformowała o umieszczeniu wniosku na liście wniosków proponowanych do dofinansowania oraz przedstawiła wytyczne dotyczące wprowadzenia zmian, które dotyczyły głównie:

- zmniejszenia wartości projektu o 558,7 tys. euro (z 4 074,4 tys. euro do 3 515,7 tys. euro), w wyniku czego uległa zmniejszeniu kwota dofinansowania z KE (udział procentowy nie uległ zmianie 48,94%) o kwotę 273,4 tys. euro (tj. z 1 994,0 tys. euro do 1 720,6 tys. euro),
- odpowiedniego zmniejszenia wartości udziału środków beneficjentów i NFOŚiGW poprzez zmniejszenie kosztów poszczególnych działań, w szczególności: osobowych o 20%, badania opinii publicznej, uczestnictwa w konferencjach związanych z modelem hydrologicznym, kampanii promocyjnej oraz usług zewnętrznych.

Po przedłożeniu skorygowanego wniosku oraz uwzględnieniu na bieżąco niewielkich poprawek, KE poinformowała o zaakceptowaniu wniosku przez Komitet do spraw LIFE+⁶.

(dowód: akta kontroli str. 121-138, 220-257)

Umowa pomiędzy Miastem stołecznym Warszawą i Stołecznym Towarzystwem Ochrony Ptaków, a Unią Europejską o przyznanie dotacji została zawarta w dniu 5 października 2010 r.⁷. Wartość projektu określono na 3 515,7 tys. euro, z tego:

- kwota dofinansowania ze środków LIFE+ w wysokości 1 720,6 tys. euro (48,94% całkowitych kosztów kwalifikowalnych),
- kwota dofinansowania z NFOŚiGW w wysokości 1 522,5 tys. euro (43,31%),

⁴ Life+ Nature & Biodiversity Technical Application Forms Part A – administrative information.

⁵ Dzień informacyjny LIFE+, w tym rola NFOŚiGW we wdrażaniu instrumentu LIFE+ w Polsce (4 konferencje w latach 2010-2013); Rozliczanie umów o dofinansowanie przedsięwzięcia w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+ (2 warsztaty w latach 2011-2012); Rola i odpowiedzialność podmiotów wdrażających instrument LIFE+, Postanowienia wspólne (spotkanie Kick-off meeting w 2011 r.).

⁶ Pismo z 11 czerwca 2010 r.

⁷ Umowa nr LIFE09 NAT/PL/000264 oraz umowa uzupełniająca nr 1 z 5 sierpnia 2011 r.

- kwota wkładu własnego w wysokości 272,6 tys. euro (7,75%), w tym: wkład własny Miasta w kwocie 265,6 tys. euro i Współbeneficjenta w kwocie 7,0 tys. euro.

Okres realizacji projektu został przewidziany na 42 miesiące, z terminem rozpoczęcia 1 stycznia 2011 r. i zakończenia do dnia 30 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 142-143)

Dofinansowanie ze środków NFOŚiGW w formie dotacji na realizację projektu przyznano na podstawie umowy z dnia 27 września 2010 r.⁸

(dowód: akta kontroli str. 258-279)

Współbeneficjent realizował działania w projekcie na podstawie umowy o partnerstwie z 16 września 2011 r.⁹ zawartej z Miastem. Łączny koszt tych działań oszacowano na 403,4 tys. euro, w tym środki własne Współbeneficjenta: 7,0 tys. euro, część wkładu: wspólnotowego 288,1 tys. euro oraz NFOŚiGW 108,3 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 403-419)

Ustalono Zawarcie wyżej wymienionej umowy o partnerstwie dopiero we wrześniu 2011 r. nieprawidłowości skutkowało opóźnieniem w podjęciu realizacji zadań przez Współbeneficjenta.

