



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-05-02/2013

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	Dariusz Barej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85593 z dnia 22.04.2013 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 3-4) Marek Dąlek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85592 z dnia 22.04.2013 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug” z siedzibą w Chełmie, Plac Niepodległości 1, 22-100 Chełm (REGON 431233986), zwane dalej „Stowarzyszeniem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Fotek-Kułąk, Prezes Stowarzyszenia (dowód: akta kontroli tom I str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- prawidłowe i zgodne z postanowieniami Statutu i uchwałami Zgromadzenia Stowarzyszenia prowadzenie działalności związanej z tworzeniem warunków dla gospodarczego i społeczno-kulturowego rozwoju obszaru przygranicznego Euroregionu „Bug”,
- pozyskanie w latach 2006-2013 (I półrocze) z różnych źródeł środków finansowych w wysokości 18.428,5 tys. zł na realizację projektów współfinansowanych ze środków krajowych i zagranicznych,
- prawidłowe i zgodne z zawartymi umowami wykorzystanie środków finansowych na realizację projektów i ich rozliczanie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prowadzenie działalności i wykonywanie zadań dotyczących funkcjonowania Euroregionu „Bug”

Opis stanu
faktycznego

1.1. Według Statutu uchwalonego 28.12.1999 r.² Stowarzyszenie posiada osobowość prawną i działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach³. Członkami Stowarzyszenia są samorządy z terenu

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Stowarzyszenie zostało zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym w dniu 27.09.2001 r.

³ Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 ze zm.

województwa lubelskiego. Na dzień 31.05.2013 r. Stowarzyszenie zrzeszało 85 członków. Organami Stowarzyszenia są: Zgromadzenie Stowarzyszenia, Zarząd oraz Komisja Rewizyjna. Zarządem Stowarzyszenia kieruje Prezes, a w jego skład wchodzi dwóch Wiceprezesów, Sekretarz, Skarbnik i czterech Członków. Zarząd wykonuje swoje zadania przy pomocy Sekretariatu Stowarzyszenia, którym kieruje Dyrektor. Sekretariat działa w oparciu o regulamin organizacyjny uchwalony przez Zarząd.

(dowód: akta kontroli tom I str. 8-26, 167-169)

1.2. Zasady organizacji pracy Stowarzyszenia w zakresie działalności statutowej, w tym pozyskiwanie środków finansowych na realizację zadań określono w § 6 i 7 Statutu Stowarzyszenia. Natomiast w regulaminie organizacyjnym (§ 8) określono zadania dla Dyrektora polegające na pozyskiwaniu i wykorzystaniu środków z funduszy europejskich przeznaczonych na działalność euroregionalną.

Obowiązki dla pracowników Stowarzyszenia odpowiedzialnych za opracowanie i realizację projektów współfinansowanych ze źródeł krajowych i zagranicznych, tj. dla koordynatora ds. programów europejskich i stanowiska ds. obsługi i wdrażania projektów określono w §§ 10 i 11 tego regulaminu.

Realizacją ww. zadań zajmowało się siedem osób zatrudnionych w Stowarzyszeniu. Z wyjątkiem osoby zatrudnionej na stanowisku głównej księgowej (legitymującej się certyfikatem wydanym przez Ministra Finansów potwierdzającym spełnienie wymogów kwalifikacyjnych do prowadzenia ksiąg rachunkowych) pozostali pracownicy posiadali wykształcenie wyższe. Pracownicy sekretariatu sukcesywnie podnosili swoje kwalifikacje poprzez szkolenia dotyczące realizacji projektów unijnych, zasad stosowania ustawy o zamówieniach publicznych, znajomości języków obcych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 11-37, 148-152)

1.3. W okresie objętym kontrolą Stowarzyszenie realizowało wszystkie osiem celów określonych w statucie, tj. w zakresie: integracji samorządów strony polskiej w Związku Transgranicznym Euroregion „Bug”; wspomaganie i promocji transgranicznych form współpracy; upowszechniania dorobku kulturowego i tradycji społeczności przygranicznych; działań na rzecz ochrony środowiska na obszarze Euroregionu; wspomaganie działań władz regionu zmierzających do utworzenia specjalnych stref ekonomicznych w rejonach przygranicznych oraz przejść granicznych; wspierania różnych form współpracy w zakresie edukacji, sportu, turystyki i ochrony zdrowia; wspierania inicjatyw lokalnych na rzecz poprawy infrastruktury terenów przygranicznych oraz prowadzenia Biura Krajowego Sekretariatu Euroregionu „Bug”.

Według sprawozdań z działalności Zarządu Stowarzyszenia przyjętych i zatwierdzonych bez uwag przez Zgromadzenie Stowarzyszenia efektami realizacji celów statutowych było tworzenie warunków dla gospodarczego i społeczno-kulturowego rozwoju obszaru przygranicznego euroregionu, w tym m.in. poprzez: wizytę przedstawicieli 25 samorządów członkowskich w Bazylei w ramach projektu „Czynniki rozwoju euroregionów – wymiana doświadczeń pomiędzy Euroregionem Basileński i Euroregionem „Bug”; współpracę z sekretariatem strony białoruskiej w zakresie przygotowania posiedzenia Rady Związku Transgranicznego Euroregionu „Bug” w sierpniu 2006 r. i listopadzie 2012 r. w Brześciu; organizację XVII Forum Regionów Granicznych w Okunince w czerwcu 2008 r.; współpracę z sekretariatem strony ukraińskiej w zakresie przygotowania posiedzenia Rady Związku Transgranicznego Euroregionu „Bug” w maju 2008 r. w Łucku; organizację posiedzenia Rady Związku Transgranicznego Euroregion „Bug” w czerwcu 2012 r.;

przeprowadzenie szkoleń dla członków Stowarzyszenia i beneficjentów z zakresu pisania i rozliczania mikroprojektów; wydanie folderu z okazji 15 rocznicy Związku Transgranicznego Euroregionu „Bug” i 10 rocznicy Stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 38-101)

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.

