Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Lublin, dnia 26 listopada 2010 r.

Pan
Krzysztof Grabczuk
Marszałek Województwa Lubelskiego

LLU-401-19-01/2010
P/10/163

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego (Urząd) kontrolę realizacji w latach 2007-2010 (do 31 sierpnia) Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (PROW) w zakresie działania: „Odnowa i Rozwój Wsi" (OiRW).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 listopada 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Marszałkowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, działania Urzędu w skontrolowanym zakresie.

Ocenę tę uzasadnia: prawidłowe przygotowanie Urzędu do wykonywania delegowanych zadań instytucji zarządzającej i agencji płatniczej przy obsłudze działania OiRW, sprawna realizacja tych zadań, w tym przestrzeganie warunków przyznawania pomocy, oraz prawidłowe funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli.

Uchybienia dotyczyły: nieudostępnienia na stronach internetowych Urzędu formularza umowy o przyznanie pomocy oraz nieterminowego przekazywania do Agencji Płatniczej prognoz wydatków i sprawozdań z realizacji działania OiRW.

[1] Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. Samorząd Województwa Lubelskiego zapewnił prawidłowe przygotowanie Urzędu do wykonywania zadań Instytucji Zarządzającej (IZ) przy obsłudze działania OiRW w zakresie zleconym ustawą z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich[2] oraz umową z dnia 29 stycznia 2009 r. zawartą z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) jako Agencją Płatniczą.

Stosownie do postanowień § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposobu ich wykonywania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013[3] Zarząd Województwa Lubelskiego uchwałą z dnia 16 września 2008 r. ustalił podział zadań i kompetencji na wszystkich poziomach struktury organizacyjnej Urzędu. Odpowiedzialność za wykonywanie tych zadań przypisał Departamentowi Koordynacji Programów Europejskich (DKPE), a w ramach tego Departamentu określił szczegółowe zadania poszczególnych oddziałów i stanowisk pracy. Kompetencje i zadania pracowników określone zostały w indywidualnych zakresach czynności. Wszyscy pracownicy uczestniczący w wykonywaniu zadań IZ posiadali wyższe wykształcenie. Zapewniono też im możliwość uczestnictwa w odpowiednich szkoleniach.

Przed podjęciem realizacji zadań delegowanych, tj. od 14 października 2008 r., Urząd dysponował własnym systemem informatycznym umożliwiającym obsługę działania OiRW, a w procesie oceny wniosków o przyznanie pomocy wykorzystywano system informatyczny OFSA posiadający połączenie z serwerem ARiMR. Umożliwiał on m.in. wprowadzanie informacji o wnioskach na każdym etapie ich oceny oraz dawał możliwość tworzenia list rankingowych w ramach poszczególnych naborów wniosków, drukowania umów, a następnie tworzenia zleceń płatności.

Przed podjęciem realizacji poszczególnych zadań z zakresu obsługi działania OiRW Zarząd Województwa otrzymał i przyjął do stosowania odpowiednie procedury postępowania. I tak:

- uchwałą z dnia 23 września 2008 r. przyjęto do stosowania procedury otrzymane w dniu 6 sierpnia 2008 r. z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dotyczące m.in.: obsługi wniosku o przyznanie pomocy, zmiany umowy o przyznanie pomocy, postępowania z dokumentami

[2] Dz. U. nr 64, poz. 427 ze zm.

prawnego zabezpieczenia umowy, przeprowadzania wizytacji na miejscu, wykrywania i wyjaśniania nieprawidłowości, monitorowania i sprawozdawczości;

- uchwałą z dnia 24.02.2009 r. przyjęto otrzymane od ARiMR procedury dotyczące m.in.: obsługi wniosku o płatność, monitorowania terminowości składania wniosków o płatność, przeprowadzania czynności kontrolnych na etapie obsługi wniosku o płatność, weryfikacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, sporządzania i korygowania zlecenia płatności, wyboru beneficjentów do kontroli na miejscu, postępowania w przypadku stwierdzenia uchybień oraz po przeprowadzeniu wizytacji realizowanej operacji.

