



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-05-01/2013

P/13/156

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/13/156 – Funkcjonowanie Euroregionu „Bug”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Walerian Marczyk - doradca ekonomiczny - upoważnienie do kontroli nr 85591 z dnia 22.04.2013 r. (dowód: akta kontroli str.1-2) 2. Piotr Kwaśniak - specjalista kontroli państwowej - upoważnienie do kontroli nr 85596 z dnia 26.04.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Szołno-Koguc, Wojewoda Lubelski ¹ (dowód: akta kontroli str. 119)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² wykonywanie przez Wojewodę Lubelskiego obowiązków Instytucji Pośredniczącej w zarządzaniu Programem Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBS 2004-2006³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia m.in.:

- podpisywanie ze Stowarzyszeniem Samorządów Euroregionu „Bug” umów o dofinansowanie projektów zawierających postanowienia zabezpieczające prawidłowe ich wdrażanie, realizację i rozliczanie,
- monitorowanie terminowej realizacji umów i osiągania zakładanych wskaźników produktu,
- usprawnienie dokonywania refundacji poniesionych wydatków na rzecz beneficjentów mikroprojektów poprzez udzielenie przedstawicielom Stowarzyszenia upoważnień do dysponowania rachunkiem bieżącym dla Programu Sąsiedztwa w ramach Działania 2.2.⁴,
- przeprowadzenie, zgodnie z obowiązującymi procedurami, kontroli 10 (100%) realizowanych przez Stowarzyszenie projektów przed wypłatą płatności końcowych oraz prowadzenie kontroli dotyczących trwałości zrealizowanych przez beneficjentów mikroprojektów,
- przeprowadzenie audytu wewnętrznego mającego na celu usprawnienie działań odpowiedzialnych służb LUW za wdrażanie i realizację Programu Sąsiedztwa,

¹ W okresie objętym kontrolą funkcję Wojewody Lubelskiego pełnili także: Wojciech Żukowski od 7 grudnia 2005 r. do 5 listopada 2007 r. i Genowefa Tokarska od 29 listopada 2007 r. do 26 października 2011 r.

² 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

³ Zwanego dalej „Programem Sąsiedztwa”.

⁴ Nazwa Działania - „Wspieranie inicjatyw społeczności lokalnych”

- terminowe i prawidłowe sporządzenia sprawozdania końcowego z realizacji ww. Programu.

Wojewoda Lubelski, jako organ nadzorujący Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug”, prawidłowo realizował uprawnienia wynikające z przepisu art. 25 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo stowarzyszeniach⁵. Żądał od Stowarzyszenia niezbędnych informacji dotyczących wyboru i składu osobowego jego zarządu oraz kopii statutu tego Stowarzyszenia.

W maju 2008 r. Komisja Europejska („KE”) przeprowadziła audyt Programu Sąsiedztwa. Jego wyniki były pozytywne dla Wojewody Lubelskiego. Decyzją KE ww. Program został zamknięty z dniem 15 września 2011 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Wykonywanie przez Wojewodę Lubelskiego obowiązków Instytucji Pośredniczącej w zarządzaniu Programem Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina ITERREG IIIA/TACIS CBS 2004-2006

1.1. Powierzenie zadań

1.1.1. W dniu 4 marca 2005 r. pomiędzy Ministrem Gospodarki i Pracy jako Instytucją Zarządzającą Programem Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006, a Wojewodą Lubelskim jako Instytucją Pośredniczącą w zarządzaniu ww. Programem oraz Samorządem Województwa Lubelskiego jako Instytucją Uczestniczącą w jego wdrażaniu zawarto porozumienie w „sprawie podziału kompetencji w procesie wdrażania Programu Sąsiedztwa oraz innych programów Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III w województwie lubelskim”. Według § 3 pkt 1 tego porozumienia do Instytucji Pośredniczącej należał obowiązek podpisywania z Euroregionem, zlokalizowanym na terenie województwa jako Instytucją Wdrażającą Działanie 2.2. Programu Sąsiedztwa umowy zgodnie ze wzorem umowy przekazany przez Instytucję Zarządzającą, regulującej zasady wzajemnej współpracy w ramach wdrażania projektów, obsługi finansowej oraz sprawozdawczości w zakresie przewidzianym tym Programem.

(dowód: akta kontroli str. 5-12)

1.1.2. W dniu 4 sierpnia 2005 r. pomiędzy Ministrem Finansów jako Instytucją Płatniczą, a Ministrem Gospodarki i Pracy i Wojewodą Lubelskim zawarto w Warszawie porozumienie trójstronne w sprawie „zarządzania finansowego Programem Sąsiedztwa” – warunkujące zawieranie umów o dofinansowanie z beneficjentami (zwane dalej „porozumieniem trójstronnym z dnia 4 sierpnia 2005 r.”). W celu wykonania postanowień zawartych w § 28 ust. 5 tego porozumienia, pomiędzy Ministrem Finansów, a Ministrem Gospodarki i Pracy zostało zawarte 5 września 2005 r. porozumienie „w sprawie określenia wzoru dokumentów mających zastosowanie we wdrażaniu Programu Sąsiedztwa” (m.in. wniosków o zaliczkę i refundację poniesionych wydatków, sprawozdań z realizacji tego Programu, umów o dofinansowanie projektów i mikroprojektów). Wersje elektroniczne tych dokumentów zostały zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki i Pracy (www.interreg.gov.pl). Kopia tego porozumienia została przekazana Wojewodzie Lubelskiemu przez ww. Ministerstwo pismem z dnia 7 września 2005 r. W piśmie poinformowano o możliwości rozpoczęcia procesu podpisywania umów o dofinansowanie projektów wybranych przez Komitety Sterujące (KS) w poszczególnych Programach INTERREG III A.

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, ze zm. (dalej: „ustawa prawo o stowarzyszeniach”)

W wyżej wymienionych porozumieniach nie zobowiązano Instytucję Pośredniczącą do dokonania oceny możliwości organizacyjnych, kadrowych i finansowych Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu „Bug” w zakresie powierzonych obowiązków dotyczących realizacji Programu Sąsiedztwa. Udział Stowarzyszenia w absorpcji środków przeznaczonych do realizacji projektów został zagwarantowany w tym Programie na etapie jego opracowania.

(dowód: akta kontroli str. 13- 27 i 28-30, 165-176)

1.2. Wyniki audytu wewnętrznego LUW dotyczącego realizacji Programu Sąsiedztwa

1.2.1. W okresie od 11 lipca do 4 października 2006 r. trzyosobowy Zespół Audytu Wewnętrznego LUW przeprowadził zadanie audytowe, którego celem było dostarczenie kierownictwu tego Urzędu analiz i ocen dotyczących m.in. funkcjonowania Instytucji Pośredniczącej i jej struktur organizacyjnych w realizacji Programu Sąsiedztwa gwarantującego odpowiedni poziom i jakość wykonywanych zadań LUW i Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu „Bug” („Euroregion „Bug”) jako Instytucji Wdrażającej realizację Działania 2.2. ww. Programu. Poddano okres audytowy od 27 września 2005 r. do 31 sierpnia 2006 r. Sprawozdanie z przeprowadzonego audytu wraz z wykazem do sformułowanych do realizacji rekomendacji przekazano m.in. ówczesnemu dyrektorowi Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi LUW w dniu 31 stycznia 2007 r. Według tego sprawozdania stwierdzone uchybienia formalne po stronie Instytucji Pośredniczącej wynikały w głównej mierze z braku pewnych procedur lub niespójności zapisów w procedurach (Podręczniki procedur, porozumienie trójstronne z dnia 4 sierpnia 2005 r.) stosowanych przez Instytucję Zarządzającą i Instytucję Pośredniczącą. Dotyczyło to m.in.: braku w procedurach wyznaczonego terminu na przekazywanie od Wspólnego Sekretariatu Technicznego („WST”) do Instytucji Pośredniczącej zatwierdzonych przez Komitet Sterujący projektów „parasolowych” w ramach Działania 2.2. Programu Sąsiedztwa; braku w dokumentach programowych dokładnego określenia, jakie elementy podlegają weryfikacji formalnej przez WST, a jakie przez Instytucję Pośredniczącą; rozbieżności w terminie przekazywania informacji dotyczących postępu finansowego Programu pomiędzy Podręcznikiem procedur Instytucji Pośredniczącej a porozumieniem trójstronnym z dnia 4 sierpnia 2005 r.; niespójności pomiędzy zapisami dotyczącymi upoważnienia do obsługi rachunku mikroprojektów ujętymi w treści ww. Porozumienia, a wzorem umowy o dofinansowanie projektu.