2. Pozyskiwanie środków finansowych na realizację projektów współfinansowanych ze źródeł krajowych i zagranicznych oraz uczestniczenie w opracowaniu tych projektów

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2006-2013 (I półrocze) Stowarzyszenie pozyskiwało informacje o możliwościach uzyskania środków na realizację projektów ze stron internetowych instytucji zarządzających programami (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji), prasy centralnej i regionalnej, a także w trakcie spotkań i konferencji związanych z możliwościami wykorzystywania środków ze źródeł zagranicznych i krajowych na realizację projektów związanych z funkcjonowaniem Euroregionu „Bug”. W okresie objętym kontrolą, w celu realizacji projektów związanych z działalnością statutową, Stowarzyszenie złożyło do 10 różnych instytucji 44 wnioski aplikacyjne dotyczące pozyskiwania środków unijnych, Norweskiego Mechanizmu Finansowego (dalej: „NMF”) i innych na kwotę łączną 31.852.956 zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 102-124, 148-152)

2.2. Spośród 44 złożonych wniosków, 26 z nich (59%) na kwotę 18.428.587 zł (56%) uzyskało akceptację (z tego 21 zrealizowano, a pięć było w trakcie realizacji), trzy projekty (7%) na kwotę 736.857 zł (3%) znalazły się na listach rezerwowych do ewentualnego dofinansowania realizacji projektów, 15 z nich (34%) nie uzyskało pozytywnych opinii komisji oceniających na łączną kwotę 12.687.512 zł (41 %).

(dowód: akta kontroli tom I str. 102-147, 153-162)

2.2.1. Projekty zrealizowane

- W latach 2006-2013 (I kwartał) Stowarzyszenie zrealizowało 21 projektów na sumę 15.426.566 zł co stanowiło 94,6% kwoty w zawartych umowach (16.311.795 zł), z tego w latach 2006–2008 zrealizowano 10 projektów o całkowitej wartości 11.971.243 zł (78% wszystkich projektów zrealizowanych w okresie objętym kontrolą), a w latach 2009–2012, 11 projektów o całkowitej wartości 3.455.323 zł (22%).

W latach 2006-2008 w ramach Programu Sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina INTERREG IIIA/TACIS CBC 2004-2006 („Program Sąsiedztwa”), Stowarzyszenie zrealizowało 10 projektów na kwotę 11.971.243 zł w tym z: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego („EFRR”) w wysokości 8.943.652 zł, rezerwy celowej budżetu państwa - 1.268.254 zł, środków własnych beneficjentów mikroprojektów – 1.692.495 zł, środków własnych Stowarzyszenia – 56.061 zł.

Celem Programu Sąsiedztwa było pogłębienie współpracy transgranicznej pomiędzy organizacjami i instytucjami szczebla regionalnego i lokalnego na obszarze Euroregionu „Bug”. Wydatki dotyczyły następujących działań określonych w ww. Programie, tj.:

- Działanie 2.2. – Wsparcie inicjatyw społeczności lokalnej – 10.945.878 zł (dwa projekty),
- Działanie 2.1. - Wzmocnienie instytucjonalnej współpracy transgranicznej oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego – 221.537 zł (jeden projekt),
- Działanie 3.1 (Pomoc techniczna) – Zarządzanie, wdrażanie oraz kontrola projektu parasolowego – 618.527 zł (pięć projektów),
- Działanie 3.2 (Pomoc techniczna) – Informacja o programie, promocja i ocena programu – 185.301 zł (dwa projekty).

Stopień realizacji umów o dofinansowanie projektów wynosił: w przypadku Działania 2.1. - 81%; Działania 2.2. od 90% do 97%; Działania 3.1. od 89% do 97%; Działania 3.2. od 92 do 93%.

Dyrektor Sekretariatu Stowarzyszenia wyjaśniła, że *„niepełne wykorzystanie środków dofinansowania wynikało ze stopnia wykorzystania ich przez beneficjentów mikroprojektów. Oszczędności powstały w związku z przeprowadzonymi przetargami w wyniku różnic pomiędzy zaplanowanymi w budżecie a rzeczywistymi kosztami, przy osiągnięciu wszystkich zaplanowanych wskaźników zrealizowanych projektów”*.

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 ramach Działania 2.2. – wsparcie dla inicjatyw społeczności lokalnej, m.in.: zorganizowano przez Parafię Unicką Kostomłoty spotkanie młodzieży dotyczące poznania kultur pogranicza; zorganizowano przez Gminę Wierzbica plener malarsko-rzeźbiarski; zorganizowano przez Wojewódzkie Zrzeszenie Ludowe w Lublinie sportowe igrzyska; zorganizowano przez Miasto Chełm spotkanie dotyczące rozwoju gospodarczego; przeprowadzono promocję przez Miasto Lublin ośrodków turystycznych w Euroregionie Bug; utworzono przez Lubelską Fundację Odnowy Zabytków centrum e-informacji o transgranicznym dziedzictwie kulturowym i turystycznym Polski i Ukrainy; zorganizowano przez Krasnostawski Dom Kultury festiwal kultury „Bug rzeką kultur Polski, Ukrainy i Białorusi”; zorganizowano przez Automobilklub Chełmski konferencję dotyczącą bezpieczeństwa ruchu drogowego; zorganizowano przez Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie spotkanie dotyczące wymiany doświadczeń z zakresu łagodzenia bezrobocia i jego skutków na obszarze Euroregionu „Bug” w Polsce i na Ukrainie.

W latach 2006-2008 Wydział Zarządzania Funduszami Europejskimi Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (LUW) przeprowadził kontrolę 10 (100%) projektów zrealizowanych przez Stowarzyszenie w ramach ww. Działania. Wszystkie kontrole zostały przeprowadzone na zakończenie realizacji projektów przed wypłatą płatności końcowej i zgodnie z zasadami określonymi w Podręczniku procedur. Kontrole nie stwierdziły nieprawidłowości, projekty zostały zrealizowane zgodnie z wnioskami aplikacyjnymi. Wydatki poniesione przez beneficjentów zostały poniesione w okresach kwalifikowalności. Wskaźniki produktu zostały osiągnięte w 100%, a działania informacyjno-promocyjne zostały zrealizowane.

W latach 2009–2012 Wydział Certyfikacji i Funduszy Europejskich LUW przeprowadził w Stowarzyszeniu ponadto cztery kontrole trwałości mikroprojektów w ramach realizacji Programu Sąsiedztwa. 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. Uwagi dotyczyły kilku przypadków nieterminowego przekazywania przez Stowarzyszenie do Instytucji Pośredniczącej „półrocznych raportów z realizacji wizyt monitorujących trwałość mikroprojektów”. Szczegółowe ustalenia dotyczące jednego z tych projektów w ramach Działania 2.1. przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego;

- w latach 2009–2013 (I półrocze) Stowarzyszenie zrealizowało 10 projektów o całkowitej wartości 3.424.041 zł, co stanowiło 96% kwoty w zawartych umowach (3.592.562 zł). Projekty były dofinansowane z następujących m.in. źródeł: Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) – 2.178.778 zł, Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – 692.930 zł, środków własnych Stowarzyszenia – 361.392 zł, Ministerstwa Spraw Zagranicznych – 73.512 zł, Fundacji Eurazja – 61.208 zł, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności (18.859 zł), rezerw celowych budżetu państwa 10.782 zł, środków własnych samorządów terytorialnych – 9.110 zł.

Stopień realizacji pięciu umów (spośród 10) wahał się od 89,2% w projekcie „Promocja efektów Programu Partnerstwa Transgranicznego” do 99% w projekcie „Współpraca europejska na rzecz turystyki ekologicznej w Euroregionie Bug”. W pięciu przypadkach umowy zrealizowano w 100%.

Dyrektor wyjaśniła, że „niewykorzystanie całkowitej kwoty dofinansowania projektu „Promocja efektów Programu Partnerstwa Transgranicznego” związane było z zaproponowaną przez Operatora programu Stowarzyszenie Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne rezygnacją z konferencji w Brześciu na Białorusi. W pozostałych przypadkach niepełna realizacja umów wynikała z przyczyn niezależnych od Stowarzyszenia, leżących po stronie partnerów zagranicznych”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 118-120)

Projekty te dotyczyły m.in.: pobudzania i rozwoju nowych inicjatyw oraz wspierania polsko-białoruskiej i polsko-ukraińskiej współpracy transgranicznej; działań na rzecz turystyki ekologicznej w Euroregionie Bug; wspierania nadbużańskiej turystyki ekologicznej; podniesienia kompetencji kadr urzędów samorządu terytorialnego; usprawnienia zarządzania w administracji samorządów różnych szczebli w województwie lubelskim. Zakres osiągniętych wskaźników w realizacji projektów (w zbadanej próbie) przedstawiono w pkt 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W lutym 2012 r. służby Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego przeprowadziły kontrolę zakończonej realizacji projektu „Regionalne partnerstwo na rzecz rozwoju” dofinansowanego ze środka EFS w wysokości 337.638 zł. Przeprowadzona kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Przeprowadzony na zlecenie Zarządu Stowarzyszenia w II kwartale 2012 r. audyt zewnętrzny w zakresie m.in. weryfikacji wydatków i ich rozliczeń dotyczących pięciu projektów na łączną kwotę 2.307.322 zł („ISO 9001 w administracji samorządowej Polski Wschodniej”, „Współpraca europejska na rzecz turystyki ekologicznej w Euroregionie Bug”, „Wspieranie współpracy transgranicznej w ramach euroregionów”, „Program RITA/STP – wizyty studyjne w Polsce 2009-2010”, „Program wspierania inicjatyw transgranicznych w Euroregionie Bug”) nie wykazał w tym zakresie nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 118-120, 153-166, 170-311)

Wyniki badania trzech projektów zrealizowanych w latach 2009–2012 przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

