



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.019.01.2016

P/16/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/005 – Realizacja Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2008 r. do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Walerian Marczyk, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/81/2016 z dnia 12 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marszałkiem Województwa Lubelskiego od 24 czerwca 2014 r. jest Sławomir Sosnowski. Poprzednio, Marszałkiem Województwa byli: Krzysztof Hetman (od 1 grudnia 2010 r.) i Krzysztof Grabczuk (od 28 stycznia 2008 r.). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ realizacja projektu pt. „Pilotażowy system gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie województwa lubelskiego wzmocniony sprawnym monitoringiem ilości oraz kontroli usuwania i unieszkodliwiania”², wykonywanego w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury, przebiegała zgodnie z ustalonymi wymogami prawnymi dla tego programu pomocowego. Instytucja Realizująca (Samorząd Województwa Lubelskiego) prawidłowo zarządzała projektem pilotażowym oraz podejmowała szereg skutecznych działań mających na celu zapewnienie terminowej realizacji jego zakresu rzeczowego oraz osiąganie 22 spośród 23 założonych wskaźników produktu i rezultatu. Wydatki kwalifikowalne³ zostały poniesione, zgodnie z ustalonymi wymogami dla tego projektu oraz prawidłowo je udokumentowano. Prawidłowo dokonywano zmian w realizowanym projekcie oraz rzetelnie wykonywano obowiązki w zakresie działań informacyjno-promocyjnych i archiwizacji dokumentacji. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie dokumentacji sprawozdawczej z realizacji projektu nie miały istotnego znaczenia i wpływu na przebieg jego realizacji i dotychczasowego finansowania. NIK zwraca ponadto uwagę, że z powodu niedokonania pomiarów ilości azbestu w powietrzu na początku realizacji projektu, nie będzie możliwe dokonanie rzetelnej oceny osiągnięcia zakładanego poziomu spadku azbestu w powietrzu na

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dalej: „projekt pilotażowy”.

³ W odniesieniu do zbadanej przez NIK próby wydatków kwalifikowalnych na sumę 29.334 tys. zł (84,3% ogółu wydatków zrefundowanych przez Instytucję Pośredniczącą na dzień 30 czerwca 2016 r.).

zakończenie projektu (wskaźnik rezultatu zakładał, że spadek ten wyniesie 20%). Błąd ten nie wpływa jednak, zdaniem NIK, na ocenę rzeczowej i finansowej realizacji projektu.

III. Wyniki kontroli

1. Rzeczowa realizacja projektu, w tym terminowość oraz osiągnięcie wskaźników zakładanych dla projektu (produktu i rezultatu)

1. W dniu 23 stycznia 2012 r. pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie⁴ a Województwem Lubelskim (dalej: „Instytucja Realizująca”) zawarto umowę⁵ w sprawie realizacji projektu pt. „Pilotażowy system gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie województwa lubelskiego wzmocniony sprawnym monitoringiem ilości oraz kontroli usuwania i unieszkodliwiania” (dalej: „umowa w sprawie realizacji projektu pilotażowego”). Ustalono okres rzeczowej realizacji projektu od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2016 r. (po końcowej zmianie terminu rzeczowej realizacji projektu)⁶. Datę zakończenia projektu ustalono na 14 czerwca 2017 r. Głównym celem projektu pilotażowego była poprawa warunków życia i zdrowia mieszkańców oraz stanu środowiska naturalnego województwa lubelskiego poprzez realizację działań związanych z demontażem, transportem oraz unieszkodliwianiem odpadów azbestowych oraz działań informacyjno-promocyjnych. Projekt realizowany był w partnerstwie z 202 gminami województwa lubelskiego. Do zadań partnerów należało m.in.: powołanie gminnych koordynatorów projektu pilotażowego; zapewnienie dystrybucji materiałów informacyjno-promocyjnych i edukacyjnych przekazywanych przez Instytucję Realizującą (Lidera projektu); przyjmowanie i weryfikacja wniosków od osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych ubiegających się o usunięcie wyrobów oraz odpadów zawierających azbest. Zadania związane z finansową realizacją projektu realizowane były bezpośrednio przez Instytucję Realizującą. W związku z wyłączną realizacją projektu pilotażowego, w strukturach Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie, zostało utworzone Regionalne Biuro Projektu oraz trzy podległe mu rejonowe biura w Białej Podlaskiej, Zamościu i Chełmie. Do podstawowego zakresu działania Regionalnego Biura należało: wdrażanie działań w zakresie zorganizowania sprawnego systemu gospodarowania odpadami azbestowymi na terenie województwa lubelskiego z udziałem środków Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (dalej: „SPPW”); monitorowanie ilości oraz kontroli usuwania i unieszkodliwiania odpadów azbestowych; informacja i promocja projektu; monitorowanie wskaźników oraz rozliczeń projektu; prowadzenie sprawozdawczości w ramach projektu⁷.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 4-68, 80-91, 111-112, 271-272, 355-365, 378-385, tom II str. 114, 145-162)

2. Według stanu na dzień 31 października 2016 r., Województwo Lubelskie realizowało projekt pilotażowy terminowo i zgodnie z harmonogramem finansowo-rzeczowym. Nie występowały zagrożenia dla terminowego jego zakończenia. Rzeczowa realizacja projektu przebiegała zgodnie z umową w sprawie realizacji projektu pilotażowego. Przeprowadzone w siedzibie

⁴ Na podstawie zarządzenia nr 7 Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17 marca 2015 r. (Dz. Urz. Min. Adm. i Cyf., poz. 10), z dniem 3 kwietnia 2015 r. Władza Wdrażająca Programy Europejskie została przekształcona w Centrum Projektów Polska Cyfrowa (dalej: „Instytucja Pośrednicząca”).

⁵ Nr URP/SPPW/2.1.1./KIK/39.

⁶ Zmiany związane z realizacją projektu pilotażowego wraz z uzasadnieniem przedstawiono w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁷ www.umwl.lubelskie.pl /zakladka Urząd Marszałkowski/Regulamin organizacyjny.

Instytucji Realizującej w latach 2012-2016 kontrole i audyty zewnętrzne⁸ wykazały m.in., że ryzyko zagrożenia dla terminowego zakończenia projektu i osiągnięcia wskaźników w pierwszych latach realizacji projektu było średnie, a w końcowym okresie jego realizacji niskie. Instytucja Realizująca podejmowała następujące działania w celu zapobieżenia ewentualnemu zagrożeniu dla osiągnięcia zaplanowanych podstawowych wskaźników produktu w zakresie usuwania azbestu, poprzez m.in:

- uproszczenie formularza wniosków składanych przez Beneficjentów dotyczących usuwania wyrobów i odpadów azbestowych, co przyczyniło się do przyspieszenia zakończenia w tym zakresie rekrutacji, zwiększenia liczby osób uczestniczących w realizacji projektu pilotażowego, a tym samym do zwiększenia i przekroczenia wykonania wskaźników związanych z ilością usuniętego azbestu;
- wprowadzenie w odniesieniu do wykonawców wymogu przedstawiania comiesięcznych oświadczeń od podmiotów prowadzących składowiska odpadów azbestowych o niezaleganiu przez nich z płatnościami za zrealizowane usługi w zakresie unieszkodliwiania tych odpadów;
- zmiany i doprecyzowania w regulaminie „dofinansowania nowych pokryć dachowych w ramach projektu pilotażowego” mające na celu zmniejszenie ograniczeń zainteresowanych osób w dostępie do usługi w tym zakresie, co skutkowało osiągnięciem wyższego od zakładanego wskaźnika dotyczącego liczby najuboższych gospodarstw domowych z usuniętym azbestem i otrzymanym nowym pokryciem dachowym;
- przyspieszenie i usprawnienie prac związanych z przygotowaniem dokumentacji związanej z postępowaniami przetargowymi, w tym wprowadzenie możliwości udzielania zamówień uzupełniających, co w konsekwencji pozwoliło na prowadzenie prac związanych z usuwaniem azbestu w okresie od marca do listopada w danym roku kalendarzowym;
- rozszerzenie katalogu kar umownych oraz ich wysokości w celu wyegzekwowania od wykonawców należytej realizacji umów w sprawie usuwania i unieszkodliwiania wyrobów i odpadów azbestowych, co przyczyniło się do realizacji w tym zakresie zadań, zgodnie z ustalonymi harmonogramami.