Opóźnienia te są szczegółowo opisane w punkcie 2 niniejszego wystąpienia. Umowa o partnerstwie została zawarta dopiero po zaakceptowaniu przez KE zaproponowanych zmian do umowy o udzielenie dotacji i zawarciu umowy uzupełniającej w sierpniu 2011 r. Konieczność wprowadzenia zmian do umowy, w ocenie NIK, wynikała z braku rzetelnego uzgodnienia podziału zadań przewidzianych do realizacji w ramach projektu pomiędzy Miastem a Współbeneficjentem na etapie przygotowania wniosku do KE. W konsekwencji Beneficjent Koordynujący w niespełna dwa miesiące po zawarciu umowy zwrócił się do KE o zaakceptowanie zmian polegających na przesunięciu części zadań pomiędzy partnerami projektu, ponieważ jak stwierdzono w piśmie z dnia 19 listopada 2010 r. skierowanym do przedstawiciela KE „okazało się”, że ze względu na niemożliwość zapewnienia stabilnego finansowania swojej działalności Współbeneficjent nie będzie w stanie podjąć się przygotowania projektu pływających wysp oraz ich wybudowania. Świadczy to o niewystarczającym rozeznaniu Beneficjenta Koordynującego, co do realnych możliwości partnera, na etapie przygotowania do podjęcia realizacji projektu.

Zastępca Dyrektora Biura Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego wyjaśnił, iż nie wystąpiły trudności we współpracy z NFOŚiGW na etapie składania, oceny i rewizji wniosku o dofinansowanie projektu LIFE+. Jednakże złożenie wniosku o dofinansowanie z LIFE+ było utrudnione, z uwagi na czynniki:

- natury organizacyjnej, które występowały do momentu zatrudnienia osób w ZMW zajmujących się projektem oraz rozbudowana struktura wewnętrzna Miasta Stołecznego Warszawa, w tym liczne procedury i podziały zadań jednostek zaangażowanych w realizację projektu,
- natury kadrowej - osoby mające główny wkład w opracowanie i złożenie wniosku o dofinansowanie z instrumentu LIFE+ i środków NFOŚiGW przestały pracować przed, bądź po rozpoczęciu realizacji projektu, co utrudniało prowadzenie działań projektowych.

(dowód: akta kontroli str. 505-507)

⁸ Umowa nr 500/2010/Wn07/OP-WK-LF/D o dofinansowanie w formie dotacji w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+.

⁹ Umowa o partnerstwie dotycząca projektu LIFE+ pn. „Ochrona siedlisk kluczowych gatunków ptaków Doliny Środkowej Wisły w warunkach intensywnej presji aglomeracji warszawskiej” (wislawarszawska.pl) realizowanego dzięki wsparciu udzielonemu ze środków pochodzących z dofinansowania Komisji Europejskiej w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+ (na podstawie umowy nr LIFE09 NAT/PL/000264) oraz dotacji Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (na podstawie umowy nr 500/2010/Wn07/OP-WK-LF/D).

Wykonanie umów na realizację projektu

Opis stanu faktycznego Planowane terminy wykonania poszczególnych etapów projektu określone w umowie o przyznanie dotacji uległy znacznym przesunięciom z uwagi na opóźnienia w realizacji działań w ramach etapów przygotowawczych. Przyczyną opóźnień, a w konsekwencji przesunięcia terminów kolejnych działań były trudności w pozyskaniu podwykonawcy kluczowych działań przygotowawczych A.1-A.5, z uwagi na długotrwałość dwukrotnie powtarzanej procedury przetargowej. Ostatecznie umowę¹⁰ z wyłonionym wykonawcą zawarto w dniu 14 września 2012 r.

Realizacja zadań dotyczących przygotowania projektów: trwałych izolowanych wysp i ławic piaszczystych (A.1), odtwarzania odsłoniętych brzegów rzeki (A.2), wysp pływających (A.3), zabezpieczeń terenów (A.4) i udostępnienia terenów (A.5) rozpoczęła się zgodnie z planem, tj. 15 marca 2011 r. Jednak w związku z powstałym w toku realizacji opóźnieniem ich zakończenie zostało przesunięte z III – IV kwartału 2011 r. na III kwartał 2014 r. W konsekwencji kolejne działania: przygotowanie projektu systemu monitorowania siedlisk (A.6), tworzenie trwałych i pływających wysp, odtwarzanie brzegów, zabezpieczenie i udostępnianie terenu (C.1-C.5), budowa systemu monitorowania i przygotowanie „After LIFE conservation plan” (E.1 i E.7), których rozpoczęcie planowano odpowiednio w okresie I – IV kwartału 2011 r., I kwartału 2012 r. i III kwartału 2013 r. zostały przesunięte odpowiednio na okres II - III kwartału 2014 r. i III kwartału 2015 r. Wobec tego przewidywane terminy zakończenia tych działań również uległy przesunięciu odpowiednio na II – IV kwartał 2014 r. (A.6 i E.1) oraz na IV kwartał 2015 r. (C.1-C.5, E.7), a więc poza obowiązujący umowny termin zakończenia projektu.