2.2.2. Projekty w trakcie realizacji

- „Gis across the border - wspólna platforma zarządzania przestrzenią w Euroregionie Bug”. Złożony przez Stowarzyszenie w 2011 r. wniosek o dofinansowanie na kwotę 1.291.545 zł ze środków EFRR został zaakceptowany przez Wspólny Sekretariat Techniczny Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013 („Wspólny Sekretariat”). Projekt realizowany jest we współpracy z partnerem białoruskim. Celem projektu jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej Euroregionu Bug poprzez bliższą współpracę partnerów w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych. Od 2011 r. projekt jest na etapie uzgodnień międzyresortowych w Białorusi;
- „Stworzenie wspólnej bazy informacyjnej gospodarstw rolnych Związku Transgranicznego Euroregionu Bug”. Złożony przez Stowarzyszenia w 2011 r. wniosek o dofinansowanie na kwotę 518.274 zł został zaakceptowany przez Wspólny Sekretariat. Projekt opracowany i realizowany jest wspólnie z partnerem z Białorusi, który jest liderem projektu. Celem projektu jest wzmocnienie współpracy informacyjnej pomiędzy gospodarstwami rolnymi regionów przygranicznych Polski, Białorusi i Ukrainy. Od 2011 r. projekt również jest na etapie uzgodnień międzyresortowych w Białorusi;
- „Kultura pogranicza pomostem integracji społeczności lokalnych w Euroregionie Bug”. Złożony przez Stowarzyszenie w 2012 r. wniosek o dofinansowanie na kwotę 1.918.383 zł został zaakceptowany przez Wspólny Sekretariat. Projekt opracowany i realizowany wspólnie z partnerem z Białorusi w ramach „Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007 – 2013”. Celem projektu jest wsparcie inicjatyw społeczności lokalnych znajdujących się na terenie działalności Euroregionu Bug, w zakresie podtrzymywania wspólnych tradycji kulturalnych. Od 2012 r. projekt jest na etapie uzgodnień międzyresortowych w Białorusi;
- „Czynniki rozwoju euroregionów – wymiana doświadczeń pomiędzy Euroregionem Basilensis i Euroregionem Bug”. Złożony przez Stowarzyszenie w roku 2011 r. do ECORYS Polska Sp. z o.o. wniosek o dofinansowanie na kwotę 518.747 zł ze środków Szwajcarsko – Polskiego Programu Współpracy został zaakceptowany. Celem projektu jest zwiększenie dynamiki rozwoju Euroregionu Bug poprzez wymianę doświadczeń, transfer wiedzy z krajów wysoko rozwiniętych. Projekt realizowany jest w okresie od 01.06.2012 r. do 30.09.2013 roku;
- „Wzmocnienie Mołdawskich samorządów w zakresie świadczenia usług publicznych i komunalnych”. Złożony przez Stowarzyszenie do Fundacji Edukacja dla Demokracji w 2013 r. wniosek o dofinansowanie na kwotę 36.000 zł, został zaakceptowany. Celem projektu jest przekazanie mołdawskim samorządom polskiego doświadczenia w zakresie usług publicznych i komunalnych. Realizacja projektu rozpoczęła się w trakcie kontroli NIK, tj. od 01.06.2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 102-124)

2.2.3. Projekty na listach rezerwowych

- „Wzmocnienie potencjału ukraińskich samorządów czynnikiem rozwoju współpracy transgranicznej na Ukrainie”. Złożony w 2012 r. wniosek na kwotę 149.240 zł do Polskiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy na Rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak” realizowany jest w ramach Programu Wsparcie Demokracji 2013. Celem projektu jest wzmocnienie udziału ukraińskich samorządów w kształtowaniu polityki

regionalnej. Dofinansowanie projektu jest możliwe w przypadku rezygnacji z realizacji wyżej ocenionych projektów;

- „Wsparcie rozwoju inicjatyw lokalnych na Białorusi”. Złożony w 2012 r. wniosek na kwotę 141.080 zł do Polskiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy na Rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak” realizowany jest w ramach Programu Wsparcie Demokracji 2013. Celem projektu jest wzmocnienie roli organizacji pozarządowych na Białorusi poprzez szkolenie i doradztwo;
- „Integracja środowisk studenckich na pograniczu polsko-białorusko-ukraińskim”. Złożony w 2012 r. wniosek na kwotę 446.537 zł do Władzy Wdrażającej Programu Europejskie. Celem projektu była integracja studentów z Ukrainy i Białorusi z mieszkańcami Wschodniej Polski.

(dowód: akta kontroli tom I str. 102-117)

2.2.4. Wnioski niezaakceptowane

Analizie poddano pięć wniosków (spośród 15) na łączną kwotę 9.201.847 zł (73%), tj.:

- „Stabilny rozwój energetyczny miast Euroregionu Bug”. Wniosek o dofinansowanie ze środków EFRR na kwotę 3.052.105 zł, został złożony przez Stowarzyszenie w roku 2010 do Wspólnego Sekretariatu Technicznego Programu Współpracy Transgranicznej Polska–Białoruś–Ukraina 2007–2013 („Wspólny Sekretariat”). Celem projektu miało być wsparcie największych miast Euroregionu Bug (Brześć, Biała Podlaska) w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Wniosek nie otrzymał dofinansowania z powodu wyczerpania alokacji;
- „Wsparcie turystyki transgranicznej szansą rozwoju Euroregionu Bug”. Wniosek o dofinansowanie ze środków EFRR na kwotę 2.870.921 zł, został złożony przez Stowarzyszenie w roku 2012 do Wspólnego Sekretariatu. Celem projektu miała być integracja obszaru Związku Transgranicznego Euroregionu Bug poprzez rozwój turystyki transgranicznej. Wniosek nie uzyskał akceptacji Komitetu Monitorującego ze względu na niską ocenę siedmiu mikroprojektów. Według decyzji Wspólnego Komitetu Monitorującego wniosek nie spełniał kryteriów jakościowych wymaganych do uzyskania pozytywnej opinii, ponieważ osiągnął mniejszą liczbę punktów, niż wymagane minimum. Siedem mikroprojektów nie uzyskało wymaganej ogólnej liczby punktów;
- „Rozwój usług komunalnych elementem zrównoważonego rozwoju miast pogranicza”. Wniosek o dofinansowanie ze środków EFRR na kwotę 1.183.401 zł, został złożony przez Stowarzyszenie w roku 2011 do Wspólnego Sekretariatu. Celem projektu miało być podniesienie jakości życia mieszkańców pogranicza polsko - ukraińskiego poprzez pobudzenie dynamiki rozwoju usług komunalnych. Decyzją Wspólnego Komitetu Monitorującego wniosek został odrzucony z powodu wyczerpania środków alokacji, ponieważ uzyskał mniej punktów niż wybrane wnioski o wyższej punktacji;
- „Rozwój współpracy na rzecz turystyki transgranicznej w Euroregionie Bug”. Wniosek o dofinansowanie ze środków EFRR na kwotę 1.115.782 zł, został złożony przez Stowarzyszenie w roku 2010 do Wspólnego Sekretariatu. Celem projektu miała być poprawa rozwoju turystyki. Według decyzji Wspólnego Komitetu Monitorującego wniosek nie uzyskał pozytywnej opinii, ponieważ osiągnął mniejszą liczbę punktów (56,5), niż wymagane minimum punktów (65);
- „Nowa wiedza – sprawny urząd”. Wniosek o dofinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na kwotę 979.638 zł, został złożony przez

Stowarzyszenie w roku 2009 do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA). Celem projektu miało być podniesienie kompetencji kadr urzędów jednostek samorządu terytorialnego z terenów podregionów bialskiego i chełmsko-zamojskiego. Wniosek pod względem merytorycznym został rozpatrzony negatywnie. Złożony przez Stowarzyszenie protest do MSWiA został odrzucony.

(dowód: akta kontroli tom I str. 102-117, 125-147)

2.2.5. W okresie 2006–2013 (I półrocze) nie stwierdzono przypadku odstąpienia od realizacji projektu przez Stowarzyszenie po pozytywnym rozstrzygnięciu konkursu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 149)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Realizacja projektów współfinansowanych ze źródeł zagranicznych i krajowych oraz prawidłowość wykorzystania środków publicznych na ich realizację

3.1. Realizacja powierzonych zadań dotyczących wdrażania realizacji projektów

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. Badaniem objęto opracowany przez Stowarzyszenie projekt pn. „Program wspierania inicjatyw transgranicznych w Euroregionie „Bug” („Program”) współfinansowany ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego”. 15 września 2009 r. pomiędzy Władzą Wdrażającą Programy Europejskie (zwaną dalej Instytucją Wspomagającą), a Stowarzyszeniem jako Operatorem zawarto umowę o dofinansowanie ww. projektu. Na mocy tej umowy Instytucja Wspomagająca zobowiązała się przekazać Stowarzyszeniu kwotę dofinansowania w wysokości 425.000 euro tj. 85 % całkowitych szacowanych kosztów realizacji Programu (500.000 euro). Program zrealizowano terminowo zgodnie z harmonogramem, tj. w okresie od 01.09.2009 r. do 30.04. 2011 r. Całkowite rzeczywiste koszty realizacji Programu wyniosły 495.461 euro (99,1 %). W trakcie trwania Programu Operator zorganizował cykl pięciu szkoleń z zasad aplikowania a następnie z rozliczania, sprawozdawczości i promocji podprojektów. Szkolenia były prowadzone w Chełmie, Białej Podlaskiej i Zamościu.

Głównym celem Programu było stymulowanie rozwoju współpracy transgranicznej jednostek samorządu terytorialnego w Euroregionie „Bug” oraz wsparcie regionalnej i transgranicznej wielosektorowej i dwustronnej współpracy w zakresie projektów partnerskich realizowanych z Ukrainą i Białorusią. Program był skierowany do samorządów i jednostek im podległych z terenu województwa lubelskiego. Beneficjenci mogli realizować różnego rodzaju działania miękkie (szkolenia, spotkania, seminaria, festiwale) z udziałem partnera zagranicznego z obwodu wołyńskiego oraz rejonu sokalskiego i żółkiewskiego obwodu lwowskiego na Ukrainie lub obwodu brzeskiego na Białorusi.

Stowarzyszenie jako wykonawca powierzonych zadań dotyczących wdrażania realizacji Programu podpisało umowy o realizację projektów z 27 beneficjentami. Zakres tematyczny projektów dotyczył m.in. tworzenia i wdrażania projektów współpracy transgranicznej mających na celu poprawę funkcjonowania administracji samorządowej oraz pobudzania inicjatyw społecznych służących rozwojowi przedsiębiorczości, transferu wiedzy pomiędzy regionami, promowania rozwoju regionalnego i lokalnego, rozwoju systemów komunikacji i wymiany informacji, współpracy w zakresie turystyki transgranicznej i ekologii, szkoleń dla pracowników

samorządowych. Działania te były zgodne z celami określonymi w Statucie Stowarzyszenia.

Badaniem objęto dziesięć umów dotyczących projektów o wartości całkowitej 259.372,31 euro (51,8 %). Analiza dokumentów dotyczących dziesięciu projektów (37 %) wykazała, że wszystkie zrealizowano zgodnie z zawartymi umowami, tj.: prawidłowo przeprowadzono ocenę formalną i merytoryczną złożonych przez beneficjentów wniosków o dofinansowanie; umowy zawarte przez Stowarzyszenie z beneficjentami zabezpieczały prawidłowe wykorzystanie środków publicznych poprzez złożenie weksli in blanco; projekty zrealizowano w terminach określonych w poszczególnych umowach; wnioski końcowe o refundację poniesionych wydatków i sprawozdania końcowe z realizacji projektów były weryfikowane pod względem formalnym, merytorycznym i finansowym.

Przed dokonaniem płatności końcowych pracownicy Stowarzyszenia przeprowadzili u poszczególnych beneficjentów kontrole realizacji projektów, które nie wykazały nieprawidłowości. Po zakończeniu realizacji Programu Stowarzyszenie prawidłowo i terminowo dokonało rozliczenia z Instytucją Wspomagającą.

Zakładane wskaźniki postępu rzeczowego realizacji projektów, w tym wskaźniki produktu i rezultatu zrealizowano w 100 % zgodnie z zawartymi umowami, tj. zorganizowano dwudniową konferencję dotyczącą turystyki ekologicznej oraz wydano 300 przewodników i 2000 pocztówek promujących turystykę ekologiczną Gminy Sulów i Rejonu Maniewiczze; zorganizowano dwa szkolenia i warsztaty w Kraśniku dotyczące współpracy polsko-ukraińskiej z partnerstwem z Miastem Turysk; zorganizowano festiwal muzyczny oraz cztery wizyty młodzieży w Wisznicach i Czarnawczycach (Białoruś); zorganizowano po cztery szkolenia i spotkania doradcze dla urzędników w zakresie współpracy między Gminą Lublin i Miasta Łuck; opracowano lokalny plan ochrony środowiska Gminy Siennica Różana; przygotowano i zaprezentowano widowisko historyczne w ramach projektu dotyczącego promocji produktu turystycznego realizowanego przez Miasto Zamość i Miasto Żółkiew (Ukraina); zakupiono telebim i utworzono stronę internetową w ramach rozwoju systemu komunikacji Międzyrzecza Podlaskiego i Miasta Kamień Koszyrski (Ukraina); wydano 600 egzemplarzy książki promującej zabytki architektury murowanej po stronie polskiej i ukraińskiej w projekcie realizowanym przez Muzeum Zamojskie i Wołyńskie Muzeum Krajoznawcze w Łucku. 10 grudnia 2010 r. w Lublinie odbyła się konferencja podsumowująca realizację omawianego Programu, w której wzięli udział przedstawiciele beneficjentów, Zarząd Stowarzyszenia oraz Doradca ds. Funduszy EOG w Ambasadzie Królestwa Norwegii w Warszawie. Podczas spotkania zaprezentowane zostały efekty realizowanego Programu, założenia, cele i zasady funkcjonowania Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz wyniki współpracy transgranicznej osiągnięte przez beneficjentów.

(dowód: akta kontroli tom I str. 312-474)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Realizacja projektów przez Stowarzyszenie jako beneficjenta końcowego

Opis stanu
faktycznego

Badaniu poddano trzy projekty zrealizowane przez Stowarzyszenie:

- „Współpraca europejska na rzecz turystyki ekologicznej w Euroregionie Bug”. W dniu 14.07.2010 r. Stowarzyszenie zawarło umowę o dofinansowanie projektu ze Stowarzyszeniem Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne w Warszawie (jako Operatorem). Według umowy całkowita wartość projektu została ustalona na

kwotę 33.730 euro (138.644 zł)⁴, w tym kwota dofinansowania wyniosła 30.357 euro (nie więcej niż 90 % całkowitego kosztu kwalifikowanego projektu), a kwota wkładu własnego Stowarzyszenia – 3.373 euro. W czasie realizacji projektu umowa była trzykrotnie aneksowana, w wyniku czego okres realizacji został wydłużony o jeden miesiąc (do 31.12.2010 r.), natomiast kwota całkowitej wartości projektu nie uległa zmianie. Projekt zrealizowano zgodnie z umową, tj. w okresie od 1.06.2010 r. do 31.12.2010 r. Całkowite wydatki kwalifikowalne związane z realizacją projektu (wraz z 10 % wkładem własnym) wyniosły 33.679 euro, (tj. 99,9 %).

Stowarzyszenie wykonało zadania objęte projektem zgodnie z wnioskiem aplikacyjnym i zawartą umową. Wyodrębniona ewidencja księgowa pozwalała na identyfikację poszczególnych operacji finansowych dotyczących projektu. Kwoty wydatków wykazanych w ewidencji księgowej były ujęte w prawidłowych kwotach i były zgodne z kwotami na wyciągach bankowych. Wydatki dla ww. projektu były poniesione zgodnie z harmonogramem zawartym we wniosku aplikacyjnym o dofinansowanie projektu i umową. Z uwagi na nieprzekroczenie kwoty równowartości 14.000 euro, zakupów usług i dostaw dokonywano w oparciu o zapytania ofertowe i wybór najkorzystniejszej ekonomicznie oferty. Terminowo sporządzono i przekazano Operatorowi wnioski o płatność pośrednią i końcową. Kwoty wydatków we wnioskach były zgodne z kwotami zawartymi w fakturach i rachunkach oraz w ewidencji księgowej. Operator nie zgłaszał zastrzeżeń do kwalifikowalności wydatków związanych z realizacją projektu. Prawidłowo stosowano zasady przechowywania dokumentacji projektu;

Osiągnięto wskaźniki postępu rzeczowo-finansowego zakładane dla projektu, tj.: podpisano pięć umów partnerskich na rzecz rozwoju turystyki transgranicznej w Euroregionie „Bug”; opracowano ramowy program działań na rzecz rozwoju turystyki ekologicznej; wygłoszono pięć odczytów na temat rozwoju turystyki; utworzono stronę internetową oraz wydano 650 egzemplarzy publikacji w dwóch wersjach językowych – polskiej i rosyjskiej. Stowarzyszenie przestrzegało reguł informowania o projekcie i wymogu jego oznaczenia. W tym celu opracowano i stosowano wzory papierów firmowych i oznakowania publikacji, zaproszeń i gadżetów.

W listopadzie 2010 r. w Chelmie miało miejsce spotkanie podsumowujące efekty projektu "Współpraca Europejska na rzecz turystyki ekologicznej w Euroregionie Bug" W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele wszystkich partnerów projektu (Niemiecko - Białoruskiego Domu, organizacji INTERACT, oraz Agencji Rozwoju Wsi Wołyńskiej), a także instytucji posiadających doświadczenie w realizacji projektów turystycznych - jednostek samorządu terytorialnego (Powiatu Chełmskiego, Włodawskiego, Bialskiego, Miasta Chełm i Gminy Hrubieszów), a także Lokalnych Grup Działania "Ziemi Chełmskiej", Białkopodlaskiej i Hrubieszowskiej. Spotkanie miało na celu podsumowanie dotychczasowych efektów projektu oraz przekazanie dobrych praktyk pomiędzy uczestnikami spotkania. Kolejnym etapem projektu będzie wydanie publikacji zawierającej opracowania ekspertów dotyczących uwarunkowań rozwoju turystyki ekologicznej terenów Euroregionu Bug.

(dowód: akta kontroli tom II str. 66-100)

- „Wsparcie nadbużańskiej turystyki ekologicznej elementem zrównoważonego rozwoju Wschodniej Lubelszczyzny”. W dniu 15.12.2008 r. Stowarzyszenie zawarło umowę o dofinansowanie z Ecorys Sp. z o. o. (Operator). Według umowy całkowita

⁴ po kursie 4,1104 zł/euro na dzień 30.06.2010 r.

wartość projektu została ustalona w wysokości 380.973 zł, w tym kwota dofinansowania wyniosła 342.875 zł (nie więcej niż 90 % całkowitego kosztu kwalifikowanego projektu), a wkład własny Stowarzyszenia – 38.098 zł.

Głównym celem projektu było wsparcie zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich Wschodniej Lubelszczyzny gospodarstw agroturystycznych z ofertą usług proekologicznych, popularyzacja zdrowego/ekologicznego stylu życia, a także wykorzystanie i promocja walorów produkcji proekologicznej żywności regionalnej poprzez zaangażowanie społeczeństwa w zrównoważony rozwój regionu oraz promowanie współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi odpowiedzialnymi za wdrażanie unijnych i państwowych regulacji.

Rzeczywisty koszt realizacji projektu wraz z 10% wkładem własnym wyniósł 347.103 zł tj. 91,1 % wartości całkowitej umowy. Wydatki związane z realizacją projektu zostały poniesione w okresie kwalifikowalności. Dyrektor Stowarzyszenia wyjaśniła, że: *„przyczyną niewykorzystania kwoty 33.870 zł były: brak udziału w seminarium partnera zagranicznego (z Norwegii), rezygnacja z zapewnionego zakwaterowania dla uczestników szkoleń, tańsze opracowanie publikacji przewidzianych w projekcie oraz różnice cenowe”*.

Wyodrębniona ewidencja księgowa pozwalała na identyfikację poszczególnych operacji finansowych dotyczących projektu. Analiza dokumentów księgowych na wartość 138.499 zł, (39,9%) wykazała, że ewidencja wydatków prowadzona była prawidłowo. Zakupów usług i dostaw dokonywano w oparciu o zapytania ofertowe i wybór najkorzystniejszej oferty, zgodnie z § 8 umowy (poniżej progu 14.000 euro). Terminowo sporządzono i przekazano Operatorowi wnioski o płatność pośrednią i końcową. Kwoty wydatków we wnioskach były zgodne z kwotami zawartymi w fakturach i rachunkach oraz w ewidencji księgowej. Stowarzyszenie przestrzegało reguł informowania o projekcie i wymogu jego oznaczenia. Dokumentację projektu przechowywano zgodnie z wymogami określonymi w umowie;

Osiągnięto wskaźniki zakładane dla projektu, tj.: w ramach projektu przeprowadzono cztery szkolenia z zakresu agroturystyki adresowanych do właścicieli gospodarstw agroturystycznych, osób zainteresowanych taką działalnością oraz przedstawicieli samorządów (w szkoleniach uczestniczyło 80 osób); zorganizowano cztery seminaria nt. „Roli partnerstwa w rozwoju turystyki proekologicznej” oraz trzy imprezy wystawienniczo-promocyjne w Chełmie, Włodawie i Krasnobrodzie; przeprowadzono cztery spotkania w gospodarstwach agroturystycznych, które pozwoliły właścicielom tych gospodarstw zaprezentować swoje proekologiczne usługi i produkty; założono polsko-angielską stronę internetową z bazą danych dotyczącą gospodarstw agroturystycznych na terenie województwa lubelskiego; wydano 1000 szt. „Informatora agroturystycznego” i 1000 szt. „Poradnika agroturystycznego”; wykonano i rozprowadzono 200 kompletów materiałów promocyjnych (gadżetów).

(dowód: akta kontroli tom II str. 101-215)

- „Promocja współpracy transgranicznej w Euroregionie Bug (nr projektu NEB/PL/LUB/2.1/06/29), projekt własny Stowarzyszenia opracowany w ramach Programu Sąsiedztwa Polska–Białoruś– Ukraina INTERREG III A/TACIS CBC 2004–2006”. 18.07.2007 r. Stowarzyszenie zawarło umowę z Wojewodą Lubelskim (Instytucja Pośrednicząca) o dofinansowanie projektu. Celem projektu było pobudzenie współpracy transgranicznej w Euroregionie „Bug”. Według umowy całkowita wartość projektu została ustalona na kwotę 274.674 zł, w tym dofinansowanie wyniosło 206.005 zł., a wkład własny Stowarzyszenia – 68.668 zł. Poziom refundacji wydatków kwalifikowalnych wykazanych we wnioskach

o płatność był zgodny z umową i wynosił 75%. Rzeczywisty koszt realizacji projektu (wraz z 25% wkładem własnym) Stowarzyszenia wyniósł 221.536,69 zł, tj. 80,7 % wartości całkowitej umowy. Dyrektor Stowarzyszenia wyjaśniła, że „przyczyną niewykorzystania umownej kwoty 53.137 zł było m.in.: uzasadnione niższe wydatki związane z zatrudnieniem koordynatora projektu, osoby dokonującej rozliczeń finansowych oraz pomocy kancelaryjnej, wykonanie opracowania graficznego wydawnictw w ramach ich wydruku przez drukarnię, rezygnacja z zakupu laptopa i mniejsze niż planowano inne koszty rzeczowe”.

Ewidencja księgowa pozwalała na identyfikację poszczególnych operacji finansowych dotyczących projektu. Wydatki wykazane w ewidencji były ujęte w prawidłowych kwotach. Dokumentację projektu przechowywano zgodnie z wymogami określonymi w umowie. Zakupów usług i dostaw dokonywano w oparciu o zapytania ofertowe i wybór najkorzystniejszej oferty (poniżej progu 14.000 euro). Terminowo sporządzono i przekazano do Instytucji Pośredniczącej wnioski o płatność pośrednią i końcową. Przeprowadzona kontrola w dniu 10.06.2008 r. przez pracowników LUW nie wykazała nieprawidłowości.

Wskaźniki realizacji produktów zakładane dla projektu osiągnięto w 100%, tj. przeprowadzono cztery konferencje⁵ na których wygłoszono 19 referatów dotyczących różnych form działalności i problemów związanych z funkcjonowaniem Euroregionu „Bug”; utworzono w dwóch wersjach językowych stronę internetową dotyczącą przebiegu realizacji projektu; zamieszczono cztery ogłoszenia w prasie lokalnej i regionalnej promujące realizowany projekt; wydano 1000 szt. folderów turystycznych; 1000 szt. informatorów gospodarczych i 700 szt. publikacji naukowej.

W czerwcu 2007 r. w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim odbyła się konferencja nt. „Horyzonty współpracy transgranicznej”. Udział w konferencji wzięli przedstawiciele władz rządowych i regionalnych ze strony polskiej oraz przedstawiciele Euroregionu „Bug” z obszaru Ukrainy i Białorusi. Podczas konferencji zostały przedstawione referaty ukazujące doświadczenia i perspektywy współpracy transgranicznej realizowane przez samorządy będące członkami Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu „Bug”.

W listopadzie 2007 r. w Roskoszy k/Białej Podlaskiej odbyła się kolejna konferencja nt. „Współpraca gospodarcza w Euroregionie Bug” z udziałem przedstawicieli strony białoruskiej i ukraińskiej na której wygłoszono sześć referatów dotyczących osiągnięcia z zakresu wymiany gospodarczej w wyniki realizacji wspólnych projektów.

W styczniu 2008 r. w Janowie k/Chełma odbyła się ostatnia konferencja zorganizowana przez Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug” w ramach omawianego projektu - nt. „Wspólnego bezpieczeństwa jako celu współpracy transgranicznej”. Zaprezentowane przez uczestników efekty zrealizowanych projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej, a także ze środków budżetu państwa, poparte danymi statystycznymi wskazywały, że pozyskiwanie środków na projekty o tematyce poprawy bezpieczeństwa osiągają zamierzone cele. Na obszarach objętych działaniami realizowanych projektów zauważalny był spadek zdarzeń z udziałem nieletnich w szkołach oraz w innych placówkach oświatowych, a także poprawa współpracy administracji publicznej z jednostkami bezpieczeństwa, co powinno stanowić czynnik zachęcający do realizowania tego typu przedsięwzięć na terenie całego obszaru Euroregionu „Bug”.

(dowód: akta kontroli tom II str. 40, 216-322, 301-308)

⁵ Na temat: „Horyzontów współpracy transgranicznej w Euroregionie Bug”, „Zabytków na terenie Euroregionu Bug”, „Współpracy gospodarczej w Euroregionie Bug”, „Wspólnego bezpieczeństwa jako celu współpracy transgranicznej”

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontroler
Marek Dąlek
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Adam Pęziół

.....
Podpis

.....
Podpis