W związku ze zbliżającym się terminem zakończenia rzeczowej realizacji projektu pilotażowego, Instytucja Pośrednicząca zwróciła się pismem w dniu 26 września 2016 r. do Marszałka Województwa Lubelskiego z prośbą o przedstawienie propozycji działań dodatkowych w celu maksymalnego wykorzystania środków finansowych wskazując jednocześnie, że realizowany przez Województwo Lubelskie projekt pilotażowy jest bardzo pozytywnie oceniany, a działania projektowe stanowią znaczący wkład w proces usuwania azbestu na obszarze województwa lubelskiego. W odpowiedzi na powyższe pismo, Marszałek Województwa Lubelskiego poinformował (pismo z dnia 14 września 2016. r.), że Instytucja Realizująca dołoży wszelkich starań aby maksymalnie wykorzystać kwotę przyznaną Województwu Lubelskiemu na realizację projektu pilotażowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 113-114, 179, 209, 229, 231, 235, 255, 270, tom II str. 83, 84, 286-288, 322, 328)

⁸ W latach 2012-2016 (do 30 września) w siedzibie Instytucji Realizującej oraz na miejscu realizacji projektu przeprowadzono łącznie 10 kontroli zewnętrznych i wizyt monitorujących, z tego ogółem osiem przez Instytucję Pośredniczącą, Ministerstwo Rozwoju (Krajowa Instytucja Koordynująca, dalej: KIK), Biuro SPPW i przez podmioty zewnętrzne zlecone przez te Instytucje na podstawie postanowień zawartych w § 14 ust. 1 pkt 1 umowy w sprawie realizacji projektu pilotażowego oraz dwa audyty finansowe zlecone przez Instytucję Realizującą na podstawie § 15 tejże umowy.

3. W umowach zawartych z wykonawcami usług na usuwanie wyrobów oraz odpadów zawierających azbest z nieruchomości należących do osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni mieszkaniowych i samorządów położonych na terenie województwa lubelskiego, Instytucja Realizująca zagwarantowała sobie zabezpieczenie na wypadek nienależytej ich realizacji. W następstwie m.in. realizacji w 2013 r. zaleceń kontroli zewnętrznej, Instytucja Realizująca rozszerzyła od 2014 r. katalog kar umownych z sześciu do trzynastu przypadków. Katalog ten dotyczył kar z tytułu m.in.: odstąpienia od umowy przez Instytucję Realizującą z przyczyn leżących po stronie wykonawcy; niewykonania lub nienależytego wykonania umowy; nieterminowego wykonania umowy; niezgodnego z wymaganymi przepisami przebiegu usuwania wyrobów oraz odpadów zawierających azbest; nieterminowego przekazania harmonogramów prac, kompletnej dokumentacji rozliczeniowej i faktur. W umowach zawarto zapis umożliwiający potrącenie przez Instytucję Realizującą każdorazowo z faktury wystawionej przez wykonawcę z jego wynagrodzenia, należności z tytułu kar umownych, bez konieczności wzywania wykonawcy do ich zapłaty. Ponadto, przed podpisaniem umowy, w celu ewentualnego pokrycia roszczeń zobligowano dodatkowo wykonawców do wniesienia zabezpieczenia należytego jej wykonania w wysokości 10% wynagrodzenia brutto w formie gwarancji ubezpieczeniowej. W celu wyegzekwowania należytej realizacji umowy, Instytucja Realizująca zobowiązała również wykonawców do sporządzania określonych w umowie na usuwanie wyrobów oraz odpadów zawierających azbest zestawień i kart z wykonanych usług oraz wprowadziła częściowe (miesięczne) protokolarne rozliczanie w tym zakresie prac, a następnie końcowy komisyjny ich odbiór. Uwagi i zastrzeżenia dotyczące zrealizowanych usług stanowiły podstawę do naliczenia i egzekwowania od wykonawców przez Instytucję Realizującą kar umownych. Analiza dokumentacji sporządzonej w tym zakresie wykazała m.in., że w latach 2015-2016 (do 31 sierpnia) Instytucja Realizująca w wyniku nienależytej realizacji umów na usuwanie wyrobów oraz odpadów zawierających azbest naliczyła dwóm wykonawcom (w ww. okresie przedmiotowe usługi realizowane były przez czterech wykonawców) kary umowne w łącznej wysokości 27 tys. zł. Dotyczyło to usunięcia azbestu z 12 gospodarstw domowych (na liczbę 15 331 gospodarstw z usuniętym azbestem w tym okresie), z tego w jednym przypadku za opóźnienia w przekazaniu Instytucji Realizującej harmonogramu prac, a w pozostałych przypadkach za nieprzestrzeganie ustalonych warunków i wymogów ich prowadzenia. W dwóch przypadkach wykonawcy bez zbędnej zwłoki dokonali wpłaty na rachunek projektu pilotażowego naliczone kary (6 tys. zł), a w pozostałych przypadkach Instytucja Realizująca potrąciła naliczone kary z wynagrodzenia wykonawcy.
- W każdym roku realizacji projektu pilotażowego Instytucja Realizująca, na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ (dalej: ustawa Prawo zamówień publicznych) dokonywała wyboru wykonawcy do wykonania usług polegających na sprawowaniu nadzoru nad usuwaniem wyrobów oraz odpadów zawierających azbest. Kontrole w tym zakresie przeprowadzali także pracownicy Instytucji Realizującej. Przeprowadzona w 2015 r. przez podmiot zewnętrzny kontrola 12 umów na wykonanie w latach 2014-2015 usług polegających na usuwaniu wyrobów oraz odpadów zawierających azbest nie wykazała nieprawidłowości w ich realizacji.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

Przeprowadzone w dniu 13 października 2016 r. przez kontrolera NIK oględziny wybranych losowo trzech lokalizacji wykazały, że w jednym przypadku, zgodnie z harmonogramem, rozpoczęto usuwanie pokrycia dachowego zawierającego azbest, a w dwóch przypadkach usługi w tym zakresie zostały zrealizowane. Prace zostały wykonane oraz rozliczone zgodnie z wymogami określonymi w umowie i ze stosowaną przez Instytucję Realizującą procedurą wewnętrzną.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 141, 147-148, 222-229, 281-311, 316-354, 366-377, tom II str. 134-143)

4. Realizacja na dzień 31 października 2016 r. 19 wskaźników produktu określonych dla projektu pilotażowego przebiegała następująco: utworzenie biur regionalnych i lokalnych – 4 (100%); liczba pracowników w biurach – 11 (100%); liczba jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w realizacji projektu pilotażowego – 203 (101,5%); liczba wizyt monitorujących przez pracowników biur lokalnych i regionalnych – 158 (93%); liczba jednostek samorządu terytorialnego odwiedzanych przez personel biur – 257 (128,5%); liczba odwiedzanych miejsc związanych usuwaniem azbestu przez pracowników biur – 257 (129,3%); liczba konferencji – 1 (50%); liczba osób, które miały obejrzeć film na konferencji podsumowującej realizację projektu – 250 (0%); liczba uczestników konferencji – 183 (45,8%); liczba artykułów prasowych opublikowanych w prasie regionalnej i lokalnej – 22 (137,5%); liczba programów edukacyjnych na antenie regionalnej radia i telewizji – 28 (107,7%); liczba edukacyjnych i promocyjnych imprez i spotkań informacyjnych z lokalnymi społecznościami – 308 (146,7%); liczba uczestników wydarzeń – 150.199 (125,2%); liczba rozpowszechnionych materiałów – 695.677 (107%); liczba szkół uczestniczących w spotkaniach – 121 (101,1%); liczba gospodarstw domowych z usuniętym azbestem – 28.424 (177,65%); liczba najuboższych gospodarstw domowych z usuniętym azbestem i otrzymanym nowym pokryciem dachowym – 715 (325%); ilość ton usuniętych odpadów azbestowych – 70.891 (126,6%); ilość ton zneutralizowanych odpadów azbestowych – 70.891 (126,6%).

Zaplanowany ponadto w Kompletniej Propozycji Projektu¹⁰ wskaźnik dotyczący ilości usuniętych odpadów zawierających azbest w odniesieniu do ilości 800 tys. ton azbestu zinwentaryzowanego przed rozpoczęciem projektu w wysokości 5%, został wykonany na koniec października 2016 r. na poziomie 8,9%.