Pozostałe działania: budowa systemu powiadamiania (E.2), koordynacja (E.5, raportowanie (E.6) i zarządzanie projektem (E.8) rozpoczęły się i są w trakcie realizacji. Terminowo zakończono realizację zadania dotyczącego opracowania planu zarządzania obszarem (A.8).

Na dzień zakończenia kontroli NIK, tj. 4 października 2013 r. działania A.1-A.5 były w trakcie realizacji. Realizacja kolejnych działań: A.6, od C.1 do C.5, E.1, E.7 uzależniona jest od wyników działań przygotowawczych A.1 - A.5. Prace dla działań C.1-C.5 będą mogły być rozpoczęte w momencie zatwierdzenia projektów i po uzyskaniu wymaganych pozwoleń w ramach działań A.1-A.5. Ponadto realizacja i uzyskanie efektów działania E.1 uzależnione są od działania A.6, które z kolei jest zależne od działań A.1, A.2 i A.4. Realizacja działania E.7 nie została podjęta z uwagi, iż "After LIFE conservation plan" z założenia powinien zostać opracowany pod koniec projektu, tj. po realizacji większości zadań przewidzianych w ramach działań grup: A, C, D i E.

Działania: informacyjne propagujące projekt (D.1), kampania promocyjna (D.2), edukacja przyrodnicza (D.3), sezonowy monitoring siedlisk (E.3), zarządzanie projektem (E.9), których wykonanie należy do zadań Współbeneficjenta, były w trakcie realizacji. Przewidywany rzeczywisty termin zakończenia tych działań to I-II kwartał 2014 r., według harmonogramu ich zakończenie planowane było na III-IV kwartał 2013 r. Działanie A.7 zostało rozpoczęte planowo i zrealizowane po terminie, tj. 23 lutego 2012 r. (planowany termin zakończenia w II kwartale 2011 r.). Działanie monitoring społeczny (E.4) zostało zrealizowane przez Współbeneficjenta, za wyjątkiem konsultacji społecznych projektu, które zostały przekazane do realizacji przez Miasto. Działanie to rozpoczęto 21 listopada 2011 r., tj. po planowanym terminie (I kwartał 2011 r.). Jego rzeczywiste zakończenie (planowane zgodnie z umową w IV kwartale 2013 r.) zostało przewidziane w III kwartale 2016 r.

¹⁰ Umowa nr ZMW/201/2012/EU/12/L+ na wykonanie kompleksowej wielobranżowej dokumentacji kosztorysowej dla zadania inwestycyjnego pod nazwą Life+ „Ochrona siedlisk kluczowych gatunków ptaków Doliny Środkowej Wisły w warunkach intensywnej presji aglomeracji warszawskiej” (WisłaWarszawska.pl) oraz pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją inwestycji.

Przesunięcia terminów realizacji działań przez Współbeneficjenta wynikały z konieczności uzyskania zgody KE na zmiany w umowie o udzielenie dotacji i opóźnienia w związku z tym zawarcia umowy partnerskiej z Miastem. Zmiany w umowie polegały na przekazaniu realizacji działania A.3 i C.3 na rzecz Miasta i przekazaniu przez Miasto do realizacji przez Współbeneficjenta działań A.7, D.1, D.2, D.3 i E.4. W konsekwencji Stowarzyszenie odroczyło rozpoczęcie wszelkich zaplanowanych działań do momentu podpisania umowy partnerskiej.