Pismem z dnia 16 marca 2007 r. dyrektor Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi poinformował kierownika Zespołu Audytu Wewnętrznego o podjętych działaniach dotyczących realizacji rekomendacji zawartych w omawianym sprawozdaniu, w tym m.in. o poinformowaniu Instytucji Zarządzającej o najważniejszych ustaleniach audytu i rozważeniu możliwości wprowadzenia do procedur odpowiednich uzupełnień i zmian. W dniu 12 października 2007 r. dyrektor ww. Wydziału poinformował kierownika Zespołu Audytu Wewnętrznego, że realizację rekomendacji związanych z wprowadzaniem zmian i uzupełnień do Podręcznika procedur Instytucji Pośredniczącej wznowiono po otrzymaniu w dniu 1 października tego roku informacji z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego o zatwierdzeniu Podręcznika procedur przez Instytucję Zarządzającą i Instytucję Płatniczą, biorąc również pod uwagę zalecenia Ministerstwa Finansów z kontroli przeprowadzonej w LUW w dniach 6-7 sierpnia 2007 r. Pismami z dnia 8 lutego 2008 r. Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi LUW przekazał do MRR i MF dwa aneksy do Podręcznika Procedur. Do kwietnia 2009 r. MRR i MF trzykrotnie zgłaszało uwagi do przekazywanych przez Instytucję Pośredniczącą aneksów do tego Podręcznika.

W dniu 7 lipca 2009 r. MRR poinformowało Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi LUW, że Instytucja Zarządzająca zaakceptowała Podręcznik procedur Instytucji Pośredniczącej dla Programu Sąsiedztwa, a w dniu 9 lipca 2009 r. MF przekazało Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi informację, że Instytucja Płatnicza zaakceptowała Podręcznik procedur w części dotyczącej kompetencji MF.

(dowód: akta kontroli str.43-61)

1.3. Wyniki poprzedniej kontroli NIK

1.3.1. W IV kw. 2006 r. Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej przeprowadziła w LUW kontrolę prawidłowości wdrażania Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INERREG III A/TACIS CBS 2004-2006.⁶ Kontrolą objęto wszystkie działania w ramach ww. Programu w okresie od 1 sierpnia 2005 r. do 15 grudnia 2006 r. Według protokołu kontroli, podpisanego przez Wojewodę Lubelskiego w dniu 28 grudnia 2006 r. oraz skierowanego do niego wystąpienia pokontrolnego z 17 stycznia 2007 r.:

- Instytucja Pośrednicząca rzetelnie wywiązała się z postanowień porozumienia trójstronnego z dnia 4 sierpnia 2005 r. w zakresie m.in. terminowego podpisywania umów z wszystkimi 31 beneficjentami, którzy złożyli wnioski;
- prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową, umożliwiającą identyfikację poszczególnych projektów i operacji księgowych;
- LUW rzetelnie i terminowo wywiązał się z przesłania dwóch z trzech raportów o nieprawidłowościach (za II i III kwartał 2006 r.). Natomiast w przypadku jednego (za I kw. 2006 r.) Instytucja Pośrednicząca nie przesłała zestawienia nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu, pomimo monitu ze strony Instytucji Zarządzającej;
- prowadzono kontrole zgodnie z obowiązującymi wytycznymi, które obejmowały m.in. przestrzeganie przez beneficjentów zasad ewidencjonowania środków finansowych, kwalifikowalności wydatków, dostępności i archiwizacji dokumentacji oraz promocji i informacji.

Z ustaleń omawianej kontroli NIK wynikało także, że Instytucja Pośrednicząca rzetelnie wywiązała się z obowiązku weryfikacji wszystkich 33 wniosków o dofinansowanie projektów, które wpłynęły do LUW w badanym okresie, a po wykryciu błędów i braków służby tego Urzędu zwracały się do WST oraz beneficjentów o ich uzupełnienie. Szczegółowa kontrola 45 wniosków (80,3%) o płatność wykazała także, że weryfikacja przeprowadzona została przez upoważnionych pracowników Urzędu, zgodnie z listą sprawdzającą, stanowiącą element obowiązującego Podręcznika procedur. Wydatki wykazane w tych wnioskach były kwalifikowane i zostały poniesione zgodnie z przeznaczeniem. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości beneficjenci byli wzywani do ich poprawienia. W związku z koniecznością dokonywania przez beneficjentów licznych uzupełnień i korekt, czas od rozpoczęcia procesu weryfikacji wniosków do dokonania refundacji wydatków wyniósł od 13 do 70 dni roboczych (średnio 23 dni). Po zakończeniu weryfikacji wniosków o płatność Instytucja Pośrednicząca – zgodnie z obowiązującym podręcznikiem procedur – wysłała do beneficjenta informację o jej wynikach. Refundacja wydatków następowała na bieżąco i w terminach wynikających z obowiązujących procedur.

⁶ Była to jedyna kontrola NIK przeprowadzona w LUW w badany okresie i dotycząca realizacji Programu Sąsiedztwa.

Natomiast zastrzeżenia NIK dotyczyły przygotowania sześciu z 16 wniosków o płatność przesyłanych do Instytucji Zarządzającej. Popelnione przez pracowników Oddziału ds. Programów PHARE, INTERREG i Kontraktu Wojewódzkiego błędy formalne i rachunkowe w tych wnioskach skutkowały koniecznością ich poprawiania i wydłużyły proces przekazania beneficjentom środków od 10 do 32 dni. Uwagi NIK dotyczyły również nieterminowego sporządzania dwóch sprawozdań z realizacji Programu, spośród 5 przesłanych do IZ z sześciu i ośmio-dniowym opóźnieniem, w stosunku do terminów określonych w wytycznych Instytucji Zarządzającej.

NIK pozytywnie oceniła strukturę organizacyjną i kadrową związaną z realizacją Programu Sąsiedztwa. Zaangażowani pracownicy posiadali wystarczające przygotowanie do wdrażania Programu, m.in. uczestniczyli w 13 szkoleniach z zakresu zarządzania środkami Unii Europejskiej oraz wdrażania Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III A.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 17 stycznia 2007 r. NIK wniosła o: rzetelne sporządzanie wniosków płatniczych przekazywanych do Instytucji Zarządzającej; terminowe weryfikowanie wniosków o płatność otrzymywanych od beneficjentów; terminowe sporządzanie sprawozdań z realizacji Programu.