Do końca grudnia 2016 r. Instytucja Realizująca planuje przeprowadzenie jednej konferencji podsumowującej realizację projektu z udziałem 350 osób, podczas której uczestnikom m.in. zostanie wyemitowanych film dokumentalno-promocyjny dotyczący przebiegu realizacji tego projektu. Zaplanowano również przeprowadzenie 14 wizyt monitoringu/nadzoru przez pracowników biur projektu, co wskazuje na to, że wszystkie ww. wskaźniki produktu powinny zostać w pełni zrealizowane.

Dane dotyczące osiągniętych wskaźników produktu znajdują potwierdzenie w prowadzonej przez Instytucję Realizującą ewidencji oraz zgromadzonej w tym zakresie dokumentacji powykonawczej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 49, 233-234, 380-385, tom II str. 186, 328, 402-410, 412)

5. Spośród czterech zaplanowanych dla projektu pilotażowego wskaźników rezultatu, trzy zostały zrealizowane na koniec października 2016 r., tj. osiągnięto 100,1% udziału liczby (203) gmin biorących udział w projekcie

¹⁰ Jako wniosek aplikacyjny stanowiący załącznik do umowy w sprawie realizacji projektu pilotażowego.

pilotażowym; przekroczono zakładaną liczbę (26.400) osób mieszkających w wolnych od azbestu domach/mieszkaniach (55.174) o 109%; odsetek liczby odwiedzin strony internetowej projektu w 2016 r. w odniesieniu do 2012 r. wzrósł do 173% (przy zakładanym wzroście 10% w odniesieniu rok do roku).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 298-311, 412)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Według oceny NIK, na zakończenie projektu nie będzie możliwe przeprowadzenie pomiarów mających na celu realizację wskaźnika rezultatu zakładanego jako „spadek o 20% azbestu w powietrzu”. NIK zwraca uwagę, że ww. wskaźnik został określony nieprecyzyjnie. W praktyce stosuje się pojęcie „badanie stężeń włókien azbestu w powietrzu”¹¹, a właściwa ocena wyników takich badań powinna być dokonana na podstawie dwóch serii pomiarów – przed demontażem azbestu i po zakończeniu prac związanych z jego usunięciem¹². Instytucja Realizująca nie posiadała żadnych dokumentów dotyczących metodologii określenia wielkości ww. wskaźnika, ani określenia stanu zanieczyszczenia powietrza włóknami azbestu w miejscach planowanego demontażu pokryć dachowych zawierających wyroby azbestowe.

Dyrektor Regionalnego Biura Projektu wyjaśnił, że „oszacowanie wzrostu wskaźnika w zakresie spadku stężenia włókien azbestu o 20% w powietrzu zostało zaprognozowane w ostatniej chwili (wrzesień-październik 2011 r.) przed podpisaniem umowy w sprawie realizacji projektu (grudzień 2011 r.) przez eksperta Szwajcarskiej Agencji ds. Rozwoju i Współpracy, który opracował matryce logiczne dla wszystkich projektów realizowanych w ramach SPPW. Jednocześnie Instytucja Realizująca nie otrzymała możliwości ani czasu zweryfikowania zasadności wielkości tego wskaźnika ani podstaw przyjęcia jego wielkości. Wielkość 20% została określona przez eksperta na podstawie bliżej nieznanych danych. Instytucja Realizująca, na etapie aplikowania o środki w ramach SPPW (Kompletna Propozycja Projektu) nie zakładała realizacji wskaźnika sformułowanego w taki sposób. Instytucja Realizująca nie ma wiedzy na temat wielkości wyjściowej wskaźnika ani nie jest w posiadaniu danych w tym zakresie. W całym okresie realizacji projektu, żadne instytucje odpowiedzialne za monitorowanie przebiegu realizacji projektu (IP, KIK) łącznie ze stroną szwajcarską nie monitorowały realizację tego wskaźnika. Jednocześnie kontrole prowadzone przez ww. instytucje nigdy nie zgłaszały uwag ani zastrzeżeń odnośnie braku realizacji tego wskaźnika. W związku z brakiem danych dotyczących pomiarów wyjściowych przed rozpoczęciem realizacji projektu, Instytucja Realizująca nie jest w stanie, w tej sytuacji, zmierzyć ani ocenić, czy został zrealizowany wskaźnik rezultatu, określony w formie „spadku azbestu w powietrzu na poziomie 20%. Instytucja Realizująca, podkreślając ważność celu głównego projektu – „poprawa warunków życia i zdrowia mieszkańców oraz stanu środowiska naturalnego (...), dołożyła wszelkich starań aby założony pierwotny wskaźnik w zakresie ilości i unieszkodliwienia wyrobów azbestowych (45.000 ton) został wykonany. Na koniec 30 listopada 2016 r. usunięto 73.500 ton wyrobów azbestowych, co stanowiło 163 % i jednocześnie 9,2% ilości azbestu (800 tys. ton) zinwentaryzowanego przed realizacją projektu, przy założonym w KPP wskaźniku w tym zakresie na poziomie 5%”.

NIK zwraca uwagę, że do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK (tj. do 13 września 2016 r.) Instytucja Realizująca nie podejmowała żadnych działań w celu uzyskania od Instytucji Pośredniczącej informacji dotyczącej możliwości

¹¹ Zob. www.agraf-azbest.pl

¹² Zob. www.wnp.pl.

i sposobu realizacji ww. wskaźnika. Dyrektor Regionalnego Biura Projektu wyjaśnił, iż „brak tych działań spowodowany był błędną interpretacją zapisów w macyry logicznej, wskazujący na brak konieczności wykazywania stanu realizacji wskaźnika w sprawozdaniach okresowych. Przebieg realizacji wskaźników rezultatu, w tym dotyczącego „spadku azbestu w powietrzu o 20%” był wykazywany w sprawozdaniach rocznych za lata 2012-2015, przekazywanych przez Instytucję Realizującą na wniosek KIK w celu sporządzenia i przekazania stronie szwajcarskiej raportów rocznych z realizacji projektów w ramach SPPW. Do tych sprawozdań Instytucja Realizująca nie otrzymała uwag lub zapytań do wykazywanego w nich braku realizacji ww. wskaźnika. W związku z wiedzą o braku możliwości realizacji przedmiotowego wskaźnika, Instytucja Realizująca nie przekazywała Instytucji Pośredniczącej ani KIK informacji o zamiarze zrealizowania jego na zakończenie projektu. Ponadto Instytucja Realizująca stanowisko swoje dotyczące rozwiązania kwestii realizacji tego wskaźnika przedstawi w raporcie okresowym za VI kw. 2016 r. i raporcie rocznym za 2016 r., co zostało zaakceptowane przez Instytucję Pośredniczącą w rozmowie telefonicznej”.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 297, 412, 414-415)

i

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Instytucja Realizująca prawidłowo i terminowo realizowała projekt pilotażowy oraz zapewniła osiągnięcie 23 założonych wskaźników produktu i rezultatu. Natomiast wskaźnik rezultatu „spadek azbestu w powietrzu o 20%”, z powodu nieokreślenia wartości wyjściowych nie będzie możliwy do zmierzenia.

2. Finansowa realizacja projektu, w tym kwalifikowalność wydatków poniesionych w związku z realizacją projektu oraz dochowanie obowiązku w zakresie ewidencjonowania wydatków

1. Zgodnie z § 13 umowy w sprawie realizacji projektu pilotażowego, Instytucja Realizująca prowadziła osobny rachunek bankowy oraz odrębną ewidencję księgową (dzienniki o nazwie 40PRO) dla projektu ze środków pomocowych SPPW. Ujęte w ewidencji finansowo-księgowej na koniec września 2016 r. wydatki związane z realizacją od 2012 r. projektu pilotażowego były o 166.763 zł większe od sumy kwot zaraportowanych we wnioskach o płatność oraz poświadczonych przez Instytucję Pośredniczącą do refundacji wydatków kwalifikowalnych. Zastępca Dyrektora Departamentu Finansów Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie wyjaśniła m.in., że „prowadzona ewidencja księgową dla projektu obejmuje tylko wydatki kwalifikowalne ponoszone w związku z jego realizacją (klasyfikacja budżetowa: dział 150, rozdział 15095, paragrafy z końcówkami „6” i „7”). Wyższe wydatki w ewidencji księgowej od wydatków zaraportowanych wynikały z naliczonych wykonawcom kar (ogółem 153.652 zł z tytułu usuwania wyrobów i odpadów azbestowych i usług w zakresie promocji i informacji) i korekt finansowych (ogółem 13.111 zł). Wydatki ujęte we wnioskach o płatność do refundacji ze środków Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy były pomniejszane o kwoty naliczonych kar i korekt finansowych. Jest to czytelne i łatwe do wyodrębnienia. Przy raportowaniu zaksięgowane wydatki są każdorazowo uzgadniane pomiędzy pracownikiem Departamentu Finansów Urzędu Marszałkowskiego a pracownikiem Regionalnego Biura Projektu. W trakcie realizacji projektu nie występowały wydatki niekwalifikowalne, tak więc żadne

z tych wydatków nie zostały ujęte w ewidencji księgowej w klasyfikacji 150-15095 w paragrafie z końcówką „0”.

Korekty finansowe dotyczyły dwóch przypadków. Instytucja Pośrednicząca, w wyniku dokonanej kontroli ex-post postępowania przetargowego przeprowadzonego przez Instytucję Realizującą w 2014 r. w zakresie „dostawy gadżetów promocyjnych dla Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie” nałożyła korektę w wysokości 5% wartości zamówienia, tj. w kwocie 13.106 zł. Nieprawidłowości dotyczyły, niezgodnego z art. 30 ust. 4 ustawy Prawo zamówień opisu przedmiotu zamówienia w odniesieniu do dwóch spośród 40 elementów tego zamówienia. Instytucja Realizująca przed sporządzeniem wniosku o płatność za okres od 1 lipca do 30 września 2015 r. zmniejszyła o ww. kwotę zgłoszone do refundacji poniesione wydatki związane z realizacją projektu pilotażowego. Drugi przypadek korekty finansowej dotyczył pomniejszenia wydatków przedstawionych do refundacji o kwotę 5,49 zł z tytułu dokonanej przez operatora korekty faktury za usługi telekomunikacyjne, tj. wydatku wcześniej zrefundowanego.

Zewnętrzne kontrole i audyty finansowe stwierdziły poprawność stosowanego systemu finansowo-księgowego oraz prawidłowość dokumentowania i ujmowania w ewidencji finansowo-księgowej operacji związanych z ponoszeniem wydatków dotyczących realizacji projektu pilotażowego.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 29, 109-110, 115-117, 165-166, 181-182, 231-232, 250-254, 257-261, 271, tom II, str. 205-206, 233-285, 325, 337-339)

2. Instytucja Realizująca, będąca Liderem projektu pilotażowego i występująca jako wnioskodawca oraz strona umowy o jego dofinansowanie miała obowiązek sporządzać wnioski o płatność. Projekt został podzielony na 22 okresy raportowania po trzy miesiące każdy (pierwszy za okres styczeń-marzec 2012 i ostatni za kwiecień-czerwiec 2017 r.). Partnerzy projektu pilotażowego nie mieli przydzielonych w tym zakresie do realizacji zadań. Środki przeznaczone na dofinansowanie kosztów związanych m.in. z usuwaniem wyrobów oraz odpadów zawierających azbest, Instytucja Realizująca przekazywała bezpośrednio na rachunek wykonawców tych usług. Lider projektu pilotażowego, poprzez zapisy określone w umowach zawartych z wykonawcami ww. usług i stosowaniu procedury wewnętrznej zagwarantował prawdziwość wydatków poniesionych na usuwanie wyrobów oraz odpadów zawierających azbest i zgłaszanych do ich refundacji. Polegało to m.in. na obowiązku uzyskania przez wykonawców tych usług pisemnego potwierdzenia przez właścicieli posesji wykonania zakresu ilościowego usług, a następnie potwierdzenia przez podmiot gospodarczy prowadzący składowisko odpadów, masę odpadów azbestowych przekazanych przez wykonawców usług. Wybierani corocznie w latach 2012-2016 w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, wykonawcy prowadzili bezpośredni nadzór nad realizacją usług usuwania odpadów i wyrobów azbestowych polegający m.in. na sprawdzaniu obmiarów rzeczywistych ilości usuwanego azbestu z wpisami w dokumentach obmiaru.

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 27-29, 340-364, tom II str. 134-162)

3. Na dzień 30 września 2016 r. wysokość środków finansowych w budżecie projektu po zmianach wyniosła ogółem 52.383 tys. zł, z tego w ramach kategorii: Zarządzanie projektem 4.535 tys. zł (8,6%); Usuwanie azbestu – 45.832 tys. zł (87,5%); Promocja, informacja, podnoszenie świadomości – 1.977 tys. zł (3,8%); Audyt projektu – 39 tys. zł (0,1%).

Analiza 10 sporządzonych przez Instytucję Realizującą wniosków o płatność¹³ wykazała m.in, że wszystkie badane wnioski:

- zostały przedstawione Instytucji Pośredniczącej terminowo (do 20 dnia miesiąca po zakończeniu okresu objętego danym wnioskiem o płatność), tj. zgodnie z § 12 ust. 3 umowy w sprawie realizacji projektu pilotażowego;
- zawierały wymagane dokumenty określone w § 12 ust. 7 umowy w sprawie realizacji projektu pilotażowego;
- zostały poniesione i obejmowały wydatki kwalifikowalne, odpowiadające wymogom określonym w „umowie ramowej”¹⁴, w § 6 ust.4 umowy w sprawie realizacji projektu i w pkt. 3.3.4. wytycznych dotyczących kwalifikowalności podatku VAT¹⁵ oraz były zgodne z budżetem stanowiącym załącznik do tej umowy;
- zawierały, zgodnie z wytycznymi¹⁶ komplet wymaganej dokumentacji dotyczącej stosowania postępowań, na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych, do przebiegu których Instytucja Pośrednicząca w jednym ww. przypadku zgłosiła zastrzeżenia skutkujące naliczeniem korekty finansowej w wysokości 5% zamówienia.

Instytucja Pośrednicząca potwierdziła na koniec czerwca 2016 r. wszystkie zgłoszone przez Instytucję Realizującą do refundacji w badanych wnioskach wydatki kwalifikowalne na łączną kwotę 24.918 tys. zł (ogółem 29.334 tys. zł z udziałem własnym) i nie zgłaszała do nich zastrzeżeń. Do dwóch wniosków Instytucja Pośrednicząca nie zgłosiła żadnych uwag (za okresy: 1.10-31.12.2013 i 1.04-30.06.2016), a do pozostałych w ilości od sześciu uwag za okres 1.07-30.09.2012 do dwóch za okres 1.01-31.03.2016. Wszystkie osiem wniosków zostały zatwierdzone po dokonaniu przez Instytucję Realizującą poprawek.

Wszystkie przeprowadzone w latach 2012-2016 kontrole zewnętrzne i audyty finansowe wykazały poprawność kwalifikowania przez Instytucję Realizującą wydatków w sporządzanych wnioskach o płatność, zgodność zawartych w nich danych z zapisami systemu finansowo-księgowego oraz z faktycznym postępem rzeczowym. Kontrole zewnętrzne nie stwierdziły również nieprawidłowości w stosowaniu przez Instytucję Realizującą ustawy Prawo zamówień publicznych. Instytucja Realizująca, zgodnie z wytycznymi Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie udzielania zamówień w ramach SPPW, do których nie ma zastosowania ustawa Prawo zamówień publicznych¹⁷, dokonywała również prawidłowo wydatków, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty, określonej w art. 4 pkt 8 ww. ustawy.

¹³ Do kontroli wybrano po dwa wnioski zrefundowane o płatność o najwyższej wartości z lat 2012-2016. Do dnia 30 września 2016 r. Instytucja Realizująca sporządziła i przekazała Instytucji Pośredniczącej 19 wniosków o płatność.

¹⁴ Umowa zawarta dnia 20 grudnia 2007 r. pomiędzy Szwajcarską Radą Federalną a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej o wdrażaniu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w celu zmniejszenia różnic społeczno-gospodarczych w obrębie rozszerzonej Unii Europejskiej. Dokument dostępny na stronie: cppc.gov.pl (w zakładce Szwajcarsko-Polski Program Współpracy/dokumenty dotyczące programu).

¹⁵ Realizacja projektów w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Wytyczne dla beneficjentów Priorytetu nr 1 oraz nr 2”. Dokument dostępny na stronie: www.cppc.gov.pl (w zakładce Szwajcarsko-Polski Program Współpracy/dokumenty dotyczące realizacji projektów).

¹⁶ „Realizacja projektów w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Wytyczne dla beneficjentów Priorytetu nr 1 oraz nr 2” – pkt 3.3.7.

¹⁷ Wytyczne dostępne na stronie: cppc.gov.pl (w zakładce Szwajcarsko-Polski Program Współpracy/dokumenty dotyczące realizacji projektów).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 6-68,118-125,139-140,159-164, 169, 183-185, 197, 221-222, 232, 247-254, 258-261, tom II str. 187-188, 235, 339-341, 348-350).

4. Według umowy o dofinansowanie projektu pilotażowego, całkowite koszty kwalifikowalne wyniosły wyrażoną w PLN równowartość kwoty 15.547.982 CHF, tj. 52.383 tys. zł., z tego dofinansowanie z SPPW stanowiło kwotę 13.215.785 CHF (85%). Na koniec września 2016 r. wydatki na realizację projektu wyniosły ogółem 41.057 tys. zł¹⁸ (11.008 CHF), tj. 78,8% (całkowitych kosztów kwalifikowalnych), z tego zostały zrefundowane na koniec czerwca 2016 r. w wysokości 34.779 tys. zł (9.407 tys. CHF), w tym 29.546 tys. zł (7.992 CHF) z środków SPPW i 5.233 tys. zł (1.415 tys. CHF) ze środków własnych Instytucji Realizującej. Wydatki niekwalifikowalne w realizacji projektu pilotażowego nie wystąpiły.

W odpowiedzi na pismo Ministerstwa Rozwoju dotyczącego „możliwości wykorzystania oszczędności projektowych oraz oszczędności wynikających z różnic kursowych”, Wicemarszałek Województwa Lubelskiego poinformował 28 października 2016 r., Krajową Instytucję Koordynującą, że „krótki okres pozostały do końca realizacji projektu nie gwarantuje wykorzystania dodatkowych środków. Wysoki stopień zaangażowania budżetu własnego w inne projekty realizowane przez Województwo Lubelskie nie pozwala na zaciągnięcie kolejnych zobowiązań finansowych”.

W dniu 4 listopada 2016 r. Biuro SPPW zwróciło się mailem do Regionalnego Biura Projektu z prośbą o krótką informację dotyczącą niewydatkowanych środków na realizację projektu w związku z oszczędnościami przetargowymi i oszczędnościami wynikającymi z kursu franka szwajcarskiego. Regionalne Biuro Projektu przekazało 14 listopada 2016 r. mailem stosowną informację z zastrzeżeniem, iż zawiera ona dane „mocno szacunkowe, gdyż na ten dzień nie została zakończona realizacja największych kwotowo umów w zakresie usuwania azbestu, a dokładniejsze dane w tym zakresie będą znane pod koniec listopada 2016 r.”

Na dzień 28 listopada 2016 r., uwzględniając zaangażowanie finansowe w realizację projektu pilotażowego do końca 2016 r. oraz do 14 czerwca 2017 r. (w zakresie kategorii wydatków „Zarządzanie projektem” i „Audyt projektu”), Instytucja Realizująca prognozowała niewykorzystanie środków w wysokość 4.627 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 164, 292-296, 312)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W czterech przypadkach, spośród 10 badanych wniosków o płatność, Instytucja Realizująca nie dochowała terminu, wynikającego z § 12 ust. 8 umowy o realizację projektu, dokonania poprawek wniosków w ciągu 5-ciu dni roboczych od daty otrzymania od Instytucji Pośredniczącej uwag. Dotyczyło to sporządzonych wniosków o płatność za okresy: 1.07-30.09.2012; 1.10-31.12.2012; 1.07-30.09.2013 i 1.07-30.09.2014. Opóźnienia dotyczyły od 8 do 13 dni. Dyrektor Regionalnego Biura Projektu wyjaśnił, że „uwagi do wniosków o płatność miały charakter m.in. prośb o uzupełnienie informacji, przygotowania dodatkowych zestawień podsumowujących wskazane działanie, dołączenia dodatkowych dokumentów, poprawy drobnych omyłek pisarskich, konieczności dokonania tłumaczenia dodatkowych tekstów z języka polskiego na język angielski, zmian metodologii wyliczania kosztów w raporcie. Instytucja Realizująca każdorazowo występowała do Instytucji Pośredniczącej

¹⁸ Ostatni wniosek o płatność za okres III kw. obejmujący wydatki w wysokości 6.728 tys. zł do czasu zakończenia kontroli NIK (30 listopada 2016) nie został zweryfikowany przez Instytucję Pośredniczącą.

o wydłużenie terminu składania korekt wniosków o płatność. Należy podkreślić, że termin pięciu dni na złożenie korekty, ze względu na wyodrębnienie organizacyjne i lokalizacyjne ze struktur Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie Rejonowego Biura Projektu oraz wymóg wieloetapowej akceptacji poprawionych wniosków o płatność, niejednokrotnie był terminem zbyt krótkim”.
(dowód: akta kontroli, tom II str. 187-188, 290)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Instytucja Realizująca prawidłowo poniosła i udokumentowała wydatki kwalifikowalne¹⁹ związane z realizacją projektu. Nieznaczące opóźnienia w przekazywaniu poprawionych wniosków o płatność nie miały wpływu na prawidłowość jego finansowania.

3. Dokonywanie zmian w realizowanym projekcie

1. Wszystkie zmiany w realizacji projektu pilotażowego Instytucja Realizująca dokonała z zachowaniem postanowień zawartych w § 18 umowy w sprawie jego realizacji i nie wystąpiły przypadki dokonania zmian bez zgody Instytucji Pośredniczącej, Krajowej Instytucji Koordynującej i strony szwajcarskiej. W latach 2012-2016 (do 31 października) do umowy w sprawie realizacji projektu pilotażowego zawarto pięć aneksów. Trzy pierwsze aneksy zostały zawarte (w dniach: 19.07.2012 r., 18.09.2013 r. i 23.01.2015 r.) z inicjatywy Instytucji Pośredniczącej i dotyczyły modyfikacji, doprecyzowania lub usunięcia niektórych postanowień umowy w sprawie realizacji projektu, nie powodujących zmian w zakresie rzeczowo-finansowym i terminie jego realizacji. Dwa ostatnie aneksy do przedmiotowej umowy zawarto na wniosek Instytucji Realizującej, tj.:

- 1) aneks z dnia 20 lipca 2015 r., na podstawie wniosku z 21 stycznia 2015 r. skierowanego do Instytucji Pośredniczącej, dotyczył:
 - wydłużenia terminu rzeczowej realizacji projektu pilotażowego z 30 czerwca do 31 grudnia 2016 r., tj. zmiany zakończenia projektu z 31 grudnia 2016 r. na dzień 14 czerwca 2017 r. Instytucja Realizująca uzasadniała we wniosku m.in., że wydłużenie tego terminu będzie miało pozytywny wpływ na rzeczową realizację projektu, a przede wszystkim na ilość usuniętego azbestu i tym samym na zwiększenie efektu ekologicznego.
 - modyfikacji budżetu projektu pilotażowego wymagającej akceptacji strony szwajcarskiej w zakresie m.in: zwiększenia kosztów o 3.599 zł z przeznaczeniem na zakup szaf biurowych dla Regionalnego Biura Projektu; zwiększenia kosztów o 2.273 tys. zł z przeznaczeniem na usuwanie wyrobów oraz odpadów zawierających azbest, poprzez przesunięcie środków finansowych, w wyniku powstałych oszczędności, z innych pozycji tej samej kategorii „Usuwanie azbestu”, tj.: 100 tys. zł (nadzór), 100 tys. zł (wizyty na miejscu), 1.472 tys. zł (nielegalne wysypiska) oraz 600 tys. zł z kategorii budżetu „Audyt projektu”; zwiększenia, w celu dotarcia do szerszego grona beneficjentów, kosztów w kategorii budżetu „Promocja, informacja i podnoszenie świadomości” w poz. „działania Public Relations” o 116 tys. zł poprzez

¹⁹W odniesieniu do zbadanej przez NIK próby wydatków kwalifikowalnych na sumę 29.334 tys. zł (84,3% ogółu wydatków zrefundowanych przez Instytucję Pośredniczącą na dzień 30 czerwca 2016 r.).

przesunięcie środków finansowych, w wyniku powstałych oszczędności, z innych pozycji wydatków tej kategorii.

