



Wykorzystanie środków publicznych uzyskiwanych z umów dotacji

Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna

KATARZYNA PAPIŃSKA

Działania przyczyniające się do zachowaniu dziedzictwa przyrodniczego dla przyszłych pokoleń służą realizacji zrównoważonego rozwoju, który w Polsce jest obowiązkiem wynikającym wprost z Konstytucji RP. Dlatego tak ważna jest edukacja ekologiczna dotycząca potrzeb środowiska. Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała jednak, że system przyznawania dotacji na działania z nią związane oraz te dotyczące ochrony przyrody nastawiony był na maksymalne wykorzystanie środków europejskich i krajowych bez wystarczającej dbałości o jakość przygotowywanych projektów.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach członkowskich UE, wprowadzono wiele mechanizmów finansowych umożliwiających dotowanie projektów dotyczących ochrony przyrody oraz edukacji ekologicznej. Każdego roku realizuje się setki takich projektów ze środków publicznych. Działania prowadzone są zarówno przez powołane w tym celu instytucje i organy państwowe, jak i inne jednostki, także organy samorządu terytorialnego i podmioty nienależące do sektora finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli podjęła się sprawdzenia¹ czy środki publiczne,

przekazane na podstawie umów dotacji na realizację projektów w zakresie ochrony przyrody i edukacji ekologicznej, zostały przez beneficjentów właściwie spożytkowane. Skontrolowano 20 podmiotów korzystających z dotacji, niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi powołanymi w celu realizacji takich zadań. Wśród kontrolowanych beneficjentów było 17 organizacji pozarządowych, 2 jednostki samorządu terytorialnego oraz jedna szkoła wyższa.

Zbadano ogółem 60 projektów realizowanych przez te jednostki w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 22 lutego 2016 r.,

¹ Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli *Wykorzystanie środków publicznych uzyskiwanych z umów dotacji na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej*, nr ewid. 38/2016/P/15/054/KSI, NIK, lipiec 2016 r.

z uwzględnieniem dokumentacji dotyczącej wcześniejszych działań mających związek z realizacją tych projektów.

Na realizację objętych analizą przedsięwzięć wydatkowano ogółem 169,5 mln zł², w tym 114,3 mln zł (67,4%) ze środków europejskich³ i 45,3 mln zł (26,7%) z puli Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Pozostałe 5,9% stanowiły głównie środki wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW) oraz udział własny beneficjentów.

Dzięki realizacji niektórych dotowanych projektów osiągnięto wymierne efekty w postaci przywrócenia właściwego stanu cennym siedliskom przyrodniczym, poprawy warunków bytowania wybranym gatunkom chronionych roślin i zwierząt, objęcia ochroną wartościowych przyrodniczo terenów przy jednoczesnym stworzeniu dogodnych warunków dla turystyki i rekreacji oraz przeprowadzenia szeregu działań o charakterze edukacyjno-promocyjnym.

Za przykład może posłużyć realizacja projektu „Borowiackie Szlaki – kompleksowa redukcja presji turystycznej w Rezerwacie Biosfery Bory Tucholskie”. Dzięki budowie punktów postojowych, miejsc parkingowych, wyznaczeniu i oznakowaniu szlaków turystycznych ograniczono niepożądaną penetrację przez turystów obszarów cennych przyrodniczo. Wykorzystując

różnorodne metody i drogi przekazu zapewniono informację o udostępnionych zasobach i zasadach korzystania z nich w celu ochrony ekosystemu.

Realizacja projektów: „Wsparcie restytucji i ochrony ssaków bałtyckich w Polsce oraz Wsparcie ochrony zagrożonych siedlisk i gatunków Morza Bałtyckiego w rejonie Zatoki Gdańskiej”, umożliwiła prowadzenie szeregu działań na rzecz wsparcia restytucji i ochrony fok i morświnów w Polsce, w tym utrzymania stada rozrodczego i młodych fok, utworzenia i prowadzenia ośrodka rehabilitacji na terenie Stacji Morskiej Instytutu Oceanografii.

W ramach pięciu projektów prowadzonych przez Polskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (PTOP) wybudowano 146 urządzeń hydrologicznych (zastawek, progów, brodów, przepustów); wykopano osiem stawów dla żółwi błotnych i 97 oczek wodnych w rewirach orlika; odtworzono 595 ha łąk; wykoszono 254 ha szuwarów; wyznaczono 75 stref ochronnych i ustawiono 80 czatowni na żerowiskach orlików; opracowano plany ochrony dla trzech rezerwatów oraz przywrócono wypas krowy polskiej czerwonej i koników polskich na powierzchni 97 ha.

Niestety, w wyniku kontroli aż u 80% beneficjentów stwierdzono nieprawidłowości. Wystąpiły one w toku realizacji 52% badanych projektów.

Niektórzy beneficjenci sprawiali wrażenie jakby nie zdawali sobie w pełni sprawy,

² W całym okresie ich finansowania, do dnia zakończenia kontroli.

³ Pochodzące z „Programu operacyjnego infrastruktura i środowisko” (PO IiŚ), z programu Life+, lub programów Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).