Wojewoda Lubelskim terminowo (1 lutego 2007 r.) przekazał do NIK informację o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, zapewniając m.in., że „pracownicy Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi LUW zostali zobowiązani do dołożenia większej staranności przy sporządzaniu wniosków płatniczych przekazywanych do Instytucji Płatniczej. Tylko w jednym przypadku przekroczony został termin weryfikacji merytorycznej o 1 jeden dzień, co zostało stwierdzone podczas kontroli. Pracownicy ww. Wydziału zostali również zobowiązani do dotrzymywania obowiązujących terminów sporządzania sprawozdań okresowych”

(dowód: akta kontroli str.31-35 i 36-37)

Przeprowadzone w następnych latach w LUW kontrole innych instytucji zewnętrznych dotyczących realizacji Programu Sąsiedztwa nie wykazały nieprawidłowości w wyżej opisanym zakresie (szczegółowe ustalenia z tych kontroli przedstawiono w pkt. 1.4.niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Badanie na wybranej próbie przez kontrolujących przebiegu realizacji dwóch projektów przedstawione w pkt 1.7.6 tego wystąpienia wykazało, że Instytucja Pośrednicząca wykonywała nałożone obowiązki zgodnie z obowiązującymi procedurami określonymi dla Programu Sąsiedztwa.

1.4. Wyniki kontroli innych instytucji zewnętrznych dotyczących realizacji Programu Sąsiedztwa

1.4.1. Według sporządzonego przez Instytucję Pośredniczącą końcowego sprawozdania z realizacji Programu Sąsiedztwa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Finansów i Urząd Kontroli Skarbowej w Lublinie przeprowadzili w latach 2007-2009 ogółem osiem kontroli dotyczących wykonywania zadań w ramach ww. Programu, z tego cztery kontrole obejmowały zagadnienia dotyczące Działania 2.2. realizowane przez Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug”. Kontrole zostały przeprowadzone przez:

- Urząd Kontroli Skarbowej w Lublinie („UKS”) w okresie od 4 kwietnia do 24 maja 2007 r. Kontrola dotycząca „celowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej w ramach Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III komponent A” wykazała formalne uchybienia nie mające wpływu na prawidłowości wydatkowania tych środków. Stwierdzono poprawne funkcjonowanie audytu wewnętrznego oraz systemów w zakresie

księgowości i monitorowania operacji finansowych dotyczących Programu Sąsiedztwa. Uchybienia dotyczyły m.in. nieaktualnych zapisów niektórych postanowień Podręcznika procedur, przekroczenia terminów podpisywania umów o dofinansowanie.

W odpowiedzi na zalecenia pokontrolne UKS, dyrektor Generalny LUW poinformował wymieniony urząd kontroli (pismo z dnia 6 czerwca 2007 r.) o przyczynach stwierdzonych uchybień i podjętych działaniach w celu ich usunięcia. I tak m.in.: Podręcznik procedur zawierał nieaktualną strukturę organizacyjną LUW ponieważ od listopada 2005 r. trwała procedura zatwierdzania tego dokumentu przez Instytucję Zarządzającą a następnie przez Instytucję Płatniczą. W związku z tym Podręcznik procedur mógł być dostosowany do aktualnej struktury organizacyjnej LUW dopiero po jego zatwierdzeniu. Umowy o dofinansowanie zostały podpisane z przekroczeniem wymaganych terminów z następujących powodów: w momencie otrzymania zatwierdzonych przez Komitet Sterujący wniosków aplikacyjnych we wrześniu 2005 r. Instytucja Pośrednicząca nie otrzymała wzorcowego Podręcznika od Instytucji Zarządzającej. W chwili weryfikacji wniosków aplikacyjnych nie były znane terminy określające sprawdzanie wniosków pod względem formalno-prawnym z powodu braku Podręcznika procedur.

We wrześniu 2005 r. Ministerstwo Gospodarki i Pracy⁷ przekazało Instytucji Pośredniczącej wzorcowy Podręcznik procedur w celu dostosowania go do specyfiki Programu Sąsiedztwa realizowanego w woj. lubelskim. Dostosowany dokument został przesłany do Instytucji Zarządzającej w listopadzie tego roku w celu jego zatwierdzenia. Przekroczenia terminów podpisania umów wyliczone w protokole UKS obejmowały także niezależne od LUW terminy korekt wniosków dokonywanych przez WST oraz terminy, w których beneficjenci uzupełniali brakującą dokumentację potrzebną do zawarcia umowy. W przypadku umowy o dofinansowanie ze Stowarzyszeniem Samorządów Euroregionu „Bug” na realizację tzw. projektu „parasolowego” przekroczenie terminu było spowodowane również zmianą procedury finansowania projektu przez Instytucję Płatniczą, co wiązało się ze zmianą formularza wzoru umowy i jej załączników;

- Ministerstwo Finansów w dniach 6-7 sierpnia 2007 r. Kontrola systemu zarządzania i kontroli w Instytucji Pośredniczącej wykazała m.in. że sprawozdanie półroczne z realizacji Programu Sąsiedztwa zostało sporządzone zgodnie z instrukcją i przyjętym wzorem oraz przekazane do MRR przed upływem określonego terminu (19 lutego 2007 r.) Plan kontroli Instytucji Pośredniczącej na 2007 r. został sporządzony w terminie. Również terminowo został sporządzony plan kontroli przez Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug” i zaakceptowany przez Instytucję Pośredniczącą. Ocena tego planu została przeprowadzona zgodnie z wymogami określonymi w Podręczniku procedur. Wypełniona została odpowiednio lista sprawdzająca i podpisana przez właściwe osoby. Zalecenia MF dotyczyły m.in.: wdrożenia zaleceń UKS w Lublinie dotyczące aktualizacji Podręcznika procedur; uaktualnienia tego podręcznika poprzez opracowanie trybu postępowania w sytuacji gdyby istniało podejrzenie, że określona nieprawidłowość może występować u innych beneficjentów. W odpowiedzi na powyższe, Wojewoda Lubelski poinformował MF (pismo z dnia 25 września 2007 r.) m.in., że ze względu na trwającą w tym okresie procedurę zatwierdzania Podręcznika przez Instytucję Zarządzającą, zalecenia dotyczące zmian lub jego uzupełnień zostaną zrealizowane po jego zatwierdzeniu;
- Ministerstwo Finansów w dniach 16-17 lutego 2009 r. Kontrola poprawności systemu zarządzania oraz systemu ewidencjonowania i raportowania o wykrytych

⁷ W tym okresie Ministerstwo to pełniło funkcję Instytucji Zarządzającej Programem Sąsiedztwa.

nieprawidłowościach oraz funkcjonowania systemu kontroli w Instytucji Pośredniczącej dla Programu Sąsiedztwa wykazała m.in., że Instytucja Pośrednicząca przeprowadziła w 2008 r. 42 kontrole realizacji projektów w ramach tego programu. Realizację 42 kontroli w odniesieniu do 25 zaplanowanych na 2008 r. zespół kontrolujący z Instytucji Płatniczej uznał za dobrą praktykę. MF poddało analizie kontrolę przeprowadzoną przez Instytucję Pośredniczącą w Stowarzyszeniu Samorządów Euroregionu „Bug” w I kw. 2008 r. Poza jedną uwagę dotyczącą niezastosowania w trakcie kontroli listy sprawdzającej Instytucja Płatnicza nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń do kontroli przeprowadzonej przez Instytucję Pośredniczącą;

- UKS w Lublinie. Przeprowadzona w IV kw. 2009 r. w Stowarzyszeniu Samorządów Euroregionu „Bug” kontrola projektu „parasolowego” pn. „Realizacja mikroprojektów jako pogłębienie współpracy społeczności lokalnych Euroregionu „Bug” (numer umowy NEB/PL/LUB/2.2/06/04, dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) 3.094.405 zł) nie wykazała żadnych nieprawidłowości. Wyniki tej kontroli UKS przekazał do wiadomości Instytucji Pośredniczącej.