Pismem z dnia 27 marca 2015 r. Krajowa Instytucja Koordynująca poinformowała Instytucję Pośredniczącą (Instytucja Realizująca posiada kopię przedmiotowego pisma), że strona szwajcarska zaakceptowała ww. wniosek Instytucji Realizującej z 25 stycznia 2015 r. z wyłączeniem zmian w matrycy logicznej polegających na usunięciu przez Instytucję Realizującą wskaźnika „ilości w tonach odpadów azbestowych usuniętych rocznie z nielegalnych składowisk”. Wskazano także na potrzebę zweryfikowania tejże matrycy pod kątem możliwości zwiększenia wskaźnika „pokryć dachowych dla najuboższych gospodarstw domowych w związku z usuniętym azbestem”. Ostateczną akceptację strona szwajcarska uzależniła od przekazania dodatkowych informacji. Instytucja Realizująca pismem skierowanym 2 kwietnia 2015 r. do Instytucji Pośredniczącej złożyła w tym zakresie szczegółowe wyjaśnienia, informując m.in., że w matrycy logicznej dokonano zwiększenia wskaźnika „pokryć dachowych dla najuboższych gospodarstw domowych w związku z usuniętym azbestem”. W odniesieniu do tzw. „nielegalnych wysypisk” poinformowano m.in., że „na etapie konstrukcji Zarysu Projektu Pilotażowego została przeprowadzona ankietyzacja wśród jednostek samorządu terytorialnego i na podstawie jej wyników został wprowadzony do matrycy wskaźnik planowanego usunięcia w tym zakresie azbestu w ilości 4.500 ton. W marcu 2016 r. Instytucja Realizująca ponownie przeprowadziła proces ankietyzacji wśród jednostek samorządu terytorialnego, z którego wynikało, że uporały się one z tym problemem, korzystając ze środków własnych lub Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie. W umowach partnerskich zawartych z gminami woj. lubelskiego zapisano możliwość złożenia do Instytucji Realizującej przez organy wykonawcze tych gmin stosownych wniosków w sprawie usunięcia odpadów zawierających azbest porzuconych na tzw. „nielegalnych wysypiskach” na działkach gruntowych, do których prawo własności posiada Partner projektu pilotażowego. Do kwietnia 2015 r., tj. przed wnioskiem Instytucji Realizującej o rezygnację z ww. wskaźnika, nie wpłynął żaden wniosek o usunięcie wyrobów azbestowych z nielegalnych wysypisk;

- 2) aneks z 14 grudnia 2015 r., na podstawie wniosku z dnia 22 lipca 2015 r., skierowanego do Instytucji Pośredniczącej, dotyczył modyfikacji budżetu wymagającej akceptacji strony szwajcarskiej w zakresie m.in. zwiększenia kosztów o 1.621 tys. zł w kategorii budżetu „Usuwanie azbestu”, z przeznaczeniem na usuwanie wyrobów oraz odpadów zawierających azbest, poprzez przesunięcie środków finansowych, w wyniku oszczędności, z innych pozycji budżetu projektu pilotażowego. W związku z uwagami zgłoszonymi przez Instytucję Pośredniczącą do ww. wniosku, Instytucja Realizująca pismem z dnia 21 września 2015 r. przekazała stosowne wyjaśnienia i skorygowany wniosek dotyczący modyfikacji budżetu wymagającej akceptacji strony szwajcarskiej i w dniu 8 października 2015 r. zgodę w tym zakresie uzyskała. Modyfikacja budżetu, w wyniku oszczędności powstałych z tytułu różnic kursowych w wysokości 7.154 tys. zł dotyczyła m.in. zwiększenia kosztów usunięcia i utylizacji wyrobów azbestowych o 6.910 tys. zł, co pozwoliło na zwiększenie wskaźnika produktu w tym zakresie z 45.000 do 52.000 ton.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 32, 69-105, 191, 356, tom II str.112-114, 118-133,144)

2. Zmiany w trakcie realizacji projektu pilotażowego dokonywano także w następujących przypadkach:
- pismem z dnia 31 lipca 2012 r., w związku z koniecznością ujednoczenia zapisów w uproszczonym budżecie projektu pilotażowego oraz dostosowania kwot wydatków we frankach szwajcarskich do kwot w PLN niewpływających na całkowite koszty wydatków kwalifikowalnych, Instytucja Realizująca przekazała Instytucji Pośredniczącej skorygowany uproszczony budżet tego projektu z prośbą o jego akceptację i taką zgodę uzyskała (24 września 2012 r.);
 - pismem z dnia 7 sierpnia 2013 r. Instytucja Realizująca wystąpiła do Instytucji Pośredniczącej z wnioskiem o akceptację modyfikacji budżetu projektu niewymagającej zgody strony szwajcarskiej i 11 września 2013 r. otrzymała zgodę w tym zakresie. Modyfikacja budżetu polegała m.in. na: potrzebie dostosowania wysokości wynagrodzeń niektórych pracowników Regionalnego Biura Projektu oraz Lokalnych Biur Projektu do wykonywanych zadań, doświadczenia oraz zajmowanego stanowiska, poprzez przeniesienie środków finansowych (ogółem o 81 tys. zł) z pozycji kosztów wynagrodzeń pomiędzy poszczególnymi stanowiskami pracy, w ramach kategorii budżetu „Zarządzanie projektem” oraz zwiększenia kosztów o 115 tys. zł na zakup materiałów biurowych niezbędnych do bieżącego funkcjonowania czterech biur projektu pilotażowego, poprzez przesunięcie zaoszczędzonych środków finansowych z innych pozycji kosztów ww. kategorii budżetu; potrzebie dostosowania wydatków w kategorii budżetu „Promocja, informacja i podnoszenie świadomości” do zadań określonych w opracowanej przez Instytucję Realizującą „Strategii działań informacyjno-promocyjnych”, poprzez przeniesienie środków finansowych (ogółem 835 tys. zł) pomiędzy poszczególnymi pozycjami kosztów ww. kategorii;
 - pismem z dnia 18 kwietnia 2016 r. Instytucja Realizująca wystąpiła do Instytucji Pośredniczącej z wnioskiem o akceptację modyfikacji budżetu projektu niewymagającej zgody strony szwajcarskiej i 16 czerwca 2016 r. otrzymała zgodę w tym zakresie. Modyfikacja budżetu polegała głównie na zwiększeniu kosztów o 463 tys. zł na usuwanie wyrobów oraz odpadów, poprzez przeniesienie zaoszczędzonych środków finansowych z innych pozycji kosztów kategorii budżetu „Usuwanie azbestu” oraz z kategorii „Zarządzanie projektem” (177 tys. zł) i „Promocja, informacja, podnoszenie świadomości” (186 tys. zł);
 - pismem z dnia 26 lipca 2016 r. Instytucja Realizująca wystąpiła za pośrednictwem Instytucji Pośredniczącej do Krajowej Instytucji Koordynującej z wnioskiem o uruchomienie zadań dodatkowych polegających na usunięciu 4.000 ton azbestu, w okresie od 1 września do 31 października 2016 r. oraz produkcji i emisji filmu dokumentalnego w okresie od 1 października do 15 grudnia 2016 r., związanego z realizacją projektu pilotażowego i 12 września 2016 r. otrzymała w tym zakresie zgodę. W piśmie z 26 lipca 2016 r. Instytucja Realizująca wystąpiła również z prośbą o podniesienie wskaźnika ilości usuniętych odpadów azbestowych z 52.000 do 68.000 ton, a Instytucja Pośrednicząca wyraziła zgodę na zwiększenie tego wskaźnika do 56.000 ton. W związku z uruchomieniem działań dodatkowych dokonano

przesunięcia zaoszczędzonych środków pomiędzy poszczególnymi pozycjami i kategoriami budżetu projektu, tj.: z „Usuwanie azbestu” z poz. „nadzór” o 50 tys. zł, „wsparcie na nowe dachy dla najbardziej potrzebujących beneficjentów” o 1.142 tys. zł (łącznie z zaoszczędzonymi w pozycji budżetu „pokrycia dachowe” środkami finansowymi w wysokości 2.692 tys. zł, planowany koszt działań dodatkowych w tym zakresie wyniósł ogółem 3.860 tys. zł) oraz z kategorii „Promocja, informacja, podnoszenie świadomości” o 56 tys. zł do pozycji „pokrycia dachowe” z przeznaczeniem na usuwanie wyrobów oraz odpadów zawierających azbest o 1.168 tys. zł i o 80 tys. zł z przeznaczeniem na produkcję i emisję filmu dokumentalnego.

W wyniku wyżej przedstawionych zmian w realizacji projektu pilotażowego, w tym modyfikacji w latach 2012-2016 (do 30 września) jego budżetu, wydatki na usuwanie wyrobów zawierających azbest wzrosły z 30.672 tys. zł do 41.485 tys. zł, tj. o 10.814 tys. zł (o 35,2%).

(dowód: akta kontroli, tom I, str. 221, 271, 312-314, tom II str. 88-111, 115-117)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

4. Wykonywanie obowiązków w zakresie sprawozdawczości z realizacji projektu

1. Na podstawie § 16 ust. 1 i 6 umowy w sprawie realizacji projektu pilotażowego, Instytucja Realizująca w latach 2012-2016 (do 30 września) sporządziła 16 raportów okresowych i cztery roczne z jego realizacji na wzorach ustalonych przez Instytucję pośredniczącą. Według § 7 umów partnerskich za całość sprawozdawczości z realizacji projektu odpowiadała Instytucja Realizująca. Dla partnerów projektu realizacja w tym zakresie zadań miała być określona w miarę potrzeb oddzielnym pismem. Instytucja Realizująca nie określiła dla partnerów projektu na piśmie zadań w zakresie sprawozdawczości. Dyrektor Regionalnego Biura Projektu wyjaśnił, że „specyfika projektu nie wymagała od partnerów sporządzania sprawozdawczości. Dokumentacja niezbędna do sporządzenia rocznych i kwartalnych raportów z realizacji projektu prowadzona jest w tut. Biurze”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 31, 361, tom II str. 289)

2. Zgodnie z § 16 ust. 3 i 6 umowy w sprawie realizacji projektu pilotażowego, Instytucja Realizująca przekazała Instytucji Pośredniczącej terminowo (do 15 lutego kolejnego roku sprawozdawczego) trzy raporty roczne z jego realizacji za lata 2012, 2013 i 2015. Natomiast raport roczny za 2014 został przekazany 18 lutego 2015 r. Instytucja Pośrednicząca zaakceptowała przedłużenie w tym zakresie terminu. Wszystkie sporządzone raporty roczne²⁰ zawierały wymagane informacje określone w pkt 2.2. wytycznych „Systemu monitorowania SPPW”²¹ i zostały zatwierdzone przez Instytucję Pośredniczącą po dokonaniu

²⁰ Raporty roczne za lata 2012-2014 zbadano pod względem zgodności opracowania ich w odniesieniu do wymogów określonych w wytycznych SPPW, a raport roczny za 2015 r. poddano szczegółowej analizie.

²¹ Wytyczne dostępne na stronie: cppc.gov.pl (w zakładce Szwajcarsko-Polski Program Współpracy/dokumenty do pobrania). Informacje w raportach dotyczyły: opisu postępu w realizacji projektu; skróconych danych o finansowym postępie w roku sprawozdawczym oraz skumulowanych danych o projekcie do dnia sporządzenia raportu; tabeli przedstawiającej

w tych raportach (za lata 2012-2014) poprawek przez Instytucję Realizującą. Do raportu rocznego za 2015 r. Instytucja Pośrednicząca nie zgłosiła żadnych uwag. Szczegółowa analiza raportu rocznego za 2015 r. wykazała m.in. że ujęte w nich dane finansowe dotyczące kosztów całkowitych projektu poniesionych od początku jego realizacji, kosztów poniesionych w 2015 r. w tym związanych z usuwaniem odpadów i wyrobów azbestowych oraz ich zakresem rzeczowym były zgodne z prowadzoną przez Instytucję Realizującą ewidencją finansowo-księgową, danymi wykazywanymi we wnioskach o płatność oraz z dokumentacją rozliczeniową.

(dowód: akta kontroli, tom II str.1-82,190,193-200)

3. Zgodnie z § 16 ust. 2 i 6 umowy w sprawie realizacji projektu pilotażowego, Instytucja Realizująca przekazała Instytucji Pośredniczącej terminowo (do 20 dnia miesiąca po zakończeniu okresu objętego danym wnioskiem o płatność) 10 raportów okresowych z realizacji projektu pilotażowego²². Wszystkie badane raporty okresowe zawierały wymagane informacje określone w pkt 2.1 wytycznych „Sytenu monitorowania SPPW”²³ i zostały zatwierdzone przez Instytucję Pośredniczącą po dokonaniu w nich poprawek przez Instytucję Realizującą. Do dwóch raportów za okres (za okresy: 1.10-31.12.2013 r. i 1.04-30.06.2016 r.) Instytucja Pośrednicząca nie zgłosiła żadnych uwag, a do pozostałych w ilości od siedmiu za okres 1.07-30.09.2012 r. do jednej uwagi za okres 1.10-31.12.2015 r.

W ostatnim raporcie okresowym za okres 1.07-30.09.2016 r., ujęte w nim dane finansowe dotyczące kosztów całkowitych projektu poniesionych od początku jego realizacji do końca września 2016 r., w tym m.in. związanych z ilością usuniętych odpadów i wyrobów azbestowych były zgodne z prowadzoną przez Instytucję Realizującą ewidencją finansowo-księgową, danymi wykazywanymi we wnioskach o płatność oraz z dokumentacją rozliczeniową

Kontrole zewnętrzne oraz audyty finansowe stwierdziły kompletność danych ujętych w raportach okresowych oraz ich zgodność z zapisami sytemu finansowo-księgowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str.119,166,185, 253, 271, tom II str. 163-185,187-188, 205 -206, 233-271)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w raporcie rocznym za 2015 r. w części VII („podsumowanie wydatków i refundacja”) w tabeli dotyczącej „źródeł finansowania wydatków kwalifikowalnych” stwierdzono niezgodne zapisy z kwotami poświadczonymi przez Instytucję pośredniczącą we wnioskach o płatność, tj. w rubryce „w roku sprawozdawczym” dofinansowanie strony szwajcarskiej, było 10.888.539 zł, a powinno być 10.880.644 zł (mniej o 7.895 zł), współfinansowanie strony polskiej było 1.921.506 zł, a powinno być 1.929.401 zł (więcej o 7.895 zł).

informacje ilościowe o osiągniętych wartościach wskaźników projektu; w porównaniu do planowanych w macyzy logicznej projektu; porównania wydatków faktycznie poniesionych z planowanymi oraz postępu w wydatkowaniu; skwantyfikowanych wartości docelowych dla wskaźników produktu i jeśli możliwe wskaźników rezultatu; wyjaśnień i uzasadnień powstałych odchyleń i wskazań metod naprawczych.

²² Do kontroli wybrano po dwa raporty okresowe złożone wraz wnioskami o płatność o najwyższej wartości z lat 2012-2016.

²³ Wytyczne dostępne na stronie: cppc.gov.pl (w zakładce Szwajcarko-Polski Program Współpracy/dokumenty do pobrania). Informacje w raportach dotyczyły m.in: informacji na temat postępu finansowego i rzeczowego; porównania wydatków faktycznie poniesionych z planowanymi.

Natomiast suma wydatków według ww. źródeł finansowania była zgodna i wynosiła 12.810 tys. zł. W rubryce „narastająco” dofinansowanie strony szwajcarskiej, było 26.294.823 zł, a powinno być 26.282.631 zł (mniej o 12.192 zł), współfinansowanie strony polskiej było 4.640.263 zł, a powinno być 4.652.455 zł (więcej o 12.192 zł). Suma wydatków według źródeł finansowania była zgodna i wynosiła 30.935 tys. zł. W raporcie okresowym za III kw. 2016 r. poziom wydatkowania według źródeł finansowania na koniec 30 czerwca tego roku był zgodny z ewidencją finansowo-księgową. Pracownik Regionalnego Biura Projektu odpowiedzialny za sporządzenie raportu rocznego za 2015 r. z realizacji projektu pilotażowego, wyjaśnił, że „przyczyną ww. niezgodności danych w rozbiciu na poziomy dofinansowania była „pomyłka rachunkowa. Łączna kwota wydatków poniesionych wydatków była prawidłowa. Raport roczny nie stanowił dokumentu będącego podstawą refundacji poniesionych wydatków, jest dokumentem podsumowującym roczną realizację projektu. W związku z powyższym ww. pomyłka nie miała wpływu na finansową realizację projektu. W raporcie okresowym nr 16 (obejmujący IV kwartał 2015 r.) ww. kwoty określające poziom dofinansowania zostały ujęte właściwie”;

- w matrycy logicznej dotyczącej realizacji wskaźników produktu przekazanej do Instytucji Pośredniczącej w dniu 18 października 2016 r. wraz z wnioskiem o płatność za okres 1.07-30.09.2016 r. wskazano docelową liczbę 52.000 ton usunięcia odpadów azbestowych i liczbę 52.000 ton zneutralizowania tych odpadów azbestowych, a w obu przypadkach powinna być liczba 56.000 ton, zgodnie z akceptacją Instytucji Pośredniczącej o podwyższeniu tego wskaźnika. Ponadto, zgodnie z prowadzoną w Regionalnym Biurze Projektu dokumentacją rozliczeniową, wskaźnik dotyczący liczby gospodarstw domowych z usuniętym azbestem powinien wynosić 26.621, a nie 30.447. Do czasu kontroli NIK, Instytucja Realizująca nie otrzymała ewentualnych uwag do przekazanej Instytucji Pośredniczącej dokumentacji sprawozdawczej za III kw. 2016 r.

