



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 13 września 2011 r.

**Pan
Jan Surowiec
Burmistrz Leśnej**

P/11/002
LWR-4101-12-06/2011

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miejski w Leśnej, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie pozyskiwania środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej (UE) w latach 2007 – 2011 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 12 sierpnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonych uchybień, działania Gminy w zakresie pozyskiwania w latach 2007 – 2011 (I półrocze) środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej.

Pozytywną ocenę uzasadniają m.in. działania dotyczące: identyfikacji potrzeb Gminy w zakresie realizacji zadań, które mogą być współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, pozyskiwania informacji w zakresie dostępności środków UE, stworzenia możliwości organizacyjnych w Urzędzie Miejskim do realizacji projektów z udziałem środków unijnych. Uchybienia w kontrolowanej działalności polegały na: niewłaściwym sporządzeniu 2 wniosków aplikacyjnych, co w konsekwencji spowodowało ich odrzucenie oraz wyłączeniu z finansowania 3 wniosków z powodu niespełnienia dostatecznych wymogów dotyczących współpracy transgranicznej.

Przyjęta ocena ogólna wynika z ocen częściowych badanych obszarów tematycznych.

1. Pozytywnie należy ocenić, iż w latach 2007 – 2011 Gmina złożyła 22 wnioski na łączną kwotę 28.679,9 tys. zł (w tym 9 w okresie I półrocza 2011 r.) w sprawie dofinansowania środkami z budżetu UE 21 projektów (dwa wnioski dotyczyły dofinansowania budowy boiska sportowego przy Szkole Podstawowej w Smolniku). Wartość ogółem projektów w odniesieniu, do których złożono wnioski wynosiła 42.036,8 tys. zł. I tak, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego ubiegano się o dofinansowanie 2 projektów kwotą 21.529,8 tys. zł, z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ubiegano się o dofinansowanie 8 projektów kwotą 828,2 tys. zł, z Europejskiego Funduszu Społecznego o dofinansowanie 5 projektów kwotą 1.200,8 tys. zł, a z Programu Współpracy Transgranicznej Republika Czeska - Polska Rzeczpospolita o dofinansowanie 7 projektów na kwotę 4.121,1 tys. zł.

Gmina otrzymała dofinansowanie w ogólnej kwocie 1.457,5 tys. zł (5,1% wnioskowanych kwot) do realizacji 8 projektów (36,4%), w tym do 3 projektów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dofinansowanie w kwocie 542,2 tys. zł), 2 projektów z Europejskiego Funduszu Społecznego (dofinansowanie w kwocie 686,1 tys. zł) i 3 projektów z Programu Współpracy Transgranicznej Republika Czeska-Polska Rzeczpospolita (dofinansowanie w kwocie 229,2 tys. zł). Kwota przyznanego dofinansowania stanowiła 1,2% łącznej kwoty dochodów wykonanych przez Gminę Leśna na przestrzeni badanego okresu.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK, 7 wniosków złożonych przez Gminę w 2011 r. w sprawie przyznania dofinansowania w łącznej kwocie 384,8 tys. zł na realizację zadań o łącznej wartości 805,3 tys. zł, było jeszcze w trakcie rozpatrywania przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego.

2. Uwagę NIK zwrócił fakt, iż w kontrolowanym okresie 7 wniosków (31,8%) o dofinansowanie w kwocie 26.837,9 tys. zł (93,5% wnioskowanych kwot) na realizację zadań o łącznej wartości 39.284,9 tys. zł złożonych przez Gminę zostało z różnych przyczyn odrzuconych.

Negatywnie należy ocenić fakt, iż z powodu niewłaściwego sporządzenia wniosków aplikacyjnych odrzucone zostały 2 wnioski dotyczące „*Budowy sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej w Miłoszowie*” i „*Jakość i postęp – podstawą nowoczesnego zarządzania*” o ogólnej wartości 20.708,2 tys. zł, dla których wnioskowano o dofinansowanie w łącznej kwocie 13.163,5 tys. zł. Odwołania złożone przez Urząd w sprawie ich odrzucenia nie zostały uwzględnione.

Powodem odrzucenia pierwszego wniosku było niespełnienie kryterium kluczowego nr 16, tj. „okres realizacji projektu”. Wykazana w studium wykonalności projektu data zakończenia jego finansowania (15 grudnia 2011 r.) była niezgodna z terminem ustalonym w zaproszeniu do składania wniosków, w którym zakończenie finansowania określono do dnia 30 listopada 2011 r. W odwołaniu Gmina wyjaśniała, że finansowanie ww. inwestycji środkami z UE zostanie zakończone do dnia 30 listopada 2011 r., zaś po tym okresie finansowanie prac będzie realizowane ze środków budżetowych Gminy. Jednakże wyjaśnienia te nie zostały uwzględnione.

W przypadku drugiego wniosku odnotowano uchybienia formalne, polegające na niespełnieniu kryterium dotyczącego minimalnego wkładu własnego. Gmina w punkcie 4.3 wniosku wykazała wkład własny w wysokości 13,3% jego kosztów ogólnych. Wymagana wielkość wkładu własnego w ramach realizacji projektu miała wynosić co najmniej 15% jego kosztów ogólnych. W nieuwzględnionym odwołaniu od negatywnej oceny wniosku, Gmina przedstawiła, iż faktyczny finansowy wkład własny przedstawiony w budżecie szczegółowym (rocznym) był na wymaganym poziomie 15%, jednakże na skutek oczywistej pomyłki pisarskiej błędnie przedstawiono wkład własny w budżecie ogólnym (nie uwzględniono finansowania w 2013 r.).

Ponadto Komitet Monitorujący odrzucił 3 wnioski o dofinansowanie w kwocie 3.771,9 tys. zł do realizacji zadań o wartości 4.437,7 tys. zł z powodu niespełnienia dostatecznych wymogów dotyczących współpracy transgranicznej – dotyczyło to inwestycji: „*Projekt i przebudowa szlaku rowerowego na odcinku Leśna-Zapora-Zamek-Czocha*”, „*Wzmocnienie transgranicznych kontaktów edukacyjno-rekreacyjnych poprzez rozwój bazy sportowej przy Szkole Podstawowej w Smolniku*” oraz „*Utworzenie transgranicznego ciągu turystyczno-kulturowego w centrum Leśnej*”. W uzasadnieniu do odrzucenia ww. wniosków stwierdzono, iż „powstająca w ramach Programu współpracy transgranicznej infrastruktura musi w znacznym stopniu służyć rozwojowi polsko czeskiej współpracy, być niezbędna dla realizacji celów projektu i charakteryzować się wysokim wpływem transgranicznym”. Natomiast partnerzy ze strony czeskiej nie byli zainteresowani takim zakresem współpracy. W porównaniu do Gminy Leśna posiadali bowiem dobrze rozwiniętą infrastrukturę. Zapisy w budżetach partnerów czeskich również nie przewidywały finansowania podobnych inwestycji. Tylko w imię dobrej, wieloletniej współpracy, przystali na 1% partycypację w kwalifikowalnych kosztach ogólnych projektów.

Z powodu ograniczonej ilości środków finansowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć odrzucono 2 wnioski w sprawie dofinansowania kwotą 9.902,5 tys. zł zadań o łącznej wartości 14.139,0 tys. zł, tj.: „Poprawa warunków nauczania i możliwości rozwoju poprzez modernizację bazy edukacyjno-sportowej przy Gimnazjum w Leśnej” oraz „Utworzenie zintegrowanych polsko-czeskich struktur współpracy w sytuacji zagrożenia kryzysowego”,

3. NIK pozytywnie ocenia sporządzenie przez Gminę dokumentów i opracowań wewnętrznych, w których przedstawiono główne kierunki prowadzenia i finansowania zadań inwestycyjnych w Gminie. Gmina posiadała uchwalony przez Radę Miejską program ochrony środowiska oraz plan gospodarki odpadami dla miasta i gminy na lata 2009-2012, z uwzględnieniem okresu 2013-2016. Rada uchwaliła także wieloletnią prognozę finansową dla Gminy na lata 2011-2018, a we wrześniu 2007 r. „Lokalny Plan Rozwoju miasta i gminy na lata 2007-2015”. Określał on najważniejsze obszary rozwojowe Gminy, tj. gospodarkę ściekową i wodociągowanie, budowę i remont bazy oświatowo-kulturalno-sportowej, drogownictwo, oświetlenie i energetykę. Koszty jego realizacji określone zostały na 89.648,5 tys. zł. Opracowana w ramach przedmiotowego planu prognoza możliwości finansowych Gminy na lata 2007-2020 wykazała, że Gmina będzie posiadała pełną zdolność finansową do realizacji zadań ujętych w tym planie przy możliwości zadłużenia budżetu do wysokości 60% osiąganych dochodów.

Zadłużenie Gminy w badanym okresie nie przekroczyło progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych. W latach 2007 – 2009 wzrosło ono z 4.000,0 tys. zł do 7.765,7 tys. zł i na koniec 2009 r. osiągnęło poziom 29,85% uzyskanych dochodów budżetowych. W wyniku terminowych spłat rat zadłużenia z tytułu kredytów długoterminowych poziom zadłużenia ulegał systematycznemu zmniejszeniu i na koniec czerwca 2011 r. osiągnął wysokość 5.913,1 tys. zł. Na spłatę zadłużenia Gmina przeznaczała w badanym okresie od 4,5% do 6,0% dochodów własnych.

Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Skarbnika Gminy w sprawie możliwości finansowych Miasta w zakresie realizacji przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy europejskich, Gmina Leśna dysponuje niewielkimi środkami finansowymi rzędu kilkudziesięciu tysięcy złotych umożliwiającymi pokrycie wkładu własnego przy realizacji inwestycji dofinansowywanych środkami z budżetu Unii Europejskiej. Środki te mogą być przeznaczone na finansowanie inwestycji o nakładach rzędu kilkuset tysięcy złotych. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych o nakładach rzędu kilkunastu milionów złotych wymaga pozyskania środków z innych źródeł, w tym zaciągnięcie długoterminowych kredytów, na co Gminy nie stać.

4. Pozytywnie należy ocenić również działania Gminy zmierzające do identyfikacji potrzeb inwestycyjnych w zakresie realizacji zadań, które mogą być współfinansowane ze środków Unii Europejskiej.

Złożone przez Gminę 22 wnioski o dofinansowanie ze środków UE w 12 przypadkach dotyczyły inwestycji realizowanych na podstawie uchwalonego przez Radę Miejską Leśnej dnia 31 maja 2007 r. Wieloletniego Planu Inwestycyjnego na lata 2007 – 2014. Wnioskowano o przyznanie dofinansowania w kwocie 24.871,8 tys. zł dla inwestycji, których wartość wynosiła 37.625,5 tys. zł. Dofinansowanie przyznane zostało w łącznej wysokości 676,3 tys. zł na realizację 4 zadań inwestycyjnych, których wartość wynosiła 1.095,3 tys. zł. Do końca czerwca 2011 r. na realizację inwestycji ujętych w przedmiotowym planie wydatkowano ogółem 9.253,4 tys. zł. Realizowane inwestycje finansowane były w większości ze środków własnych Gminy. Tylko realizacja 3 inwestycji o wartości ogólnej 709,4 tys. zł współfinansowana była środkami unijnymi w ogólnej kwocie 431,9 tys. zł. Udział tych środków stanowił zaledwie 4,7% ogólnej kwoty wydatków poniesionych na realizację inwestycji ujętych w przedmiotowym planie. Zakładano, iż dofinansowanie tych inwestycji środkami zewnętrznymi będzie wynosiło 66,6%.

W badanym okresie Gmina wydatkowała na realizację inwestycji ogółem 14.340,0 tys. zł, a udział środków unijnych w tych wydatkach wynosił 529,4 tys. zł, co stanowiło 3,7% ogólnej kwoty wydatków inwestycyjnych.

5. NIK nie wnosi uwag do organizacyjnego i kadrowego przygotowania Urzędu do realizacji projektów z udziałem środków unijnych. Wnioski w sprawie dofinansowania środkami unijnymi projektów realizowanych przez Gminę przygotowywał pracownik zatrudniony w Urzędzie na jednoosobowym stanowisku podinspektora ds. środków unijnych i organizacji pozarządowych. Miał on wyższe wykształcenie, długi staż pracy przy opracowywaniu tych wniosków oraz odbył liczne szkolenia organizowane przez instytucje wdrażające programy unijne. W kontrolowanym okresie, Gmina nie poniosła żadnych kosztów związanych z przygotowaniem wniosków aplikacyjnych na dofinansowanie projektów ze środków unijnych.

Gmina na bieżąco korzystała z nieodpłatnej pomocy podmiotów zewnętrznych przy opracowaniu wniosków aplikacyjnych. Głównie były to konsultacje w Regionalnych Punktach Kontaktowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego, Wspólnym Sekretariacie Technicznym w Czechach (Ołomuniec) oraz w Niemczech (Drezno). Konsultacje te realizowane były poprzez rozmowy telefoniczne oraz korespondencję mailową z ww.

instytucjami. Jednakże, jak wynikało z informacji Gminy, dużym utrudnieniem w pozyskiwaniu środków unijnych są zawile i drobiazgowo procedury związane z wypełnianiem i składaniem wniosków aplikacyjnych, które nie przewidują możliwości dokonania korekt i poprawek w przypadku niewypełnienia wszystkich rubryk wniosku lub pomyłkowego wpisania w rubrykach nieistotnych dla wniosku informacji.

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

- 1. Kontynuowanie działań zmierzających do zwiększenia ilości wniosków aplikacyjnych składanych w celu pozyskania środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej na dofinansowanie projektów realizowanych przez Gminę Leśna.***

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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