(dowód: akta kontroli str. 38-42)

1.4.2. Powierzone Wojewodzie Lubelskiemu wykonywanie zadań Instytucji Pośredniczącej w zarządzaniu Programem Sąsiedztwa wykonywały w LUW następujące komórki organizacyjne: od 12 kwietnia 2005 r. do 14 listopada 2006 r. - Biuro Zarządzania Funduszami Europejskimi (siedem etatów); od 15 listopada 2006 r. do 30 czerwca 2009 r. Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi (siedem etatów); od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2012 r. Wydział Certyfikacji i Funduszy Europejskich (dwa etaty); od 2005 r. do końca 2012 r. Wydział Budżetu i Finansów (dwa etaty na obsługę finansowo-księgową Programu Sąsiedztwa); od 1 stycznia 2013 r. do czasu kontroli (3 czerwca br.) Wydział Finansów i Certyfikacji (zadania związane z zamykaniem programu INTERREG realizowało dwóch pracowników Oddziału rachunkowości i dwóch pracowników Oddziału projektów europejskich i zamykania pomocy Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) i INTERREG.

(dowód: akta kontroli str.82, 253-260)

1.5. Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu Sąsiedztwa

1.5.1. Pismem z dnia 21 maja 2010 r. dyrektor Wydziału Funduszy Europejskich LUW przekazał do Departamentu Współpracy Terytorialnej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego sprawozdanie końcowe z realizacji Programu Sąsiedztwa w latach 2004-2009 (w terminie zgodnym z postanowieniami porozumienia trójstronnego z 4 sierpnia 2005 r.). Według tego sprawozdania, do dnia 31 grudnia 2008 r. w województwie lubelskim umowami o dofinansowanie w ramach siedmiu działań Programu Sąsiedztwa objęto 73 umowy, w tym dwie zawarte ze Stowarzyszeniem Samorządów Euroregionu „Bug” w ramach Działania 2.2. „Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych”. W okresie sprawozdawczym Instytucja Pośrednicząca poświadczyła wnioski o płatność na łączną kwotę 44.585.380 zł, w tym w ramach Działania 2.2. – 8.337.800 zł (18,7%) i w takiej wysokości zostały one zrefundowane beneficjentom projektów (bez uwzględnienia środków z działań Pomocy Technicznej). W ramach Działania 2.2. zrealizowano ogółem 118 (na planowanych 115) wspieranych transgranicznych mikroprojektów, w tym dotyczących zadań w zakresie: kultury i spraw społecznych - 46 (39%); szkoleń i edukacji - 26 (22%); spraw gospodarczych i turystyki – 36 (30,5%); wspierania służb ds. bezpieczeństwa, sytuacji kryzysowych i ratownictwa na obszarze przygranicznym – 5 (4,2%); transferów technologii i nauki – 5 (4,2%).

W opisie problemów wdrażania Programu Sąsiedztwa w omawianym sprawozdaniu podano m.in. że „najczęściej spotykanym problemem były opóźnienia w dostarczaniu dokumentów przez beneficjentów, wynikające po części ze złożonych procedur wdrażania programu a także niespójności w zapisach dokumentów (Podręcznik procedur, umowy) dotyczących obowiązków Instytucji Pośredniczącej oraz beneficjentów. Skutkowało to koniecznością dostarczania do Instytucji Pośredniczącej licznych korekt dokumentów, zwłaszcza wniosków o płatność. W kilku przypadkach występowały opóźnienia w przekazywaniu przez beneficjentów sprawozdań z realizacji umów. W okresie sprawozdawczym sporządzono i przekazano do Instytucji Zarządzającej pięć zestawień nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu do Komisji Europejskiej, ale nie dotyczyły projektów realizowanych przez Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug”. Od uruchomienia Programu Sąsiedztwa do końca 2009 r. przeprowadzono ogółem 73 kontrole na miejscu realizacji projektów. Sformułowane zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane przez beneficjentów. W okresie sprawozdawczym kilkakrotnie zmieniała się struktura organizacyjna LUW. Występowały również problemy w postaci zbyt małej ilości etatów do obsługi Programu. W celu rozwiązania przedstawionych problemów Instytucja Pośrednicząca podjęła następujące środki zaradcze: do IZ kierowane były informacje dotyczące opóźnień w dostarczaniu dokumentów przez beneficjentów; w ramach środków z rezerwy celowej zatrudnieni byli pracownicy na umowę-zlecenie; dostosowano Podręcznik procedur do zmian w strukturze organizacyjnej LUW”.

(dowód: akta kontroli str.21, 62-83)

1.6. Audyt Komisji Europejskiej i zamknięcie Programu Sąsiedztwa

1.6.1. Pismem z dnia 8 maja 2009 r. Podsekretarz Stanu w MRR podziękował Wojewodzie Lubelskiemu „za wysiłek i zaangażowanie włożone w realizację Programu Sąsiedztwa, czego rezultatem było otrzymanie pozytywnego wyniku audytu przeprowadzonego przez służby Komisji Europejskiej. Na podstawie art. 29 ust. 2 pkt f ustawy o NIK kontrolujący zwrócili się do MRR o przekazanie kopii dokumentów dotyczących wyniku tego audytu. Z otrzymanych dokumentów wynika, m.in., że pismem z dnia 27 marca 2009 r. Komisja Europejska poinformowała m.in. Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej (przesyłając do wiadomości MRR) o zakończeniu przez KE audytu dotyczącego m.in. Programu Sąsiedztwa i niewykryciu żadnych nieprawidłowości. W związku z tym nie zachodziła potrzeba dokonywania żadnych korekt finansowych, a przedmiotowy audyt uznano za zamknięty.

(dowód: akta kontroli str.245–252)

1.6.2. W dniu 26 marca 2013 r. MRR przekazało LUW w poczcie elektronicznej skan pisma Komisji Europejskiej dotyczącego zamknięcia Programu Sąsiedztwa z dniem 15 września 2011 r.

(dowód: akta kontroli str.243-244)

1.7. Zawieranie przez Instytucję Pośredniczącą ze Stowarzyszeniem Samorządów Euroregionu „Bug” umów o dofinansowanie projektów w ramach Programu Sąsiedztwa oraz ich realizacja

1.7.1. W latach 2006–2008 zrealizowano 10 umów zawartych pomiędzy Wojewodą Lubelskim, a Stowarzyszeniem Samorządów Euroregionu Bug o dofinansowanie projektów w ramach Programu Sąsiedztwa. Umowy te zawarto w okresie od 6 grudnia 2005 r. do 26 marca 2008 r. na łączną kwotę **12.719.233 zł**, w tym ze środków EFRR

9.539.424 zł, z rezerw celowych budżetu państwa **1.374.213** zł. Środki własne beneficjentów mikroprojektów i Euroregionu „Bug” stanowiły **1.805.598** zł

Umowy te dotyczyły realizacji projektów według następujących priorytetów i działań określonych w Programie Sąsiedztwa, tj.:

- Priorytet 2 - Rozwój kapitału ludzkiego i instytucjonalnej współpracy transgranicznej oraz poprawa bezpieczeństwa granic Unii Europejskiej. Działanie 2.1 - Wzmocnienie instytucjonalnej współpracy transgranicznej i umocnienie jakości kapitału ludzkiego. W ramach tego Działania zawarto jedną umowę na kwotę **274.675** zł, w tym **206.006** zł ze środków EFRR oraz **68.669** zł środków własnych Euroregionu „Bug”. Działanie 2.2. Wsparcie dla inicjatyw społeczności lokalnych (wsparcie mikroprojektów). W ramach tego Działania zawarto dwie umowy na kwotę ogółem **11.579.527** zł, w tym w wysokości: **8.684.644** zł ze środków EFRR, **1.157.953** zł środków budżetowych oraz **1.736.929** zł środków własnych beneficjentów;
- Priorytet 3: Pomoc Techniczna. Działanie 3.1 Zarządzanie, wdrażanie oraz kontrola. W ramach tego Działania zawarto pięć umów na kwotę ogółem **664.308** zł, w tym **498.231** zł ze środków EFRR oraz **166.077** zł ze środków rezerw celowych budżetu państwa. Działanie 3.2. Informacja o programie, promocja i ocena programu. W ramach tego Działania zawarto dwie umowy na kwotę ogółem **200.726** zł, w tym **150.544** zł ze środków EFRR oraz **50.182** zł środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 164, 296-300)

Stosownie do § 3 Porozumienia ws. Podziału kompetencji w procesie wdrażania Programu Sąsiedztwa z 4 marca 2005 r. (wymienionego w pkt 1.1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), Instytucja Pośrednicząca zobowiązana była do podpisania umowy o dofinansowanie projektu z beneficjentami, w terminie nie dłuższym niż 30 dni kalendarzowych od daty przekazania uchwały Komitetu Sterującego zatwierdzającego projekty. Stwierdzono, że w przypadku realizacji dwóch projektów „parasolowych” (w ramach Działania 2.2), Wojewoda Lubelski podpisał umowy z Euroregionem „Bug” po upływie odpowiednio dziewięciu i 10 miesięcy od zatwierdzenia projektu przez Komitet Sterujący. W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Wydziału Finansów i Certyfikacji podała, że: (...) *tak długi proces przygotowywania umowy nie był uzależniony wyłącznie od Instytucji Pośredniczącej, lecz wynikał z konieczności stosowania obowiązujących procedur oraz konieczności dostosowania umowy do wymagań Ministerstwa Finansów. Przygotowanie dokumentacji niezbędnej do podpisania umowy wymagało weryfikacji otrzymanych materiałów, ich korekty oraz koordynacji działań wielu podmiotów biorących udział w tym procesie*”.

(dowód: akta kontroli str. 235-238)

1.7.2. Zgodnie z § 3 porozumienia trójstronnego z dnia 5 sierpnia 2005 r. Instytucja Pośrednicząca mogła upoważnić do dysponowania swoim rachunkiem bankowym Euroregion „Bug”. Na podstawie § 1 umowy rachunku bankowego prowadzonego w walucie obcej z dnia 10 marca 2006 r. zawartej pomiędzy NBP Oddział Okręgowy w Lublinie, a LUW w Lublinie reprezentowanym przez Dyrektora Wydział Finansów i Budżetu oraz Główną Księgową Budżetu Wojewody, NBP zobowiązał się do otwarcia i prowadzenia rachunku bankowego bieżącego dla „Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006 Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug” Nr 79 1010 1339 0024 7914 7397 9781”. Przedstawiciele Euroregionu „Bug” otrzymali stosowne upoważnienia (z: 23 czerwca

2006 r., 21 listopada 2007 r., 12 lutego 2008 r.) od Instytucji Pośredniczącej do dysponowania ww. rachunkiem do obsługi mikroprojektów w ramach Działania 2.2.

(dowód: akta kontroli str. 16, 195-207)

W związku z dokonaniem wszystkich wypłat na rzecz beneficjentów mikroprojektów (w ramach ww. Działania 2.2.), pismem z dnia 27 października 2008 r. Wydział Finansów i Budżetu LUW zwrócił się z prośbą do NBP Oddział Okręgowy w Lublinie o zamknięcie z dniem 31 października 2008 r. ww. rachunku bankowego (saldo na nim wyniosło „0”).

(dowód: akta kontroli str. 208-209)

1.7.3. W badanym okresie zrealizowano 10 ww. umów dotyczących realizacji projektów w ramach Programu Sąsiedztwa, na łączną kwotę **12.134.416 zł** (tj. **95,4%** wartości środków objętych tymi umowami), w tym: **9.106.824 zł (95,5%)** ze środków EFRR, **1.268.254 zł (92,3%)** środków rezerw celowych budżetu państwa oraz **1.759.338 zł (97,4%)** środków własnych beneficjentów mikroprojektów, z tego w ramach:

- Działania 2.1, ogółem **221.534 zł (80,6%)**, w tym **166.153 zł (80,6%)** z EFRR oraz **55.381 zł (80,6%)** środków własnych,
- Działania 2.2, ogółem **11.109.054 zł (95,9%)**, w tym **8.337.800 zł (96%)** z EFRR, **1.078.759 zł (93,2%)** środków budżetowych oraz **1.692.495 zł (97,4%)** środków własnych,
- Działania 3.1, ogółem **618.528 zł (93,1%)**, w tym **463.896 zł (93,1%)** z EFRR, **143.170 zł (86,2%)** środków budżetowych oraz **11.462 zł** środków własnych,
- Działania 3.2, ogółem **185.301 zł (92,3%)**, w tym **138.976 zł (92,3%)** z EFRR oraz **46.325 zł (92,3%)** środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 296-303)

W sprawozdaniach końcowych z realizacji 10 projektów sporządzonych przez Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug” i przekazanych do LUW nie wyjaśniono przyczyn niepełnego wykorzystania zakontraktowanych środków finansowych. Dyrektor Wydziału Finansów i Certyfikacji podała, że: *„niepełne wykorzystanie środków przyznanych na projekty realizowane przez Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu Bug wynikało z różnicy pomiędzy planowanym a rzeczywistym budżetem projektów. Realizacja projektów obejmowała zakup towarów i usług, których wartość na etapie planowania mogła być inna niż na etapie realizacji. Ponadto należy stwierdzić, że celem realizacji projektu nie było wydatkowanie 100% zaplanowanych środków, lecz wykonanie zaplanowanych wskaźników produktu projektu. Zakres rzeczowy w badanych projektach został wykonany a wskaźniki osiągnięte, co zostało potwierdzone podczas kontroli projektów. Euroregion Bug nie miał obowiązku wykazywać w sprawozdaniach końcowych, których wzory zostały beneficjentom narzucone, przyczyn niewykorzystania środków finansowych”.*

(dowód: akta kontroli str. 238-239)

1.7.4. Według uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2) lit. f) ustawy o NIK informacji z Euroregionu „Bug” wydatki Stowarzyszenia dotyczące realizacji 10 umów w latach 2006–2008, w ramach Programu Sąsiedztwa, wyniosły ogółem 11.971.243 zł, tj. o 163.173 zł mniej niż wykazane w LUW (rozbieżność ta dotyczyła umów w ramach Działania 2.2). W uzyskanych w powyższym trybie wyjaśnieniach Główny Księgowy Stowarzyszenia podała, że: *„dokonując wypłaty zatwierdzonego ostatecznego wniosku o płatność, Stowarzyszenie przekazało środki beneficjentom w wysokości kwot*

dostępnych na koncie LUW, ale o 163.173 zł mniej z powodu powstałych różnic kursowych pomiędzy PLN a EURO. W wyniku zaistniałej sytuacji LUW we wrześniu 2008 r. przekazał Stowarzyszeniu ww. środki, które następnie zostały zrefundowane beneficjentowi mikroprojektu. Ponieważ ww. kwota została ujęta w ostatnim wniosku o płatność nie w pełni zrefundowanym, środki te nie mogły być wykazane w sprawozdaniu końcowym ponieważ byłby ujęte podwójnie”.