Dyrektor Regionalnego Biura Projektu wyjaśnił, że „pomyłki w tym zakresie zostaną wyeliminowane podczas sporządzania korekty złożonego wniosku o płatność za ww. okres sprawozdawczy.”

(dowód: akta kontroli, tom II str. 80,168, 84,192, 197, 201-202 260, 291, 411-412)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na zagadnienia objęte kontrolą

5. Wykonywanie obowiązków w zakresie promocji projektu

1. W listopadzie 2012 r. Instytucja Realizująca zatrudniła w Regionalnym Biurze Projektu pracownika na stanowisko ds. promocji. W kwietniu 2013 r. wyłoniony na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych wykonawca opracował plan informacji i promocji SPPW pod nazwą „Strategia i harmonogram działań informacyjno-promocyjnych projektu pilotażowego”. Dyrektor Regionalnego Biura Projektu wyjaśnił, że „opóźnienie w zatrudnieniu pracownika na stanowisko ds. promocji wiązało się z koniecznością znalezienia osoby z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem w prowadzeniu działań promocyjnych. Przeprowadzono szereg rozmów z kandydatami na to stanowisko. Od momentu zatrudnienia pracownika na ww. stanowisko nastąpiła intensyfikacja prac w obszarze działań promocyjnych, czego efektem była wzrastająca w kolejnych latach liczba wniosków o usunięcie wyrobów

azbestowych. Założenia działań promocyjnych zostały zrealizowane w całości”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 134, tom II str. 384-385)

2. Dokument pn. „Strategia i harmonogram działań informacyjno-promocyjnych projektu pilotażowego” zawierał wymagane obszary tematyczne, określone w pkt. 5.3. „Realizacji projektów w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Wytyczne dla beneficjentów Priorytetu nr 1 oraz nr 2”²⁴. Plan informacji i promocji realizowany był poprzez: kampanie medialne (telewizja, radio, prasa, billboardy); spotkania edukacyjne w szkołach z uczniami; dystrybucję materiałów informacyjnych (ulotki, foldery, broszury, plakaty); spotkania z mieszkańcami województwa (imprezy kulturalne i masowe); stronę internetową projektu²⁵. Na potrzeby działań promocyjnych zostało wyprodukowanych: 14 spotów radiowych (2.166 emisji); 11 spotów telewizyjnych (346 emisji); sześć reportaży radiowych; sześć audycji radiowych z udziałem zaproszonych gości; 12 edukacyjnych audycji radiowych (48 emisji); trzy reportaże telewizyjne (7 emisji); 14 telewizyjnych programów edukacyjnych (28 emisji).

W trakcie realizacji projektu pilotażowego liczba wniosków o usunięcie wyrobów i odpadów azbestowych stale wzrastała, tj. od 3.639 w 2012 r. do 13.944 w 2016 r. (do 30 września).

W związku z nienależytym wykonaniem umowy zawartej z wykonawcą z dnia 6 października 2015 r. w zakresie „zorganizowania i przeprowadzenia na terenie woj. lubelskiego cyklu działań informacyjno-edukacyjnych: stoiska i akcje informacyjne podczas imprez masowych i kulturalnych, spotkania w szkołach gimnazjalnych oraz organizacja i przeprowadzenie działań informacyjno-promocyjnych: publikacja artykułów prasowych” Instytucja Realizująca naliczyła wykonawcy karę umowną w łącznej wysokości 30.255 zł. Kara została wyegzekwowana poprzez potrącenie 28.246 zł z wynagrodzenia wykonawcy zawartego w fakturach przez niego wystawionych, a kwotę 2.009 zł z tytułu wniesionego przez niego pieniężnego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Dyrektor Regionalnego Biura Projektu wyjaśnił, że „w 2016 r. wszczęto kolejne postępowanie przetargowe. W opisie przedmiotu zamówienia dane liczbowe, co do ilości spotkań w szkołach zostały tak określone, aby zapewnić osiągnięcie zakładanych wskaźników. Wykonawca wywiązał się w całości z realizacji przedmiotu umowy”.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 384-401)

3. Wszyscy partnerzy projektu pilotażowego otrzymali od Instytucji Realizującej tablice informacyjne, zawierające odpowiedni logotyp SPPW oraz formułę informującą o wsparciu uzyskanym z tego programu i umieścili je na budynkach swoich siedzib. Szczegółową realizację działań informacyjno-promocyjnych Instytucja Realizująca przedstawiła m. in. w raportach rocznych z realizacji projektu pilotażowego za lata 2012-2015, a Instytucja Pośrednicząca nie wniosła do tych działań uwag i zastrzeżeń. Zewnętrzne kontrole i audyty finansowe nie stwierdziły nieprawidłowości w zakresie realizacji działań informacyjno-promocyjnych.

²⁴ Dokument dostępny na stronie: www.cppc.gov.pl (w zakładce Szwajcarsko-Polski Program Współpracy/dokumenty dotyczące realizacji projektów).

²⁵ www.azbest.lubelskie.pl

(dowód: akta kontroli, tom I str. 115,162-163,179-180,192, 229, 232-233, 249, 272, 321-336, tom II str. 1-82, str. 207-232, 325-327, 345, 352-383)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dotychczasowe działania Instytucji Realizującej związane z informacją i promocją realizowanego projektu pilotażowego. Działanie te były zgodne z umową w sprawie realizacji projektu pilotażowego.

6. Wykonywanie obowiązków w zakresie archiwizacji dokumentacji projektu

1. Zarządzenie Marszałka Województwa Lubelskiego z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie przechowywania i przekazywania dokumentacji związanej z realizacją projektów finansowanych i współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego²⁶ uwzględniało wymogi archiwizacji przewidziane dla dokumentów związanych z SPPW.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 203-204)

2. Instytucja Realizująca przechowuje dokumenty związane z realizacją projektu pilotażowego w sposób uporządkowany i zapewniający łatwy dostęp dla osób uprawnionych. Dokumenty gromadzone są zgodnie z chronologią czasową i tematyczną. Kontrolowana dokumentacja jest oryginalna, czytelna i kompletna. Dokumenty dostarczone przez partnerów projektu są poświadczane za zgodność z oryginałem. Na dokumentach zamieszczono logo SPPW oraz formułę informującą o wsparciu finansowym uzyskanym z tego programu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 163, 231-232, 249, tom II str. 189, 345-346, 354)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Instytucja Realizująca gromadziła i przechowywała dokumentację związaną z realizacją projektu pilotażowego, zgodnie z wewnętrznymi regulacjami i wymogami określonymi dla SPPW.

IV. Uwagi i wnioski

uwaga i wniosek
pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁷ uważa, że Instytucja Realizująca powinna bez zbędnej zwłoki podjąć działania zmierzające do rozwiązania kwestii określenia uzyskanego w wyniku realizacji projektu stopnia zmniejszenia poziomu azbestu w powietrzu i wnioskuje o prawidłowe sporządzanie dokumentacji sprawozdawczej z realizacji projektu pilotażowego oraz o dokonanie korekty danych sprawozdawczych wykazanych we wniosku o płatność za III kw. 2016 r.

²⁶ Dokument dostępny na stronie BIP Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie: www.umwl.bip.lubelskie/zakladka Urząd Marszałkowski/Zarządzenia Marszałka.

²⁷ Dz. U. z 2015 r. poz.1096 i Dz. U. z 2016 r., poz.677.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Lublinie.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykonania
wniosku i uwag

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

Lublin, dnia grudnia 2016 r.

Kontroler
Walerian Marczyk
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
podpis