że dysponują środkami publicznymi, do których stosowane są przepisy ustawy o finansach publicznych, a wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady użytkowania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz dający możliwość terminowej realizacji zadań.

W 40% kontrolowanych podmiotów ujawniono poważne nieprawidłowości związane z prowadzeniem ewidencji finansowo-księgowej, polegające między innymi na:

- Nieokreśleniu zasad ewidencjonowania kosztów ogólnych (w tym stałych) i kosztów zarządzania projektami, nieustaleniu kluczy podziału kosztów funkcjonowania biura i kosztów wynagrodzeń osób zaangażowanych w realizację poszczególnych projektów.
- Niezapewnieniu wymogu trwałości zapisom księgowym, określonego przepisami ustawy o rachunkowości. Miesięczne okresy sprawozdawcze zamykane były z opóźnieniem od kilku do kilkunastu miesięcy, a zapisy księgowe przez wiele miesięcy utrzymywane były w tak zwanym buforze.
- Nieprzestrzeganiu, określonego przepisami terminu zamknięcia ksiąg rachunkowych za dany rok obrotowy.

Na przykład w jednej z kontrolowanych jednostek w okresie od 28 października do 3 grudnia 2015 r., czyli w trakcie kontroli NIK, zostały zamknięte księgi rachunkowe poszczególnych lat obrotowych od 2005 r. do 2014 r. Efektem utrzymywania zapisów księgowych w tzw. „buforze” i niezamknięcia ksiąg rachunkowych było sporządzenie i przekazanie do KRS sprawozdania

finansowego jednostki za 2013 r. na podstawie zapisów księgowych niespełniających wymogu trwałości.

- Prowadzeniu ewidencji finansowo-księgowej w sposób, który uniemożliwiał ustalenie kosztów/wydatków, poniesionych na poszczególne projekty, według źródeł ich finansowania, m.in. z budżetu środków europejskich, NFOŚiGW lub własnych.
- Niezgodnym z przepisami ustawy o rachunkowości dokonywaniu korekt zapisów na dowodach księgowych.
- Nieprzestrzeganiu postanowień zawartych umów cywilnoprawnych przy zatwierdzaniu faktur do wypłaty.
- Zatwierdzeniu do wypłaty faktury, pomimo braku dokumentów potwierdzających wykonanie zleconych prac.

W 35% kontrolowanych podmiotów, zastrzeżenia budził sposób wyłonienia wykonawców lub dostawców. Ujawniono przypadki:

- Niewłaściwego określenia przedmiotu zamówienia lub kryteriów stosowanych przy wyborze oferty.
- Wyboru wykonawców bez uprzedniego dokonania analizy rynku czy ofert, czym naruszono zasady równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości postępowań.

Na przykład w jednym z podmiotów na 386 umów zawartych z podwykonawcami, w przypadku 367 (95,1%) wybór podwykonawcy nie był poprzedzony przeprowadzeniem wyboru ofert.

- Braku dokumentów świadczących o rzetelnym oszacowaniu wartości zamówienia, co uniemożliwiało ocenę efektywności wydatkowania środków publicznych.

Pomimo że zgodnie z ustawą o finansach publicznych podmiot wnioskuje

o przyznanie środków na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania go zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą efektywność, oszczędność i terminowość, w 35% kontrolowanych podmiotów brakowało kompletu dokumentów związanych z przygotowaniem wniosku, w tym podstaw szacowania wartości projektu zgłaszanego do dofinansowania. Tymczasem jest to pierwszy krok na etapie wnioskowania o dofinansowanie projektu.

Były przypadki, że beneficjenci na tym etapie nie posiadali wystarczającego rozoznania dotyczącego możliwości realizacji projektu w planowanym zakresie, w tym: występowania przedmiotu ochrony, którego dotyczy projekt, współdziałania innych podmiotów i zgody na prowadzenie działań na obszarze, do którego wnioskodawca nie ma uprawnień, co nie powinno być dopuszczalne.

Planując wykonanie projektu na „obcych gruntach”, powinno się uprzednio pisemnie uzgodnić takie zamiary z podmiotami zarządzającymi tymi terenami. Brak takich uzgodnień może bowiem uniemożliwić realizację zadania lub przyczynić się do ewentualnych opóźnień, a w konsekwencji do zwrotu części kwoty dofinansowania.

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami, w części spośród kontrolowanych podmiotów nie można było jednoznacznie ocenić czy środki publiczne, przeznaczone na realizację projektów, wydawano gospodarnie z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów przy danych nakładach finansowych.

Liczne błędy i nieścisłości występujące we wnioskach o płatności składanych przez

beneficjentów powodowały, że końcowe rozliczanie zrealizowanych przedsięwzięć było procesem długotrwałym i następowało często po wielu miesiącach, a czasami w terminie dłuższym niż rok od zakończenia projektu.

Do rozliczenia niektórych działań, realizowanych w ramach projektów edukacyjnych, nie stosowano określonych umowami wskaźników. Beneficjent nie dokumentował ich osiągnięcia, a instytucja udzielająca dofinansowania nie wymagała przedstawienia.