(dowód: akta kontroli str.286, 292, 304-313)

Przeprowadzona w I kwartale 2008 r. przez służby Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi LWU w Euroregionie „Bug” kontrola realizacji projektów w ramach Działania 2.2 (przed wypłatą płatności końcowych) nie wykazała żadnych nieprawidłowości finansowych, w tym dotyczących prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej. Także przeprowadzona przez UKS w Lublinie, w IV kwartale 2009 r., kontrola realizacji projektu (nr umowy NEB/PL/LUB/2.2/06/04) w ramach tego Działania nie wykazała żadnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 183-194)

Ustosunkowując się do powstałych ww. różnic kursowych Dyrektor Wydziału Finansów i Certyfikacji podała, że: *„do dnia 15 kwietnia 2008 r. Euroregion „Bug” otrzymał na Działanie 2.2 kwotę 8.174.626 zł stanowiącą sumę zaliczek i refundacji wniosków o płatność, włącznie z płatnościami końcowymi. W wyniku prowadzonej korespondencji pomiędzy LUW a MRR i MF otrzymano stanowisko Ministerstwa Finansów zezwalające na wypłatę powstałych różnic kursowych oraz wytyczne do ujęcia wypłaconych kwot w dokumentacji przekazywanej przez Instytucję Pośredniczącą. Biorąc powyższe pod uwagę 25 września 2008 r. LUW przekazał Euroregionowi „Bug” na Działanie 2.2, dodatkową kwotę 163.173 zł skalkulowaną wg kursu kupna z dnia przekazania środków. Ponadto zarówno prowadzona ewidencja księgowa, jak i sporządzone na jej podstawie sprawozdania końcowe z realizacji Programu Sąsiedztwa są poprawne i zostały sporządzone na podstawie operacji finansowych zrealizowanych w ramach programu INTERREG przez Instytucję Pośredniczącą. Powyższe operacje realizowane były w walucie euro na koncie programowym o numerze 09101013390024791473979780, a następnie przeliczane wg zasad wynikających z ustawy o rachunkowości, co powodowało powstawanie różnic kursowych. Z ewidencji księgowej wynika, iż na projekty „parasolowe” Instytucja Pośrednicząca przekazała do Euroregionu „Bug” kwotę 8 377 800 zł”.*

(dowód: akta kontroli str. 314-323)

W związku z zapytaniem LUW (pismo z dnia 13 maja 2008 r.) dotyczącym przekazywania Euroregionowi „Bug” środków brakujących z tytułu powstałych różnic kursowych, Ministerstwo Finansów wyjaśniło (pismo nr IP3/9011/IYC/2008/5393 z dnia 3 czerwca 2008 r.) min., że: *przekazywanie przez LUW zatwierdzonej kwoty refundacji dla Euroregionu „Bug” na rachunek przeznaczony do obsługi mikroprojektów tworzy jedynie księgową różnicę kursową, która powinna zostać zaliczona w przychody lub koszty finansowe. Stwierdzono, że różnica kursowa w wysokości 163.173 zł została zaksięgowana w LUW na koncie o numerze 9080060250300329 (wydatki z Funduszy Pomocowych / Priorytet II INTERREG / INT Działanie 2.2 Fundusz Mikroprojektów / 2.2/06/04 Euroregion „Bug”). Nie miało to jednak wpływu na końcowe rozliczenie realizacji Programu Sąsiedztwa.*

(dowód: akta kontroli str. 292, 323)

1.7.5. W latach 2006–2008 Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi LUW, zgodnie z opracowanymi planami kontroli, przeprowadził kontrolę 10 (100 %) projektów realizowanych przez Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug” w ramach Programu Sąsiedztwa, tj. dwóch projektów w ramach Działania 2.2., jednego projektu w ramach Działania 2.1. i siedmiu w ramach Priorytetu 3: Pomoc Techniczna (Działania 3.1 i 3.2). Wszystkie kontrole zostały przeprowadzone na zakończenie realizacji projektów przed wypłatą płatności końcowej i zgodnie z zasadami określonymi w Podręczniku procedur. I tak:

- kontrola projektu w ramach Działania 2.1. Nieprawidłowości nie stwierdzono. Zespół kontrolny ocenił m.in., że projekt został zrealizowany prawidłowo i zgodnie z wnioskiem aplikacyjnym. Wskaźniki produktu zostały osiągnięte w 100%. Wydatki objęte wnioskiem beneficjenta o płatność zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, a sposób prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej umożliwiał identyfikację wszystkich operacji związanych z rozliczeniem finansowym przedmiotowego projektu. Działania informacyjno-promocyjne wykazane w sprawozdaniu końcowym zostały zrealizowane;
- kontrola dwóch projektów tzw. „parasolowych” w ramach Działania 2.2. Nieprawidłowości nie stwierdzono. Szczegółowe ustalenia dotyczące, jednego z tych projektów, przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- kontrola siedmiu projektów w ramach Priorytetu 3: Pomoc Techniczna. Nieprawidłowości nie stwierdzono. Zespoły kontrolne oceniły m.in., że projekty zostały zrealizowane prawidłowo i zgodnie z wnioskami aplikacyjnymi. Wskaźniki produktu zostały osiągnięte, w szczególności w zakresie wprowadzenia zintegrowanego systemu wdrażania Funduszu Mikroprojektów na terenie Euroregionu „Bug”. Wydatki objęte wnioskiem beneficjenta o płatność zostały poniesione w okresie kwalifikowalności, a sposób prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej umożliwiał identyfikację wszystkich operacji związanych z rozliczeniem finansowym danego projektu. Działania informacyjno-promocyjne zostały zrealizowane poprzez rozpowszechnienie materiałów promocyjnych oznakowanych naklejkami informującymi o współfinansowaniu ze środków EFRR, opatrzonymi logo INNERREG IIIA i UE. Szczegółowe ustalenia dotyczące, jednego z tych projektów, przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

1.7.6. W latach 2010-2012 Wydział Certyfikacji i Funduszy Europejskich LUW zaplanował i przeprowadził trzy kontrole (w każdym roku po jednej kontroli) potwierdzenia spełniania przez Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug” obowiązków związanych z badaniem trwałości mikroprojektów określonych w dokumencie „Wskazówki dla Instytucji Pośredniczących oraz Euroregionów dotyczące badania trwałości projektów/mikroprojektów w ramach Programu Sąsiedztwa INTERREG IIIA” z dnia 25 listopada 2009 r. Zespoły kontrolne oceniły m.in., że Stowarzyszenie prawidłowo sporządziło analizę ryzyka mikroprojektów zakończonych w latach 2006-2008. Wizyty monitorujące trwałość mikroprojektów zostały przeprowadzone przez Stowarzyszenie zgodnie z zaplanowanymi terminami i ww. wskazówkami. Uwagi dotyczyły kilku przypadków nieterminowego

przekazywania przez Stowarzyszenie do Instytucji Pośredniczącej „półrocznych raportów z realizacji wizyt monitorujących trwałość mikroprojektów”.