Późniejsze uzupełnienia, zmiany i aktualizacje procedur wprowadzane były przez Zarząd Województwa niezwłocznie po ich otrzymaniu.

Deklarację gotowości do wykonywania zadań zleconych ww. ustawą Marszałek Województwa przekazał Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 1 października 2008 r., a stwierdzone przez ARiMR w toku badań akredytacyjnych (w dniach 7-8 października 2008 r.) słabości w systemie zarządzania i kontroli zostały usunięte w okresie do 23 stycznia 2009 r. Analogiczna deklaracja gotowości do wykonywania zadań delegowanych przez Agencję Płatniczą została złożona w dniu 5 marca 2009 r., a badanie przeprowadzone przez spółkę audytową KPMG potwierdziło prawidłowe przygotowanie Urzędu do wykonywania tych zadań.

2. Realizacja zadań IZ przebiegała zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Odnowa i rozwój wsi" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013[4] (dalej: rozporządzenie OiRW).

Stosownie do § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia regionalne kryterium udzielania pomocy w ramach działania OiRW[5], uchwalone przez Zarząd Województwa w dniu 13 maja 2008 r., zostało w tym dniu opublikowane na stronie internetowej Urzędu, a w dniach 15 i 16 stycznia 2009 r. – wraz z ogłoszeniem o pierwszym naborze wniosków – także w lubelskim dodatku do „Gazety Wyborczej".

Uchwałę o pierwszym naborze wniosków o przyznanie pomocy Zarząd Województwa podjął 13 stycznia 2009 r., ustalając termin naboru na okres od dnia 2 lutego do 31 marca

---

[3] Dz. U nr 150, poz. 1067 ze zm.

[4] Dz. U. Nr 38, poz. 220 ze zm.

[5] gęstość zaludnienia na 1 km kw. w gminie – przy gęstości równej lub niższej od średniej w województwie przyznawano 2 punkty; od 16.03.2010 r. z tytułu gęstości zaludnienia przyznawano 1 punkt + 1 punkt, jeśli na terenie gminy nie była realizowana operacja w ramach OiRW

2009 r. Informacja ta, ze wskazaniem miejsca składania wniosków i udostępnionym wzorem wniosku, została podana do publicznej wiadomości w dniach 15 i 16 stycznia 2009 r. na stronie internetowej Urzędu i w lubelskim dodatku „Gazety Wyborczej".

2.1. Spośród ogólnej liczby 232 zarejestrowanych wniosków o przyznanie pomocy w projekcie listy operacji zakwalifikowanych do udzielenia pomocy ujęto 216 wniosków, a 16 z nich odrzucono z powodu: nieuzupełnienia braków we wniosku (7), uzupełnienia braków po wyznaczonym terminie (2), niezgodności celu i zakresu operacji z wymogami rozporządzenia OiRW (2), nieuzyskania minimalnej liczby punktów (1), rezygnacji beneficjenta (2) oraz przekroczenia dopuszczalnej liczby trzech wniosków w gminie (2).

Weryfikacja i ocena punktowa objętych badaniem 21 losowo wybranych wniosków przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi procedurami oraz kryterium regionalnym i kryteriami określonymi w § 13 ust. 2 rozporządzenia OiRW. Wnioski złożone były terminowo, według obowiązującego wzoru, dotyczyły zadań zgodnych z celami działania OiRW ustalonymi w § 4 ust. 1 rozporządzenia OiRW, a wnioskodawcy należeli do kategorii podmiotów określonych w § 2 tego rozporządzenia. Poprawki i uzupełnienia braków we wnioskach dokonywane były zgodnie z przepisami § 11 rozporządzenia. Stosownie do § 13 ust. 6 rozporządzenia OiRW o pozycji wniosku na liście operacji decydowała liczba punktów przyznanych w wyniku oceny, a w przypadku operacji o tej samej liczbie punktów – data i godzina złożenia wniosku (§ 13 ust. 5).

Projekt listy operacji obejmujący 216 wniosków, ustalony w wyniku rozpatrzenia i dokonania ich oceny punktowej, został zatwierdzony - bez wprowadzania zmian - uchwałą Zarządu Województwa z dnia 28 lipca 2009 r.

2.2. Umowy o przyznanie pomocy podpisano z 213 beneficjentami, w okresie od dnia 18 sierpnia do 16 września 2009 r., z zachowaniem terminów i zasad określonych w § 14 ust. 2 – 4 rozporządzenia OiRW. Nie podpisano umów z trzema beneficjentami, którzy nie stawili się w wyznaczonym terminie i nie skontaktowali z pracownikiem Urzędu w celu uzgodnienia innego terminu podpisania umowy. Jedna z 213 zawartych umów została rozwiązana na wniosek beneficjenta. Wartość zadań objętych 212 umowami wg stanu na 31 sierpnia 2010 r. wynosiła 100.574.559 zł, w tym kwota dofinansowania ze środków PROW – 66.360.530 zł (66%).

Badanie 21 losowo wybranych umów wykazało, że zostały one zawarte z zastosowaniem obowiązującego wzoru i zawierały wymagane elementy wymienione w § 15 ust. 2 rozporządzenia OiRW. Wszyscy beneficjenci wnieśli wymagane zabezpieczenia

wykonania umowy, a operacje objęte umową były identyczne z operacjami wskazanymi we wnioskach o przyznanie pomocy. We wszystkich badanych umowach dokonano zmniejszenia wartości operacji, w tym kosztów kwalifikowalnych oraz kwot dofinansowania, po przeprowadzonych przez wnioskodawców przetargach na roboty budowlane oraz dostawy towarów lub usług. W dwóch umowach przesunięto też (z września na grudzień 2009 r. oraz z grudnia 2009 r. na luty 2010 r.) termin zakończenia operacji i daty złożenia wniosku o płatność.

Stosownie do warunków umów wszyscy beneficjenci pomocy przedłożyli w Urzędzie dokumentację przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. W wyniku jej weryfikacji przez pracowników Urzędu w postępowaniach dotyczących 10 z 21 objętych badaniem umów stwierdzono braki w dokumentacji, które zostały uzupełnione w wyznaczonym przez Urząd terminie 7 dni.

Uchybieniem wobec § 15 ust 1. rozporządzenia OiRW było nieudostępnienie na stronie internetowej Urzędu obowiązującego formularza umowy o przyznanie pomocy.

2.3. Uchwałę o ogłoszeniu drugiego naboru wniosków o przyznanie pomocy Zarząd Województwa podjął 18 maja 2010 r., wyznaczając termin naboru na okres od 7 czerwca do 16 lipca 2010 r. Informację o zmienionym od 16 marca 2010 r. regionalnym kryterium przyznawania pomocy oraz terminie i miejscu składania wniosków ogłoszono dnia 20 maja 2010 r. na stronie internetowej Urzędu i w dzienniku o zasięgu wojewódzkim. W wyznaczonym terminie wpłynęło 295 wniosków o łącznej planowanej wartości operacji 155.909.321 zł. Do czasu zakończenia kontroli NIK weryfikacja tych wniosków nie została zakończona.

2.4. Na podstawie badania wszystkich wniosków o płatność dotyczących 21 badanych umów o przyznanie pomocy stwierdzono, że ich obsługa prowadzona była zgodnie z § 19 i 20 rozporządzenia OiRW oraz przyjętymi procedurami postępowania.

Wszystkie objęte badaniem wnioski o płatność złożone były według obowiązującego wzoru udostępnionego na stronie internetowej dnia 6 września 2009 r. Dla wszystkich wniosków sporządzono karty weryfikacji, a stwierdzone braki i nieprawidłowości były uzupełniane w trybie określonym w § 20 rozporządzenia OiRW. Zakres rzeczowy zadania zawarty we wnioskach o płatność był zgodny z zakresem określonym w umowie. U wszystkich objętych badaniem wnioskodawców pracownicy DKPE przeprowadzili kontrole „na miejscu" w zakresie przedmiotowym określonym w obowiązujących procedurach postępowania. Wyniki tych kontroli, udokumentowane i zweryfikowane zgodnie z wymogami

procedury, potwierdziły zgodność danych wykazanych w dokumentacji i wnioskach o płatność ze stanem faktycznym. Do refundacji zakwalifikowane zostały wyłącznie koszty kwalifikowalne operacji będących przedmiotem umów o przyznanie pomocy. Wszyscy wnioskodawcy zostali przez Urząd poinformowani o wynikach weryfikacji wniosków i ustalonej kwocie dofinansowania oraz dacie przekazania do ARiMR zlecenia płatności.

W przypadku dwóch wniosków o płatność (spośród 21 objętych badaniem), które nie zostały złożone w umownym terminie, Urząd skierował do beneficjentów wezwanie do ich złożenia. Po uzyskaniu informacji, że zadania nie zostały zakończone, przesunięto aneksem do umowy termin zakończenia zadań i złożenia wniosków o płatność o trzy miesiące, tj. na okres dopuszczalny § 21 ust. 3 rozporządzenia OiRW.

W okresie od 13 października 2009 r. do 31 sierpnia 2010 r. w Urzędzie zweryfikowano 67 ze 102 złożonych wniosków o płatność. Do ARiMR przekazano 54 zlecenia wypłaty środków na kwotę 10.516.768 zł.

3. W ocenie NIK w Urzędzie prawidłowo funkcjonował system kontroli i nadzoru nad realizacją zadań delegowanych.

W badanym okresie wykonywanie tych zadań było dwukrotnie przedmiotem audytu wewnętrznego Urzędu. Pierwsze jednodniowe badanie, przeprowadzone 1 października 2008 r., dotyczyło stanu przygotowania Urzędu do realizacji delegowanych zadań i wykazało uchybienia w zakresie systemu przetwarzania i bezpieczeństwa informacji. Wydane zalecenia zostały zrealizowane poprzez przeszkolenie w ww. zakresie pracowników DKPE oraz opracowanie procedury dotyczącej praw dostępu i przetwarzania informacji.

Drugi audyt wewnętrzny, przeprowadzony w okresie od 27 kwietnia do 30 czerwca 2009 r., dotyczył realizacji zadań delegowanych i wykazał uchybienia w zakresie wypełniania kart weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy. Zalecenie uszczegółowienia zapisów instrukcji wypełniania karty weryfikacji oraz wypełniania wszystkich pól tej karty zostało zrealizowane.

Kontrole zewnętrzne – poza dwukrotnym badaniem koncesyjnym przeprowadzonym przez ARiMR oraz spółkę KPMG na etapie przygotowań do wykonywania delegowanych zadań – przeprowadzone były przez ARiMR w zakresie: poprawności stosowania procedur obsługi wniosków o przyznanie pomocy (29-30 września 2009 r.), poprawności i terminowości przeprowadzania czynności kontrolnych oraz przestrzegania przyjętych w tym zakresie procedur i wykonywania zaleceń pokontrolnych (29-30 września 2009 r. i 07 lipca

2010 r). Wykazane nieprawidłowości były przedmiotem narad i szkoleń pracowniczych w DKPE, podczas których pracownicy zostali zobowiązani do ich usunięcia, a kierownicy odpowiednich oddziałów – do wzmożenia nadzoru nad realizacją zadań przez pracowników.

Z zachowaniem terminów ustalonych w umowie z ARiMR Urząd przekazał do Agencji prognozę wydatków w ramach działania OiRW w ujęciu kwartalnym na dwa kolejne lata. Terminowo przekazywał też aktualizację tych danych. Uchybieniem były opóźnienia w comiesięcznym przekazywaniu prognozy wydatków na trzy kolejne miesiące. Pięć z 28 takich informacji (17,8%) przekazano z opóźnieniem od 1 do 7 dni. Także sprawozdanie z realizacji zadań za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. przekazano do Agencji z opóźnieniem: jednodniowym - w wersji elektronicznej i trzydniowym - w formie papierowej, co uchybiało zapisom zawartym w procedurze monitorowania i sprawozdawczości (KP-008/v.5/z.).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1) udostępnianie na stronie internetowej Urzędu obowiązującego formularza umowy o przyznanie pomocy,
2) dotrzymywanie terminów przekazywania do ARiMR prognoz wydatków oraz wymaganych umową sprawozdań.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Marszałka, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust.2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.