Nowe przewidywane terminy zakończenia realizacji działań w ramach projektu zostały określone przy założeniu, że KE pozytywnie rozpatrzy wniosek o przesunięcie terminu zakończenia całego projektu, który zgodnie z art. 17 Postanowień Wspólnych może zostać złożony przez Beneficjenta Koordynującego nie później niż do 30 kwietnia 2014 r. W trakcie kontroli NIK, w dniu 11 września 2013 r. Beneficjent Koordynujący zwrócił się do KE z prośbą o wyrażenie zgody na złożenie do dnia 30 listopada 2013 r. wniosku o przesunięcie terminu zakończenia projektu.

(dowód: akta kontroli str. 143, 270, 530-546, 1134-1289, 1296-1297, 1334-1392)

Beneficjent Koordynujący na bieżąco raportował o opóźnieniach w realizacji projektu, zarówno na etapie składania sprawozdania wstępnego (Inception Report), jak i w kolejnym sprawozdaniu (Progress Report). Komisja Europejska w piśmie z 11 marca 2013 r. informowała, iż w związku z opóźnieniem wykonania działań przygotowawczych A.1-A.5 oraz związanych z nimi działań C.1-C.5 (wykraczającym poza umowny termin zakończenia projektu), prosi o przesłanie wniosku o przesunięcie terminu zakończenia projektu, który powinien być złożony w terminie nie później niż do 30 kwietnia 2014 r. Sprawa opóźnienia w realizacji zadań A.1-A.5, była także wcześniej poruszona podczas wizyty monitorującej w dniu 2 sierpnia 2012 r. W ocenie osoby monitorującej opóźnienie może zagrozić realizacji całego projektu.

Informacje o opóźnieniach w realizacji projektu były również na bieżąco przekazywane w sprawozdaniach do NFOŚiGW. Beneficjent Koordynujący wnioskował o przesunięcie kwot dofinansowania projektu ze środków NFOŚiGW pomiędzy poszczególnymi kwartałami. Za zgodą Funduszu aktualizowany był odpowiednio harmonogram rzeczowo-finansowy.

(dowód: akta kontroli str. 549-682, 1292-1369, 1409-1410)

W okresie objętym kontrolą poszczególne etapy realizacji działań w ramach projektu przedstawiały się następująco:

1) Działania realizowane przez Beneficjenta:

W ramach działań A.1-A.5 opracowano koncepcję ogólną i szczegółową realizacji projektu wraz z Kartą Informacyjną Przedsięwzięcia, złożono wniosek o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz wykonano ekspertyzy: ornitologiczną, hydrologiczną i hydrotechniczną. Powyższe działania były realizowane przez podwykonawcę na podstawie umowy z 14 września 2012 r.¹¹. Według umowy okres realizacji projektu przewidziano na 1124 dni. Na dzień zakończenia kontroli NIK, prace przebiegały zgodnie z harmonogramem.

W ramach pozostałych zadań zrealizowano między innymi plan zarządzania obszarem (A.8), aplikację do powiadamiania o zjawiskach występujących w monitorowanym obszarze, zarządzanie siecią i jej członkami, hosting aplikacji na telefony komórkowe oraz serwera mailowego, przygotowano projekty i wyprodukowano materiały promujące system powiadamiania i aplikację „Wisła Warszawska” (E.2), prowadzono koordynację działań przez Komitet Sterujący (E.5), zakupiono między innymi środki trwałe: samochód terenowy, łódź i sprzęt optyczny (C.4).

(dowód: akta kontroli str. 530-546, 1134-1175, 1334-1339, 1365, 1370-1391)

¹¹ Umowa nr ZMW/201/2012/EU/IŻ/L+ o wartości 1 795,8 tys. zł.

2) Działania zrealizowane przez Współbeneficjenta to między innymi: badania sondażowe i koncepcje kampanii informacyjno-edukacyjnej oraz komunikacji graficznej (A.7), uruchomienie strony internetowej projektu, produkcja i emisja filmu edukacyjnego, przygotowanie plenerowej wystawy fotograficznej, wykonanie gadżetów ekologicznych, organizacja gier terenowych, obsługa przewodnicka rejsów po Wiśle, przygotowanie i dystrybucja materiałów edukacyjnych (D.1-D.3). Zakupiono sprzęty optyczny do obserwacji ptaków, łódź motorową z wyposażeniem (E.3) i sprzęt komputerowy (E.9).

(dowód: akta kontroli str. 478-479, 496-504, 530-546)

Na 30 czerwca 2013 r. nakłady ogółem poniesione na realizację projektu wyniosły 522,1 tys. euro¹², co stanowi 14,9% ogółu planowanych wydatków (3 515,7 tys. euro), w tym:

- wydatki ze środków LIFE+ w kwocie 283,1 tys. euro,
- wydatki ze środków NFOŚiGW w kwocie 158,7 tys. euro,
- wydatki ze środków własnych w kwocie 80,3 tys. euro.

(dowód: akta kontroli str. 528-529)

Materiały promocyjne i edukacyjne, środki trwałe, dokumentacja sporządzona przez wykonawców oraz strona internetowa projektu zostały opatrzone logo LIFE+ i logo NATURA 2000, zgodnie z art. 13.2 i art. 13.6 Postanowień Wspólnych umowy o udzielenie dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 547-548)

Ustalone nieprawidłowości	Według stanu na I półrocze 2013 r. realizacja projektu była istotnie opóźniona. Powstałe na etapie działań przygotowawczych opóźnienia skutkowały niezrealizowaniem zadań w przewidzianych terminach i przesunięciami terminów rozpoczęcia i zakończenia kolejnych. W konsekwencji przesunięcia realizacji poszczególnych działań skutkują nawet 18 miesięcznym opóźnieniem terminów w stosunku do określonych w umowie o przyznanie dotacji. W ocenie NIK nie jest możliwe terminowe zrealizowanie projektu, którego zakończenie planowano do 30 czerwca 2014 r. Dalsza realizacja projektu, z uwzględnieniem odpowiednich przesunięć terminów spowodowanych dotychczasowym opóźnieniem, możliwa będzie przy założeniu, że KE pozytywnie rozpatrzy wniosek o przesunięcie terminu zakończenia całego projektu. Powyższa sytuacja stwarza zdaniem NIK potencjalne ryzyko niewywiązania się w pełni z zobowiązań spoczywających na Beneficjencie Koordynującym, wynikających z umowy o przyznanie dotacji, a w konsekwencji nieosiągnięcia celów projektu, niewykorzystania przyznanych środków z dotacji lub nawet konieczność zwrotu już otrzymanych kwot. Zgodnie z art. 16 Postanowień Wspólnych stanowiących integralną część umowy Komisja zastrzega sobie prawo do rozwiązania umowy o dotację lub cofnięcia dotacji w razie wystąpienia znaczącego opóźnienia, które mogłoby doprowadzić do obniżenia wartości wyników. Ponadto według art. 19.1 Postanowień Wspólnych Komisja może również rozwiązać umowę w razie gdy Beneficjent Koordynujący, bez ważnego powodu technicznego lub ekonomicznego nie wypełni istotnego zobowiązania spoczywającego na nim na mocy warunków umowy o dotację. Komisja może zażądać pełnego lub częściowego zwrotu wypłaconych wcześniej sum - art. 19.5 Postanowień Wspólnych.
------------------------------	--

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie aktualny stan zaawansowania realizacji projektu.

3. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej oraz rozliczenie środków

Opis faktycznego	stanu Ewidencja księgowa środków na realizację projektu prowadzona była przez jednostkę organizacyjną Miasta – Zarząd Mienia m.st. Warszawy. W polityce (zasadach)
---------------------	--

¹² Z tego Beneficjent Koordynujący 335,8 tys. euro i Współbeneficjent 186,3 tys. euro.

rachunkowości ZMW¹³ uregulowano prowadzenie ewidencji księgowej w zakresie rozliczenia środków instrumentu LIFE+ poprzez wyodrębnienie ewidencji analitycznej dla konta 138 – Rachunek środków europejskich¹⁴ i konta 082 – Środki trwale w budowie – LIFE+ (inwestycje)¹⁵ oraz konto 227 – Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich.
(dowód: akta kontroli str. 691-758)

Na podstawie 30 wybranych losowo dowodów księgowych o łącznej wartości 651,2 tys. zł, dokumentujących poniesione wydatki na realizację projektu, w badaniu zgodności (poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych) stwierdzono:

- nieuwjęcie w systemie finansowo-księgowym, daty dokonania operacji gospodarczej 30 dowodów księgowych o łącznej wartości 651,2 tys. zł,
- niewskazanie na 20 dowodach księgowych o łącznej wartości 634,2 tys. zł, ich zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych, przeprowadzone na podstawie wybranych 30 dowodów księgowych, nie wykazało nieprawidłowości dotyczących wartości transakcji, okresu księgowania, kont syntetycznych, kont analitycznych w podziałkach klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którymi wyniki transakcji znajdują odbicie w sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 702, 811-1072)

W okresie objętym kontrolą łączna kwota odsetek z tytułu otrzymanej płatności zaliczkowej w kwocie 2 652,3 tys. zł wyniosła 178,4 tys. zł¹⁶.

Na podstawie zbadanych dowodów księgowych o łącznej wartości 651,2 tys. zł dokumentujących poniesione na realizację projektu wydatki stwierdzono, iż spełniały one wymóg kwalifikowalności, zgodnie z art. 25 Postanowień Wspólnych umowy o udzielenie dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 214, 827-834, 1094-1109)

Na dzień 30 czerwca 2013 r. Beneficjent Koordynujący w ramach realizacji projektu zlecił usługi i zakup towarów na łączną kwotę 2 458,6 tys. zł.

Badanie dwóch postępowań na łączną kwotę 1 945,3 tys. zł (stanowiące 79,2% ogółu udzielonych zamówień), w tym jednego o wartości 1 795,8 tys. zł – udzielonego w trybie negocjacji bez ogłoszenia i jednego o wartości 149,5 tys. zł – udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego, wykazało, że zostały one udzielone zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1289)

W okresie objętym kontrolą Beneficjent Koordynujący przekazywał terminowo sprawozdania techniczne do KE¹⁸. Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym określonym w umowie o dofinansowanie, przekazywano do NFOŚiGW sprawozdania kwartalne zawierające stan realizacji przedsięwzięcia i rozliczenia częściowe dofinansowania w formie dotacji wraz z dokumentami rozliczeniowymi potwierdzającymi poniesione wydatki. Na podstawie sprawozdań łączna wysokość przekazanych transz dotacji wyniosła 666,6 tys. zł¹⁹.

¹³ Zarządzenie nr 48/2012 Dyrektora Zarządu Mienia m.st. Warszawy z 29 sierpnia 2012 r. w sprawie ustalenia zasad polityki rachunkowości w ZMW.

¹⁴ Ewidencja analityczna: 138-01 - Źródło pochodzenia LIFE+, 138-01-01 - Program LIFE+UE, 138-01-02 - Ochrona Siedlisk kluczowych gatunków ptaków, 138-02 - Źródło pochodzenia i 138-02-900 - Gospodarka komunalna LIFE+.

¹⁵ Ewidencja analityczna: 082-01 - Zadanie I i 082-01-900 - Dział Gospodarka Komunalna.

¹⁶ W tym: w 2010 r. – 15, 5 tys. zł, w 2011 r. – 87,6 tys. zł, w 2012 r. – 66,5 tys. zł, w 2013 r. (na 30 czerwca) – 8,8 tys. zł.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

¹⁸ Raport wstępny sporządzony na dzień 28 września 2011 r. za okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2011 r. oraz Sprawozdanie z postępu sporządzone na dzień 28 listopada 2012 r. za okres od 29 września 2011 r. do 28 listopada 2012 r.

¹⁹ W tym: w IV kw. 2011 r. – 18,0 tys. zł, w I kw. 2012 r. – 24,4 tys. zł, w II kw. 2012 r. – 37,8 tys. zł, w III kw. 2012 r. – 64,6 tys. zł, w IV kw. 2012 r. – 87,2 tys. zł, w I kw. 2013 r. – 418,1 tys. zł i w II kw. 2013 r. – 164 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą dane wykazywane w sprawozdaniach kwartalnych przedkładanych do NFOŚiGW były zgodne z ewidencją księgową.
(dowód: akta kontroli str. 549-665, 1290-1392)

Ponadto na podstawie umowy o partnerstwie Beneficjent Koordynujący egzekwował od Współbeneficjenta sprawozdania roczne z realizacji zadania, w części dotyczącej działań przez niego realizowanych. Sprawozdania za lata 2011-2012 zostały poddane kontroli i po uzgodnionych korektach zostały zaakceptowane. Stanowiły one podstawę do wypłaty kolejnych transz dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 403-475)

W okresie objętym kontrolą przedstawiciele Komisji Europejskiej, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Ministerstwa Środowiska i NFOŚiGW nie przeprowadzali kontroli, związanych z realizacją projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1393-1397)

Ustalone
nieprawidłowości W prowadzonej przez jednostkę organizacyjną Miasta ewidencji finansowo-księgowej kontrolowanego projektu **stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, których przyczyną była niedostateczna kontrola zarządcza w tym zakresie.**

1. Ewidencja księgowa pozwala wprowadzić na wyodrębnienie środków pochodzących z dotacji UE i krajowych (środki NFOŚiGW i własne)²⁰. Jednak środki te ujmowane były razem na kontach 138 i 227 przeznaczonych według załącznika nr 3 – Plan kont jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²¹ do ewidencjonowania i rozliczania środków europejskich.

Dyrektor ZMW poinformował²², iż księgowane odbywa się na koncie 138 odpowiednią analityką i można wyodrębnić podział na środki europejskie i budżet krajowy dotyczący projektu LIFE+, a na koncie 227 księgowane są środki dotyczące całego projektu LIFE+. ZMW dokona odpowiednich przeksięgowania z podziałem na środki europejskie, budżet krajowy i wkład własny oraz dokona aktualizacji w polityce rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 691-758, 782-787, 795-801, 807-810, 813-834, 1073-1093)

2. Brak w systemie finansowo-księgowym daty dokonania operacji gospodarczej 30 dowodów księgowych o łącznej wartości 651,2 tys. zł, co było niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości²³.

3. Niewskazanie na 20 dowodach księgowych o łącznej wartości 634,2 tys. zł, ich zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz z pkt VI ppkt 5 załącznika nr 1 Zarządzenia nr 48/2012 Dyrektora ZMW.

Dyrektor ZMW poinformował²⁴, iż stosowany program komputerowy SKI BILANS pozwala na zarejestrowanie daty: księgowanie dnia, dokument z dnia i data rejestracji. Nie ma możliwości

²⁰ Możliwość wyodrębnienia kosztów projektu z podziałem na finansowanie ze środków europejskich i krajowych wynikała również z prowadzenia odpowiedniej analityki kont zespołu 4 – koszty według rodzajów i ich rozliczenie.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 289.

²² Pismo nr ZMW/F/JK/7912/2013 z 3 października 2013 r.

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

²⁴ Pismo nr ZMW/F/JK/7912/2013 z 3 października 2013 r.

zaksięgowania daty operacji gospodarczej. W nowym programie ENOVA, który jest na etapie wdrażania taka możliwość będzie istnieć. Natomiast wskazanie miesiąca następuje zawsze w numeracji dokumentu np.: Nr miesiąca - 05/20 - nr dowodu księgowego w danym miesiącu. Naszym zdaniem wymóg ten został spełniony.

(dowód: akta kontroli str. 702, 827-1028, 1073-1093)

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej oraz rozliczenie środków instrumentu LIFE+.

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 Kontroli²⁵, wnosi o:

1. podjęcie w uzgodnieniu z KE działań w celu zapewnienia zgodnej z umową o udzielenie dotacji realizacji projektu,
2. zapewnienie w ramach kontroli zarządczej prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej dla projektu wislawarszawska.pl zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości oraz z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w 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 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 18 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Maciej Maciejewski

Wicedyrektor

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Doradca techniczny

Andrzej Panasiuk

.....
Podpis

.....
Podpis