(dowód: akta kontroli str. 235,238-239, 261-266)

1.7.7. Analizie poddano przebieg realizacji dwóch projektów w ramach następujących działań Programu Sąsiedztwa:

- Działanie 2.2 – umowa nr IG-2004/PL-UB/2.06/2.2/U-31/07 o dofinansowanie projektu „Realizacja mikroprojektów jako pogłębianie współpracy społeczności lokalnych Euroregionu Bug” (nr NEB/PL/LUB/2.2/06/04). W umowie liczącej 13 stron zawarto postanowienia zabezpieczające prawidłowe wdrażanie, realizację i rozliczanie ww. projektu (dotyczyły m.in. terminów realizacji, oceny i wyboru do realizacji mikroprojektów, płatności, dysponowania rachunkiem do obsługi mikroprojektów, sprawozdawczości, odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych, kontroli realizacji projektu, przesłanek warunkujących rozwiązanie umowy).

W dniu 27 marca 2006 r. Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug” złożyło do WST wnioski dotyczące projektu pt. „Realizacja mikroprojektów jako pogłębianie współpracy społeczności lokalnych Euroregionu Bug”. W dniach 26-27 kwietnia 2006 r. odbyło się posiedzenie KS Programu Sąsiedztwa na którym WST przedstawił wyniki II naboru projektów we wszystkich działaniach Programu Sąsiedztwa, w tym ww. projektu na wartość 4.125.875 zł (dofinansowanie z ERRR na kwotę 3.094.405 zł). Zaprezentowano liczbę wniosków, które zostały zarejestrowane w WST, następnie liczbę wniosków, które przeszły odpowiednio ocenę formalną i techniczną, a także merytoryczną. Przewodniczący zarządził głosowanie nad przedstawionymi wnioskami euroregionów. Strona polska i ukraińska głosowała za przyjęciem propozycji wszystkich euroregionów. Wnioski o dofinansowanie zostały zatwierdzone. Pismem z dnia 29 maja 2006 r. zastępca Dyrektora Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej, w związku z decyzją KS z dnia 27 kwietnia 2006 r., przekazał Wojewodzie Lubelskiemu kopię wniosku Euroregionu „Bug” o dofinansowanie ww. projektu.

8 czerwca 2006 r. p.o. Dyrektora Biura Zarządzania Funduszami Europejskimi LUW Marzena Tymińska-Ladziak poinformowała Prezesa Zarządu Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu „Bug”, że Instytucja Pośrednicząca przeprowadziła weryfikację formalnoprawną zatwierdzonego przez KS wniosku o dofinansowanie projektu „Realizacja mikroprojektów jako pogłębianie współpracy społeczności lokalnych Euroregionu Bug”. W piśmie poproszono o dostarczenie niezbędnych dokumentów do podpisania umowy, wskazując, że elektroniczne wersje tych dokumentów dostępne są na stronie internetowej (www.interreg.gov.pl). W odpowiedzi na powyższe p.o. Dyrektora Biura Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu „Bug” pismem z dnia 27 listopada 2006 r. przekazała do Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskim LUW komplet załączników do podpisania umowy o dofinansowanie ww. projektu.

W okresie od 11 stycznia do 7 lutego 2007 prowadzono korespondencję w sprawie przygotowania tej umowy. Dotyczyła ona: wskazania osoby umocowanej do jej podpisania, numeru konta bankowego do realizacji tego projektu oraz nowych wzorów dokumentów (załączników) do umowy oraz wyjaśnień co do sposobu ich wypełniania. Dnia 14 lutego 2007 r. Dyrektor Biura Zarządzania Funduszami Europejskimi LUW Dariusz Jezior otrzymał od Euroregionu „Bug” skorygowane załączniki do umowy o dofinansowanie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 129, 152-154)

W dniu 15 lutego 2007 r. pomiędzy Euroregionem „Bug”, a Wojewodą Lubelskim zawarto umowę o dofinansowanie projektu „Realizacja mikroprojektów jako pogłębienie współpracy społeczności lokalnych Euroregionu Bug”. Całkowitą wartość wydatków kwalifikowalnych projektu w ramach umowy oraz kwotę dofinansowania z EFRR ustalono zgodnie z postanowieniami KS Programu z (26-27 kwietnia 2006 r.), tj. odpowiednio w wysokości 4.125.875 zł i 3.094.405 zł (75 %). Minimalny wkład własny beneficjentów mikroprojektów (25%), mógł być obniżony dodatkowo o 10% ogólnej kwoty wydatków kwalifikowanych ze środków rezerwy celowej budżetu państwa (tj. o 412.587 zł).

(dowód: akta kontroli str. 130-142, 154)

Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy projekt zrealizowano w latach 2007-2008 (I kwartał). Według sprawozdania końcowego sporządzonego przez Euroregion „Bug” z realizacji tego projektu, do LUW przekazano 10 wniosków o płatność za okres od 1 maja 2007 r. do 29 lutego 2008 r. na łączną kwotę 3.719.849 zł wydatków kwalifikowanych. Do 1 kwietnia 2008 r. Instytucja Pośrednicząca zrefundowała wydatki (po weryfikacji wniosków) w wysokości ogółem 3.122.186 zł, w tym 2.762.888 zł ze środków EFRR (tj. 74,3 %). Udział własny beneficjentów wyniósł 596.663 zł i wraz z wykorzystanymi środkami z rezerwy celowej budżetu państwa w wysokości 360.298 zł stanowił 25,7 % ogółu wydatków kwalifikowanych, co oznacza, że określone w umowie poziomy dofinansowania i udziału środków własnych zostały zachowane. W ramach analizowanego projektu zrealizowano 35 mikroprojektów (100 %), które dotyczyły zadań z zakresu: kultury, gospodarki, edukacji w euroregionie, upowszechnienia historii, bezpieczeństwa komunikacji, turystyki i sportu.

Przeprowadzona analiza dwóch wniosków (nr: LUW / ZF / IV / 7018 / IG-2004 / PL-UB / 2.06 / 2.2 / U-32 / 07 / 6 / 07 oraz LUW / ZF / IV / 7018 / IG-2004 / PL-UB / 2.06 / 2.2 / U-32 / 07 / 10 / 08) o refundację wydatków na łączną kwotę 1.075.495 zł (28,9 %) wykazała, że Instytucja Pośrednicząca przeprowadziła ich weryfikację formalną, merytoryczną i finansową zgodnie z Podręcznikiem procedur.

(dowód: akta kontroli str. 143-151, 154-155, 157-182)

- Działanie 3.1 – w dniu 23 lutego 2007 r. Komitet Monitorujący dla Programu Sąsiedztwa zatwierdził wniosek Euroregionu „Bug” o dofinansowanie projektu pomocy technicznej „Zarządzanie Funduszem Mikroprojektów w Euroregionie BUG” (nr TA/NEB/PL/LUB/3.1/06/06). 2 kwietnia 2007 r. pomiędzy Euroregionem „Bug”, a Wojewodą Lubelskim zawarto umowę (nr IG-2004/PL-UB/2.06/3.1/U-34/07) o dofinansowanie ww. projektu. W umowie zawarto postanowienia zabezpieczające prawidłowe wdrażanie, realizację i rozliczanie ww. projektu (dotyczące m.in. terminów realizacji, płatności, kontroli realizacji projektu, przekazywania końcowego rozliczenia, zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy).

Wg umowy całkowita wartość wydatków kwalifikowanych wyniosła 307.614 zł, w tym 230.711 zł (75 %) ze środków EFRR oraz 76.903 zł (25 %) ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, co oznaczało, że Euroregion „Bug” nie był zobowiązany do wniesienia wkładu własnego. Projekt został zrealizowany w terminie określonym w umowie, tj. w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 28 lutego 2008 r. Euroregion „Bug” złożył do LUW, pięć wniosków o refundację wydatków, za okres od 3 stycznia do 8 lutego 2008 r., na łączną kwotę 285.173 zł w tym 213.880 zł ze środków EFRR (75 %) i 71.293 z rezerwy celowej budżetu państwa (25 %). Instytucja Pośrednicząca po przeprowadzonej weryfikacji tych wniosków, zrefundowała wydatki w ww. kwotach.