Odnotowano też przypadki zmiany zakresu działań przewidzianych umową lub niepełnej realizacji zadań.

W jednym przypadku w koszty projektu wliczono zadanie nieprzewidziane harmonogramem, którego okres realizacji wykraczał 2,5 roku poza termin wykonania całego projektu.

W wyniku kontroli stwierdzono, że powszechnie stosowana była praktyka wielokrotnego aneksowania umów o dofinansowanie, w tym również po zakończeniu realizacji projektu. Aneksami zmieniano zakres prac, rezygnując z części projektowanych działań, zmieniano ich charakter i liczbę, terminy wykonania, wartość projektu, a nawet wskaźniki rezultatu.

- Termin zakończenia realizacji 34 (55%) spośród 60 projektów objętych analizą był aneksami wydłużony na okres od 3 miesięcy do 2 lat.
- Na 38 zakończonych projektów zmiany wartości wprowadzono aneksami w przypadku 25, to jest 66%.
- Były przypadki aneksowania najpierw zakresu określonych umową prac, w związku z powstałymi oszczędnościami, a następnie zwiększenia kosztów projektu.



Postępowanie takie może świadczyć o udzielaniu dofinansowania projektom przygotowanym bez należytej staranności i rozeznania możliwości ich realizacji.

Wprowadzanie zmian dotyczących wskaźników rezultatu projektu jest zjawiskiem szczególnie niepokojącym. Oczywiście wydaje się bowiem, że dofinansowanie powinny uzyskiwać takie projekty, które mogą przynieść określony efekt i korzyści, a są wymiarowane, między innymi, tak zwanymi wskaźnikami rezultatu.

Zmiana tych wskaźników w trakcie realizacji projektu sugeruje, że nie przynosi on zakładanych efektów.

Aneksowanie umów po zakończeniu realizacji projektu wskazywać może na dostosowywanie ich do terminów i zakresu zrealizowanych prac oraz uniemożliwia ocenę terminowości i kompletności wykonania określonych umowami działań.

Na podstawie wyników kontroli stwierdzono, że system przyznawania dotacji na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej nastawiony był raczej na maksymalną absorpcję środków europejskich i wydatkowanie, zgodnie z planem, środków krajowych, bez wystarczającej dbałości o jakość przygotowywanych projektów.

Badania kontrolne zdecydowanie wskazały, że konieczne jest aby instytucje decydujące o udzieleniu dofinanso-

wania⁴ wprowadziły dodatkowe mechanizmy weryfikacji wniosków o dofinansowanie projektów i nadzoru nad ich realizacją.

Przypomnieć tu warto, że NIK, w toku innych kontroli, zwracała już uwagę Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, że nierzetelnie przeprowadza kontrole formalno-rachunkowe dowodów księgowych przedkładanych przez beneficjentów w ramach rozliczenia umów pożyczek i dotacji.

W 2014 r. NFOŚiGW w odniesieniu do przedsięwzięć finansowanych ze środków krajowych odstąpił od obowiązku przedkładania przez beneficjentów poświadczonych kopii faktur i innych dowodów księgowych potwierdzających poniesione koszty i zastąpił go obowiązkiem przedkładania jedynie zbiorczych zestawień dowodów księgowych. Jednak w ślad za tą decyzją nie wzmocniono stosownych mechanizmów kontroli zarządczej w celu zminimalizowania skutków ewentualnych nieprawidłowości.

W konsekwencji w 2014 r. NFOŚiGW wydatkował prawie 740 mln zł jedynie na podstawie wtórnych dokumentów rozliczeniowych (zestawień), bez jakiegokolwiek – choćby wrywkowej – kontroli dokumentów źródłowych.

Wiceprezes Funduszu podczas posiedzenia sejmowej⁵ Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa

⁴ W przypadku projektów dotyczących ochrony przyrody i edukacji ekologicznej są to Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych będące instytucją wdrażającą w odniesieniu do komponentu V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko.

⁵ Posiedzenie odbyło się 5.10.2016 r.

oraz senackiej⁶ Komisji Środowiska, na których omawiane były wyniki niniejszej kontroli NIK, zobowiązał się do wdrożenia stosownych procedur i stwierdził, że wyniki tej kontroli są już wykorzystywane w toku rozpatrywania wniosków o dofinansowanie projektów. Podobne deklaracje złożyła przedstawicielka CKPŚ, obecna na posiedzeniu Senackiej Komisji Środowiska.

Należy więc mieć nadzieję, że w przyszłości wydawanie środków publicznych

na działania dotyczące ochrony przyrody i edukacji ekologicznej będzie zgodne z wymogami prawa, a dofinansowanie uzyskają najbardziej wartościowe projekty przygotowane w sposób gwarantujący uzyskanie przewidywanych efektów.

dr KATARZYNA PAPIŃSKA
Departament Środowiska NIK

⁶ Posiedzenie komisji senackiej odbyło się 20.9.2016 r.

Słowa kluczowe: ochrona przyrody, edukacja ekologiczna, umowy dotacji, środki publiczne, środowisko naturalne

Key words: environmental protection, ecological education, subsidy contracts, public funds, environment