Przeprowadzona analiza końcowego wniosku o płatność (nr: LUW / ZF / IV / 7018 / IG-2004 / PL-UB / 2.06 / 3.1 / U-34 / 07 / 05 / 08) o refundację wydatków na kwotę 59.771 zł (21 %) wykazała, że Instytucja Pośrednicząca przeprowadziła jego weryfikację formalną, merytoryczną i finansową zgodnie z Podręcznikiem Procedur.

W 100% osiągnięto zakładane wskaźniki produktu i rezultatu, tj. stworzono Zintegrowany System Wdrażania Funduszu Mikroprojektu na terenie Euroregionu „Bug” zapewniający sprawne zarządzanie tym funduszem w ramach Programu Sąsiedztwa. Ponadto w ramach realizacji ww. umowy, Euroregion „Bug” przeprowadził procedury kontraktowania środków i podpisania umów z 50 beneficjentami mikroprojektów, przeprowadził 10 kontroli na miejscu realizacji mikroprojektów, przeprowadził 2 szkolenia beneficjentów dotyczące pozyskania środków na działania transgraniczne w których uczestniczyły 73 osoby, rozliczył także 173 wnioski beneficjenta o płatność i złożył do IP 18 zbiorczych wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 210-211, 212-230)

Przeprowadzona w marcu 2008 r. w Stowarzyszeniu Samorządów Euroregionu „Bug” przez służby Wydziału Zarządzania Funduszami Europejskimi LUW kontrola w zakresie: zgodności faktycznego rzeczowego zaawansowania realizacji projektu z zaawansowaniem finansowym, zgodności zastosowanych procedur związanych ze stosowaniem przepisów Prawa zamówień publicznych, poprawności przygotowania dokumentacji stanowiącej załączniki do wniosków o płatność, prowadzenia wyodrębnionej księgowości dla realizacji projektu, archiwizacji dokumentacji dot. projektu – nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str.: 231-234)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie

2. Sprawowanie przez Wojewodę Lubelskiego nadzoru nad Stowarzyszeniem Samorządów Euroregion „Bug” oraz prowadzenie kontroli

Opis stanu
faktycznego

2.1. Stosownie do art. 8 ust. 5 pkt 1) i art. 25 ustawy prawo o stowarzyszeniach nadzór nad działalnością stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego należy do wojewody właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia. Zgodnie z Regulaminem LUW w Lublinie do zakresu działania Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, a po zmianach organizacyjnych Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli należało m.in.: sprawowanie nadzoru nad sześcioma stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego i w takim samym brzmieniu określono w latach 2006-2013 (do 31 maja) ten obowiązek w zakresach czynności kolejnych trzech pracowników ww. Wydziałów.

(dowód: akta kontroli str.84-111)

2.1.1. Według przepisów art. 25 pkt 1 i 3 ustawy prawo o stowarzyszeniach, organ nadzorujący ma prawo żądać dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia, w wyznaczonym terminie, odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów) oraz żądać od władz stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień. W Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli (a wcześniej w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców) prowadzona była od grudnia 1999 r. teczka Stowarzyszenia

Samorządów Euroregionu „Bug” zawierająca m.in. kopię jego statutu wraz ze zmianami, kopię wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego wraz ze zmianami, opinię dotyczącą wpisania do rejestru zmian w statucie, pisma z prośbą o przekazanie informacji o wyborze i nowym składzie zarządu i inną korespondencję.

(dowód: akta kontroli str. 103-105)

2.1.2. W LUW funkcjonowały roczne plany kontroli Urzędu. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego LUW Jarosława Szymczyka *„nie przewidywały one jednak przeprowadzenia kontroli w Stowarzyszeniu Samorządów Euroregionu BUG (przez ww. dwa wydziały LUW) i takie kontrole nie były realizowane. Aktualnie obowiązujące przepisy, w tym przepisy ustawy – Prawo o stowarzyszeniach, nie przyznają wojewodzie jako organowi nadzoru, prawa dokonywania kontroli stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego(...)”*.

Z ustaleń kontroli przedstawionych w pkt 1.7.5. i 1.7.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego wynika, że kontrole w Stowarzyszeniu Samorządów Euroregionu „BUG” były przeprowadzane przez służby LUW odpowiedzialne za realizację zadań w ramach Programu Sąsiedztwa.

(dowód: akta kontroli str. 115-116)

2.1.3. Dyrektor Generalny LUW wyjaśnił, że *„sprawowanie nadzoru nad Stowarzyszeniem Samorządów Euroregionu „Bug” w badanym okresie polegało na tym, że organ nadzoru:*

- *wypowiedział się w grudniu 2007 r. pismem nr SO.VI.5010/8/2007 w sprawie wniosku o wpisanie do rejestru zmian w statucie stowarzyszenia;*
- *w kwietniu 2007 r. i lipcu 2011 r. wystąpił pismami (nr SO.VI.5010/2/2007 oraz nr SO.VI.422.6.2011) do Zarządu Stowarzyszenia, w związku z upływem kadencji władz, o przekazanie informacji o wyborze i aktualnym składzie zarządu oraz o ewentualnych zmianach w składzie zarządu lub adresie siedziby, które zajdą w przyszłości.*

Inne działania nadzorcze nie były stosowane. Przyjęto zasadę, że organ nadzorujący zwraca się do władz stowarzyszenia o złożenie wyjaśnień lub nadesłanie odpisów uchwał walnego zebrania, w przypadku kiedy wpływają skargi na stowarzyszenie. W latach 2006-2013 do LUW w Lublinie nie wpłynęła żadna skarga na działalność Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu Bug”.

(dowód: akta kontroli str. 117)

2.1.4. Na pytanie kontrolujących – czy w LUW, w związku z ogólnym zapisem w regulaminie organizacyjnym i zakresach czynności pracowników dotyczących sprawowania nadzoru nad stowarzyszeniami, opracowano procedury określające zakres i tryb sprawowania tego nadzoru. Dyrektor Generalny LUW wyjaśnił, że: *„w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie nie opracowano procedur dot. realizacji kompetencji nadzorczych w stosunku do stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego. Przede wszystkim obowiązku takiego ale także uprawnienia do takiego działania nie przewidują przepisy prawne. Uprawnienia nadzorcze Wojewody Lubelskiego w stosunku do stowarzyszeń j.s.t. określają przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach. W związku z tym uznano za bezcelowe opracowywanie wewnętrznych procedur, które jedynie powielająby zapisy ustawowe lub też ograniczałyby się do regulacji o charakterze technicznym z uwagi na brak możliwości kreowania uprawnień i nowych - pozaustawowych środków nadzorczych aktem tej rangi”.*

(dowód: akta kontroli str. 113-114, 117-118)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Wojewoda Lubelski, jako organ nadzorujący Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug”, prawidłowo realizował uprawnienia wynikające z przepisu art. 25 ustawy prawo o stowarzyszeniach. Żądał od Stowarzyszenia niezbędnych informacji dotyczących wyboru i składu osobowego jego zarządu oraz kopii statutu tego Stowarzyszenia w celu ewentualnego wykonywania kompetencji określonych w art. 28 i art. 30 ust.1 tejże ustawy.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Lublin, dnia czerwca 2013 r.

Kontrolerzy
Walerian Marczyk
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Dyrektor
Adam Pęziół

.....
Podpis

.....
Podpis

Piotr Kwaśniak
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis