



LLU.430.005.2018
Nr ewid. 162/2018/P/18/080/LLU

Informacja o wynikach kontroli

WSPARCIE DLA ROZWOJU LOKALNEGO W RAMACH INICJATYWY LEADER W LATACH 2015–2018

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015–2018

Dyrektor Delegatury w Lublinie



Edward Lis

Akceptuję:


Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 31. X. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	24
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	25
5.1. Przygotowanie do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014–2020	25
5.2. Wybór LSR do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER.....	28
5.3. Przestrzeganie postanowień umów ramowych	30
5.4. Efekty rozdysponowania (realizacja finansowa) środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014–2020.....	47
6. ZAŁĄCZNIKI.....	56
6.1. Bariery we wdrażaniu działania LEADER	56
6.2. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	63
6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	68
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	74
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	77
6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	78
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	83

Zdjęcie na okładce:

© zapp2photo – stock.adobe.com

© piter2121 – stock.adobe.com

© Phils Photography – stock.adobe.com

© alexskopje – stock.adobe.com

© adga94foto – stock.adobe.com

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

dwuletni plan operacyjny	Jeden z pięciu dwuletnich planów, na podstawie których realizowane są zadania określone w Planie działania KSOW 2014–2020.
działania komunikacyjne	Działania informacyjne i promocyjne na temat PROW 2014–2020, podejmowane w szczególności w oparciu o Strategię komunikacji PROW 2014–2020 i plany komunikacji zawarte w LSR, przy pomocy przewidzianych tam kanałów i narzędzi komunikacyjnych, w celu skutecznego poinformowania społeczeństwa, beneficjentów, potencjalnych beneficjentów o możliwościach, jakie oferuje Program, w tym zaangażowania społeczności lokalnej w realizację LSR oraz zaprezentowanie jego efektów.
EFMR	Europejski Fundusz Morski i Rybacki
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFRROW	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EFSI	Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne; w odniesieniu do RLKS: zbiorcza nazwa funduszy EFRROW, EFMR, EFRR, EFS (art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013).
grupa defaworyzowana	Wskazana w LSR grupa wymagająca szczególnego wsparcia, w szczególności znajdująca się w trudnej sytuacji na rynku pracy, przez co wyjątkowo zagrożona ubóstwem oraz wykluczeniem społecznym. Do grupy defaworyzowanych określonych w LSR są kierowane między innymi działania związane z kształtowaniem i promocją postaw przedsiębiorczych, aktywizujące zawodowo, zwiększające ich szanse na znalezienie zatrudnienia. Dla takich osób w LSR przewidziano również możliwość pozyskania środków na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej.
IZ	Instytucja zarządzająca
KSOW	Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich
LEADER	Rozwój lokalny kierowany przez społeczność ; w ramach PROW 2014–2020: jedno z działań (działanie 19).
LGD	Lokalna(e) Grupa(y) Działania. Dla uproszczenia poszczególne LGD będą identyfikowane przez dodanie do skrótu LGD nazwy miejscowości, w której LGD ma siedzibę, np. LGD w Drohiczynie.
LSR	Strategia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność/lokalna(e) strategia(e) rozwoju.
MRiRW	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
operacja	Zgodnie z art. 2 pkt 9 rozporządzenia 1303/2013, oznacza projekt, umowę, przedsięwzięcie lub grupę projektów wybrane przez instytucje zarządzające danych programów lub na ich odpowiedzialność, przyczyniające się do realizacji celów priorytetu lub priorytetów, do których się odnoszą; w kontekście instrumentów finansowych operacja składa się z wkładów finansowych z programu do instrumentów finansowych oraz z późniejszego wsparcia finansowego świadczonego przez te instrumenty finansowe.
organ decyzyjny LGD	Organ, do którego właściwości należą zadania, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 4 ustawy o RLKS, tj. wybór operacji, które mają być realizowane w ramach LSR oraz ustalenie kwoty wsparcia.
Plan działania KSOW 2014–2020	Dokument opracowany na podstawie art. 54 ust. 3 lit. b rozporządzenia nr 1305/2013, w celu zapewnienia realizacji działań KSOW.
Plan komunikacyjny PROW 2014–2020	Element Planu działania KSOW 2014–2020 (działanie nr 8), realizowanego na podstawie dwuletnich planów operacyjnych.

Podmioty powiązane z LGD	Członkowie LGD (osoby fizyczne, osoby prawne, w tym gminy), członkowie władz LGD (Zarządu, Rady, Komisji Rewizyjnej), pracownicy LGD lub osoby bliskie dla tych osób, zidentyfikowane przez przedstawicieli jednostek objętych kontrolą NIK.
Pomoc Techniczna	Instrument wsparcia finansowego realizowany w ramach PROW 2014–2020, mający na celu umocnienie procesu wdrażania tego programu oraz zapewnienie skutecznej realizacji. Celem tego wsparcia jest przede wszystkim stworzenie warunków do sprawnego funkcjonowania podmiotów zaangażowanych w realizację PROW 2014–2020 poprzez finansowanie ich działalności dotyczącej: przygotowania, zarządzania, monitorowania i kontroli realizacji Programu.
PO RYBY	Program Operacyjny „Rybnactwo i Morze” na lata 2014–2020 – krajowy instrument wdrażania EFMR, wchodzącego w skład EFSI.
PROW 2014–2020	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020
RLKS	Rozwój lokalny kierowany przez społeczność, określanej nazwą LEADER.
rozdysponowanie środków publicznych	W niniejszej kontroli należy przez to rozumieć: W odniesieniu do SW – wybór i zatwierdzenie LSR oraz przyznawanie pomocy beneficjentom realizującym operacje w ramach poddziałania 19.2 i na wsparcie funkcjonowania LGD (poddziałanie 19.4); W odniesieniu do LGD – wybór operacji do dofinansowania przez LGD (poddziałanie 19.2) oraz wykorzystanie środków na wsparcie funkcjonowania LGD (poddziałanie 19.4).
rozporządzenie nr 1303/2013	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.)
rozporządzenie nr 1305/2013	Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 487, ze zm.).
rozporządzenie nr 1306/2013	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549, ze zm.).
rozporządzenie w sprawie wsparcia na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1822).
rozporządzenie w sprawie wsparcia operacji LSR	Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 772, ze zm.).

rozporządzenie wykonawcze nr 809/2014	Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, s. 69).
Strategia komunikacji PROW 2014–2020	Dokument strategiczny, opracowany na podstawie art. 66 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 1305/2013 w lipcu 2015 r. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w celu zapewnienia realizacji działań komunikacyjnych PROW 2014–2020. Zostały w nim określone podstawowe zasady prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych PROW 2014–2020, a w szczególności cele i grupy docelowe, kanały informacyjne i narzędzia komunikacji oraz wskazane instytucje zaangażowane w działania informacyjne i promocyjne oraz budżet.
SW	Samorząd województwa / Samorzady województw
umowa ramowa	Umowa o warunkach i sposobie realizacji LSR, zawierana pomiędzy SW a LGD.
umowa wspierająca	Umowa o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD, zawierana pomiędzy SW a LGD.
Urząd/Urzędy	Urząd Marszałkowski/urzędy marszałkowskie. Dla uproszczenia poszczególne Urzędy będą identyfikowane przez dodanie do skrótu Urząd nazwy miasta, w którym ma siedzibę, np. Urząd w Lublinie.
ustawa o RLKS	Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. z 2018 r. poz. 140, ze zm.).
ustawa PROW	Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 627).
ustawa w zakresie polityki spójności	Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431).
WoPP	Wniosek o przyznanie pomocy.
wsparcie funkcjonowania LGD, poddziałanie 19.4	Wsparcie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 lit. d i e rozporządzenia nr 1303/2013, obejmujące: a) koszty bieżące związane z zarządzaniem wdrażania LSR obejmujące koszty operacyjne, koszty personelu, koszty szkoleń, koszty związane z public relations, koszty finansowe, a także koszty związane z monitorowaniem i ewaluacją tej strategii; b) animowanie realizacji LSR w celu ułatwienia wymiany między zainteresowanymi podmiotami, aby zapewniać informacje i propagować strategię oraz aby wspierać potencjalnych beneficjentów w celu opracowywania operacji i przygotowywania wniosków. W PROW 2014–2020: Poddziałanie 19.4 Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji.
wsparcie na wdrażanie operacji w ramach LSR, poddziałanie 19.2	Wsparcie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013, tj. wsparcie wdrażania operacji w ramach LSR. W PROW 2014–2020: Poddziałanie 19.2 Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Wsparcie w ramach tego poddziałania musi spełniać cele szczegółowe dla działania oraz cele określone w LSR.
wsparcie przygotowawcze, poddziałanie 19.1	Wsparcie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 1303/2013. W PROW 2014–2020: Poddziałanie 19.1 Wsparcie przygotowawcze, polegające na podnoszeniu kompetencji LGD i społeczności lokalnych, szkoleniu i tworzeniu sieci kontaktów oraz wypracowaniu mechanizmów współpracy i włączania lokalnych społeczności w celu przygotowania i wdrożenia LSR.
WZC	Walne Zebranie Członków LGD.
ZW	Zarząd województwa/zarządy województw.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy środki publiczne przeznaczone na wdrażanie inicjatywy LEADER w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 zostały prawidłowo rozdysponowane?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy samorzady województw oraz Lokalne Grupy Działania były przygotowane do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014–2020?
2. Czy wybór LSR do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER był zgodny z przepisami i procedurami?
3. Czy postanowienia umów o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność zawierane pomiędzy samorządami województw a Lokalnymi Grupami Działania (umowy ramowe) były przestrzegane?
4. Jakie były efekty rozdysponowania środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014–2020?

Jednostki kontrolowane

Urzędy marszałkowskie (sześć) i Lokalne Grupy Działania (13), w tym jedna objęta kontrolą dorazną I/17/003/LLU

Okres objęty kontrolą

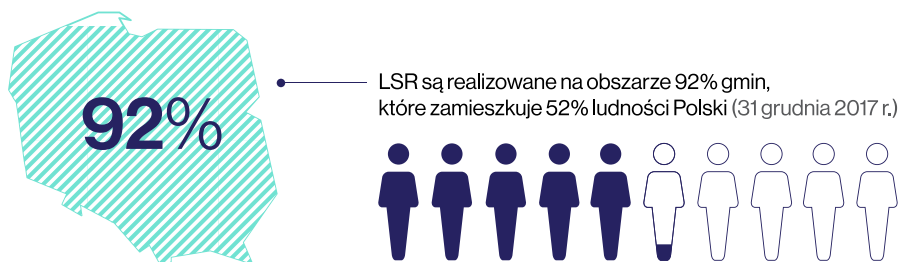
2015–2018 (I połowa) z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK

LEADER to narzędzie rozwoju obszarów wiejskich, które ma pomóc włączyć mieszkańców wsi w proces oddolnego podejmowania decyzji i działań mających na celu poprawę jakości ich życia. W metodzie tej społeczność lokalna to najważniejszy podmiot tego procesu.

LEADER jest realizowany przez Lokalne Grupy Działania (LGD) – stowarzyszenia, składające się z przedstawicieli władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców, przy czym na poziomie podejmowania decyzji ani władze publiczne – określone zgodnie z przepisami krajowymi – ani żadna z grup interesu nie posiada więcej niż 49% praw głosu. Działanie LEADER może być realizowane na obszarach wiejskich, przez które rozumieć należy obszar całego kraju, z wyłączeniem obszaru miast o liczbie mieszkańców większej niż 20 tys.

LGD opracowują, przy udziale społeczności lokalnej, lokalne strategie rozwoju (LSR), tj. dokument wskazujący m.in. kierunki rozwoju danego obszaru wiejskiego, rodzaje przedsięwzięć, w ramach planowanego budżetu. Jedna LSR powinna być realizowana na obszarze zamieszkanym przez 30–150 tys. mieszkańców oraz obejmować obszar przynajmniej dwóch gmin, których obszary stanowią (bądź zawierają) obszary wiejskie. Zarząd województwa (ZW), po dokonaniu wyboru LSR w postępowaniu konkursowym, zatwierdza LSR, zawierając z LGD umowę ramową. LGD realizuje LSR na podstawie umowy ramowej, w szczególności przeprowadzając nabory wniosków o przyznanie pomocy, w wyniku których organ decyzyjny LGD dokonuje wyboru operacji do dofinansowania. ZW zawiera z wnioskodawcami umowy o przyznanie pomocy albo odmawia udzielenia wsparcia po dokonaniu weryfikacji otrzymanej z LGD dokumentacji potwierdzającej dokonanie wyboru operacji.

Infografika nr 1
LSR w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez ARiMR.

LEADER jest współfinansowany ze środków EFRROW i realizowany w ramach PROW 2014–2020 (działanie 19); może być również wspierany ze środków EFMR, EFRR i EFS. Wcześniej inicjatywa ta była realizowana jako: Leader I (1991–1993), Leader II (1994–1999), Leader+ (2000–2006), Leader w PROW 2007–2013. Kontrola dotyczyła wdrażania inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014–2020. Na realizację PROW 2014–2020 przewidziano kwotę 13,6 mld euro, z której prawie 64% to środki z budżetu UE (EFRROW). Na działanie LEADER w budżecie PROW 2014–2020 przeznaczono 735 mln euro, co stanowi 5,4% środków publicznych zaplanowanych w PROW 2014–2020.

WPROWADZENIE

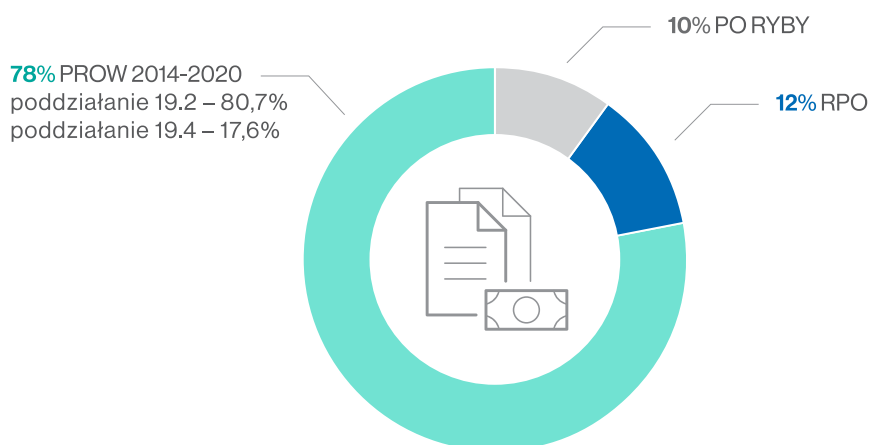
Na koniec kwietnia 2018 r. obowiązywały 292 umowy ramowe, zawarte pomiędzy samorządami województw a LGD. W budżetach LSR na wsparcie rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER przewidziano kwotę 913 858,2 tys. euro (3 655 432,8 tys. zł), w tym:

- 712 605,7 tys. euro w ramach PROW 2014–2020 (w tym 453 431 tys. euro z EFRROW),
- 109 618,5 tys. euro z RPO¹ oraz
- 91 634 tys. euro z PO RYBY.

Według umów ramowych ze środków finansowych PROW 2014–2020 na poddziałanie 19.2 Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność przypadało 575 442,8 tys. euro (2 301 771,3 tys. zł), a na poddziałanie 19.4 Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji – 125 335,2 tys. euro (501 340,8 tys. zł).

Infografika nr 2

Struktura finansowania inicjatywy LEADER w umowach ramowych w %



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez ARiMR.

Niniejsza kontrola dotyczyła prawidłowości rozdysponowania środków finansowych na realizację poddziałania 19.2 (tj. wyboru operacji do dofinansowania przez LGD oraz przyznawania pomocy beneficjentom przez SW) i 19.4 (wykorzystania środków na wsparcie funkcjonowania LGD). Na te cele przewidziano w LSR odpowiednio 81% i 18% budżetu działania LEADER. Zbadano rozdysponowanie środków finansowych z PROW 2014–2020 na poddziałania 19.2 i 19.4 w sześciu urzędach marszałkowskich² i 12 LGD³. W 12 umowach ramowych zawartych przez SW z objętymi niniejszą kontrolą LGD łączna wysokość środków finansowych, zaplanowanych w budżetach 12 LSR, przeznaczonych na:

¹ Udział środków w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych przewidziano na terenie województw: kujawsko-pomorskiego i podlaskiego.

² Urzędy w: Białymstoku, Krakowie, Lublinie (wykorzystano również wyniki kontroli doraźnej I/17/003/LLU Realizacja wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w województwie lubelskim), Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu.

³ LGD w: Drohiczynie, Hajnówce, Myślenicach, Starym Sączu, Cycowie, Opolu Lubelskim, Chodzieży, Lesznie, Czosnowie, Zwoleniu, Górze, Oleśnicy. Dodatkowo wykorzystano wyniki kontroli doraźnej I/17/003/LLU przeprowadzonej w LGD w Leśnej Podlaskiej.

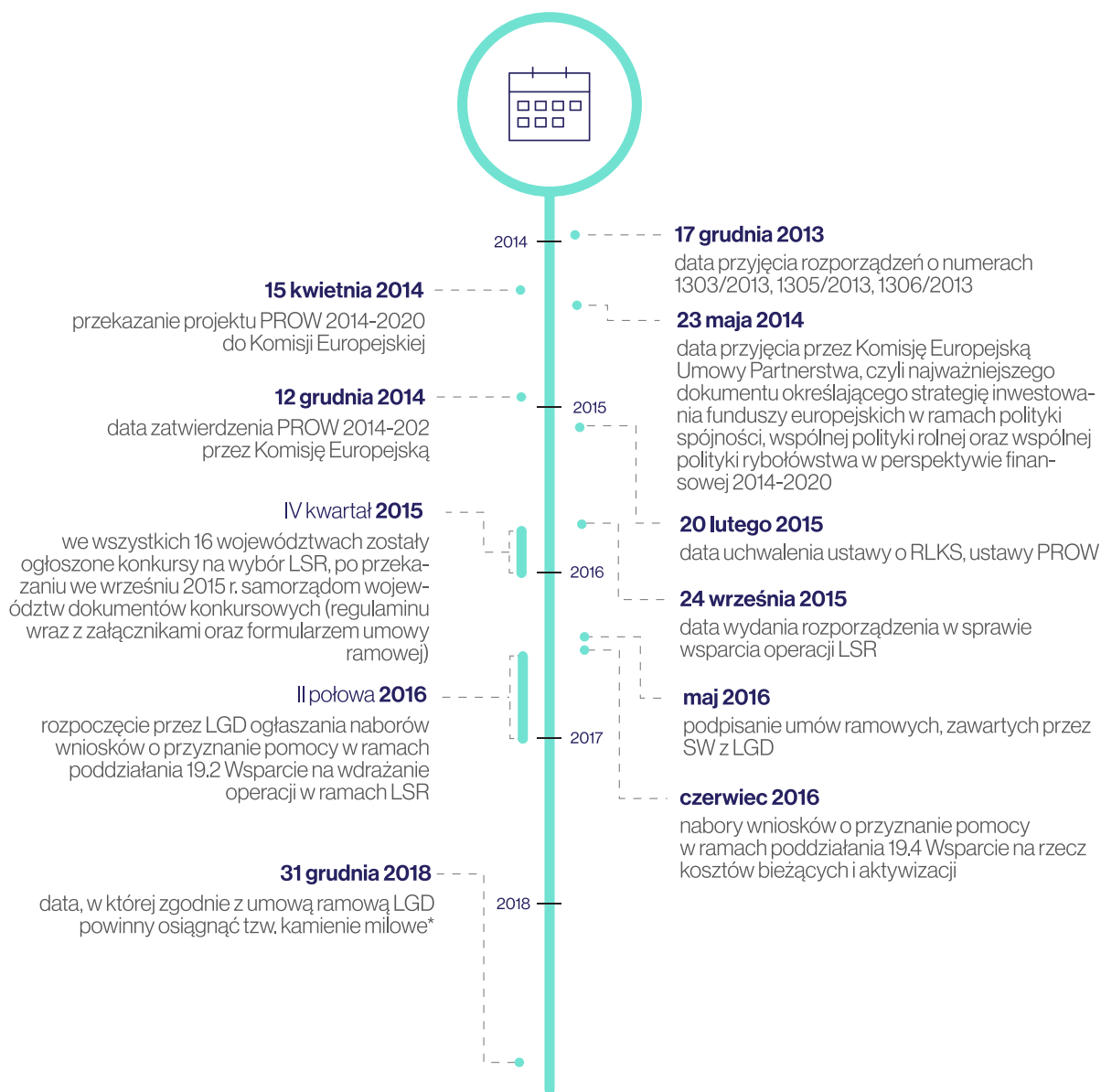
- wsparcie na wdrażanie operacji w ramach LSR wyniosło 145 732 tys. zł, z czego 110 349,2 tys. zł pochodziło z PROW 2014–2020 (w dziewięciu umowach ramowych wsparcie to przyznano wyłącznie ze środków PROW 2014–2020, w trzech umowach wsparcie sfinansowano również z innych funduszy⁴);
- wsparcie funkcjonowania LGD wyniosło 26 002 tys. zł, z czego w 11 umowach ramowych zostało udzielone ze środków PROW 2014–2020 (23 152 tys. zł)⁵.

Zasadniczy wpływ na proces wdrażania PROW 2014–2020 miało wydanie dopiero 17 grudnia 2013 r. unijnych przepisów prawa, a także przyjęcie przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r. Umowy Partnerstwa i zatwierdzenie polskiego PROW 2014–2020 w dniu 12 grudnia 2014 r. (polski PROW został zaakceptowany jako pierwszy w UE). Bez tych dokumentów nie było możliwe rozpoczęcie tworzenia krajowych ram do wdrażania PROW 2014–2020. Dwa miesiące po zatwierdzeniu PROW 2014–2020 przez Komisję Europejską zostały uchwalone ustawy o PROW i RLKS. Z tych powodów nabory wniosków o przyznanie pomocy na wsparcie przygotowawcze (poddziałanie 19.1) zostały przeprowadzone w II połowie 2015 r., tj. po 1,5 roku od daty początkowej perspektywy finansowania 2014–2020, nabory wniosków na wsparcie funkcjonowania LGD (poddziałanie 19.4) – w połowie 2016 r., a pierwsze wnioski o wsparcie na wdrażanie operacji w ramach LSR (poddziałanie 19.2) wpłynęły do Urzędów pod koniec 2016 r.

⁴ Dotyczy LGD w Opolu Lubelskim (wsparcie w ramach PROW 2014–2020 i PO RYBY), LGD w Hajnówce (wsparcie w ramach EFRR, EFS oraz PROW 2014–2020) oraz LGD w Drohiczynie (wsparcie w ramach PROW 2014–2020, EFRR oraz EFS).

⁵ Jedno LGD (LGD w Hajnówce) uzyskało wsparcie ze środków RPO Województwa Podlaskiego (2850 tys. zł).

Infografika nr 3 Proces wdrażania inicjatywy LEADER – kalendarium



* co najmniej 40% poziomu każdego ze wskaźników produktu, który został przewidziany do realizacji w LSR w latach 2016-2018 lub wykorzystania co najmniej 60% środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016-2018 i dodatkowo wykorzystania co najmniej 20% środków finansowych przeznaczonych na utworzenie/utrzymanie miejsc pracy w ramach LSR

Źródło: Opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Objęte kontrolą samorządy województw (SW) prawidłowo rozdysponowały środki publiczne z PROW 2014–2020 przeznaczone na wdrażanie inicjatywy LEADER dokonując wyboru lokalnych strategii rozwoju (LSR) zgodnie z przepisami ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (ustawy o RLKS) i przyznając wsparcie na funkcjonowanie Lokalnych Grup Działania (LGD) na zasadach i w wysokości określonej w PROW 2014–2020. We wszystkich skontrolowanych urządach marszałkowskich stwierdzono jednak niedochowanie wymaganych terminów weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy. Skutkowało to opóźnieniami w zawieraniu umów z beneficjentami, co może zagrażać prawidłowej realizacji LEADER-a.

Większość Lokalnych Grup Działania w okresie objętym kontrolą prawidłowo rozdysponowała przyznane im środki na realizację działania LEADER. Istotne nieprawidłowości, polegające na wyborze operacji niezgodnych z LSR lub PROW 2014–2020 oraz naruszeniu zasady bezstronności przy przeprowadzaniu naborów stwierdzono w trzech LGD.

Urzędy marszałkowskie i Lokalne Grupy Działania były przygotowane organizacyjnie do wykonywania zadań związanych z wdrażaniem działania LEADER. Samorządy województw przestrzegały obowiązujących przepisów i procedur przy wyborze LSR, jednak w dwóch urządach marszałkowskich stwierdzono przypadki niedochowania należytej rzetelności w tym zakresie.

Lokalne Grupy Działania realizowały nabory wniosków zgodnie z harmonogramami, w terminach określonych w ustawie o RLKS. Większość z nich (11 z 13) prawidłowo przeprowadzała postępowania w sprawie wyboru projektów realizujących cele lokalnych strategii rozwoju. Udział wsparcia udzielonego podmiotom powiązanym z LGD (których operacje zostały wybrane do dofinansowania przez Rady kontrolowanych LGD) w całkowitej kwocie przyznanego dofinansowania wynosił ponad 1/3.

Ponad 3/4 zbadanych wniosków o przyznanie pomocy zostało zweryfikowane przez zarządy województw po terminie określonym w przepisach rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR. Skutkowało to przesuwaniem się w czasie terminów zawierania umów z beneficjentami, co grozi obniżeniem, przyznanego dla LGD umowami ramowymi, wsparcia na realizację LSR z powodu nieosiągnięcia, do końca 2018 r., z przyczyn niezależnych od LGD, odpowiedniego poziomu wskaźników produktu lub wykorzystania środków finansowych (tzw. kamieni milowych). NIK dostrzega też ryzyko zaprzestania przez niektóre LGD realizacji umów ramowych z powodu braku środków, gdyż możliwość ubiegania się o kolejne transze przyznanego im wsparcia na funkcjonowanie LGD jest uzależniona od wysokości pomocy wypłaconej już beneficjentom.

Większość Lokalnych Grup Działania (11 z 13) prawidłowo wykorzystwała uzyskane w okresie objętym kontrolą środki finansowe na wsparcie funkcjonowania LGD.

Pomimo prawidłowego rozdysponowania przez SW środków finansowych na wdrażanie inicjatywy LEADER, wolne tempo zawierania umów z beneficjentami zagraża realizacji działania LEADER

W ponad 3/4 skontrolowanych LGD nie stwierdzono istotnych naruszeń postanowień umów ramowych

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Kontrolowane jednostki były przygotowane do wdrażania działania LEADER

Samorządy województw zapewniły warunki do wdrażania inicjatywy LEADER odpowiadające ich możliwościom organizacyjnym i finansowym wynikającym z wielkości uzyskanego wsparcia z Pomocy Technicznej. Zadania SW realizowali przygotowani merytorycznie pracownicy. Urzędy prawidłowo realizowały działania komunikacyjne, rozpowszechniając informacje o działaniu LEADER zgodnie ze Strategią komunikacji PROW 2014–2020, a także z dwuletnimi planami operacyjnymi KSOW dla danego SW na lata 2014–2015 i 2016–2017. SW zapewniły bezpieczeństwo danych osobowych przetwarzanych w związku z wdrażaniem działania LEADER. [str. 25, 36–37]

LGD były przygotowane organizacyjnie do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014–2020. Zgodnie z umową ramową zorganizowały i wyposażyły swoje biura, a zatrudnieni w nich pracownicy świadczyli bezpłatne doradztwo w zakresie możliwości uzyskania dofinansowania.

W sześciu LGD doszło jednak do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Polegały one w szczególności na niezgłoszeniu administratora bezpieczeństwa informacji (ABI) do GIODO⁶ i niezgłoszeniu zbiorów danych do GIODO, przetwarzaniu danych osobowych przed zgłoszeniem zbiorów danych do rejestracji do GIODO. [str. 25–26]

Swobodny i niedyskryminujący dostęp do członkostwa był zapewniony w 11 kontrolowanych LGD. W dwóch LGD (w Drohiczynie i Leśnej Podlaskiej⁷) stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierównym traktowaniu osób ubiegających się o członkostwo. [str. 26]

Nie stwierdzono przypadków zatrudniania w biurach LGD osób świadczących równoległe odpłatne doradztwo na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie realizacji operacji w ramach LSR lub będących członkami organu decyzyjnego. W dwóch LGD (w Chodzieży i Leśnej Podlaskiej) stwierdzone zostały okoliczności wskazujące na występowanie konfliktu interesów (udział w procesie wyboru wniosków pracownika LGD, który jednocześnie pozostawał w bliskich relacjach rodzinnych z przedsiębiorcą świadczącym zarobkowo usługi polegające m.in. na przygotowywaniu WoPP; udzielanie doradztwa przez pracownika biura w naborze, w którym ten pracownik również złożył WoPP). [str. 26–27]

W czterech LGD (w Opolu Lubelskim, Chodzieży, Oleśnicy, Leśnej Podlaskiej) doszło do ograniczenia kompetencji WZC wynikających z art. 4 ust. 4 ustawy o RLKS. Zgodnie z tym przepisem Rada powinna być wybierana przez WZC albo przez zebranie delegatów LGD, spośród członków LGD. W wyżej wymienionych LGD wybór członków Rady LGD był zawężony do kandydatów rekomendowanych przez Zarząd. [str. 27]

Działania komunikacyjne podejmowane przez LGD – poza przypadkami uchybień w dwóch LGD (w Opolu Lubelskim i Chodzieży) – były zgodne z planami komunikacji zamieszczonymi w LSR. W dwóch LGD (w Myśle-

⁶ Tj. do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, stosownie do obowiązującego wówczas stanu prawnego. Od 25 maja 2018 r. organem właściwym w zakresie ochrony danych osobowych jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

⁷ LGD w Leśnej Podlaskiej było kontrolowane w ramach kontroli doraźnej I/17/003/LLU przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Lublinie.

nicach i Chodzieży) osoby niepełnosprawne ruchowo miały ograniczony dostęp do doradztwa udzielanego przez LGD z uwagi na bariery architektoniczne w biurze LGD lub miejscu przeprowadzania szkoleń. [str. 27–28]

Postępowania w sprawie oceny spełniania warunków wyboru i w sprawie wyboru LSR zostały przeprowadzone w Urzędach zgodnie z regulaminem konkursu na wybór LSR. Powołane przez ZW komisje dokonały wyboru LSR w terminie przewidzianym w art. 11 ust. 5 ustawy o RLKS. W 2/3 skontrolowanych Urzędów wybór LSR nie budził zastrzeżeń. W dwóch Urzędach stwierdzono przypadki nierzetelnej weryfikacji dokumentacji złożonej przez LGD i niedoprowadzenie do jej skorygowania pomimo:

- niezgodności pomiędzy warunkami wyboru i oceny operacji a lokalnymi kryteriami oceny wniosków o udzielenie wsparcia (Urząd w Lublinie),
- osiągnięcia wskaźników oddziaływania wskazanych w trzech LSR (planowanych do osiągnięcia po zakończeniu realizacji LSR) już w dacie zawarcia umowy ramowej (Urząd w Lublinie),
- nieprecyzyjnych zapisów LSR dotyczących kryteriów wyboru operacji do dofinansowania w zakresie grup defaworyzowanych (Urząd we Wrocławiu). [str. 28–30]

NIK skontrolowała w LGD 25 naborów WoPP, w których złożono łącznie 398 wniosków. Większość LGD (ponad 60%) przeprowadzała nabory wniosków zgodnie z przepisami ustawy o RLKS i postanowieniami umowy ramowej. LGD każdorazowo uzgadniały terminy naborów z ZW. Rady LGD wybierały operacje spełniające kryteria formalne oraz szeregowały je zgodnie z lokalnymi kryteriami wyboru oraz procedurami oceny wniosków i wyboru operacji. Istotne nieprawidłowości stwierdzono w trzech LGD i dotyczyły one:

- wyboru operacji niezgodnych z LSR (LGD w Leśnej Podlaskiej) oraz z LSR i PROW 2014–2020 (LGD w Opolu Lubelskim);
- zawierania w ogłoszeniach o naborach wniosków informacji niezgodnych z LSR, które mogły wprowadzać w błąd potencjalnych beneficjentów i ograniczyć liczbę złożonych wniosków (żądanie dokumentów, które nie były niezbędne do przystąpienia do konkursu) – LGD w Opolu Lubelskim;
- naruszenia zasady bezstronności przy przeprowadzaniu naborów wniosków (LGD w Chodzieży).

Niezgodności pomiędzy LSR a lokalnymi kryteriami wyboru operacji wystąpiły w czterech LGD (LGD w Opolu Lubelskim, Hajnówce, Górze, Leśnej Podlaskiej). [str. 31–35]

W kontrolowanych Urzędach zbadano 17 naborów WoPP, w których Rady LGD wybrały do dofinansowania ogółem 222 operacje. W dwóch Urzędach stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnej weryfikacji WoPP, w sytuacji gdy:

- wybrane przez Radę LGD operacje nie realizowały celów określonych w LSR (Urząd w Lublinie), w konsekwencji czego ZW zawarł pięć umów o przyznanie pomocy (na kwotę 300 tys. zł) z beneficjentami

Wybór i zatwierdzenie do realizacji LSR nie budził zastrzeżeń w 2/3 skontrolowanych urzędach marszałkowskich

W trzech LGD wystąpiły istotne nieprawidłowości przy realizacji naborów WoPP

Merytoryczna weryfikacja WoPP przebiegała prawidłowo w 2/3 Urzędów

nienależącymi do grupy defaworyzowanej i niezakładającymi utworzenia miejsc pracy dla osób należących do grupy defaworyzowanej określonej w LSR;

- dokumentacja z przeprowadzonych naborów nie zawierała dowodów potwierdzających przeprowadzenie identyfikacji grup interesu w Radzie LGD (Urząd w Lublinie);
- w trakcie naborów, jedno LGD posługiwało się definicjami grup defaworyzowanych określonymi w załączniku do ogłoszenia o naborze wniosków, które nie wynikały z postanowień LSR (Urząd we Wrocławiu). [str. 43–44]

Długotrwała weryfikacja WoPP przez ZW zagrożeniem dla prawidłowej realizacji działania LEADER

Na 252 objęte kontrolą WoPP, zaledwie 57 (głównie w Urzędzie w Poznaniu) zostało zweryfikowanych z zachowaniem terminu określonego w rozporządzeniu w sprawie wspierania operacji LSR⁸. Opóźnienia w weryfikacji WoPP wynosiły od kilkunastu dni do nawet roku. W Urzędach w Lublinie, Białymstoku, Krakowie i Wrocławiu 100% badanej próby wniosków zweryfikowano z naruszeniem ww. terminu, w Urzędzie w Warszawie – 64% wniosków. Jedynie w Urzędzie w Poznaniu odsetek nieterminowo zweryfikowanych wniosków o przyznanie pomocy był niewielki i wyniósł 4%. [str. 35–39]

Ryzyko nieosiągnięcia kamieni milowych przez kontrolowane LGD

Do końca 2018 r. LGD powinny osiągnąć tzw. kamienie milowe, tj. określony w umowach ramowych poziom realizacji wskaźników produktu lub wykorzystania środków finansowych. Wyznaczone pierwotnie kamienie milowe były nierealne do osiągnięcia ze względu na długotrwałą weryfikację WoPP przez ZW. Obowiązek osiągnięcia na koniec 2018 r. kamieni milowych spowodował skumulowanie naborów WoPP. Do końca 2017 r. do kontrolowanych Urzędów wpłynęły ogółem 6952 wnioski, w tym w 2017 r. – 5714. W powiązaniu z niedostatkami kadrowymi w Urzędach i niską jakością WoPP spowodowało to wydłużenie czasu weryfikacji wniosków. W efekcie, umowy o przyznanie pomocy zawierano w terminach późniejszych niż pierwotnie. Sankcją za niezrealizowanie kamieni milowych jest obniżenie wysokości środków finansowych na wsparcie operacji w ramach LSR. Z tego powodu IZ przygotowała formularz aneksu umowy ramowej. Po dokonaniu zmiany umowy ramowej (czerwiec 2017) ryzyko nieosiągnięcia kamieni milowych przez LGD zmniejszyło się, ponieważ przy ustalaniu poziomu realizacji wskaźników produktu lub wykorzystania środków na koniec 2018 r. mają być brane pod uwagę operacje, które do 31 grudnia 2018 r. uzyskały wsparcie⁹. Z treści umów ramowych nie wynika, by okoliczności niezależne (niezawinione) od LGD, wynikające z nieterminowej weryfikacji WoPP przez ZW, powodowały zniesienie sankcji obniżenia wysokości środków finansowych na wsparcie operacji w ramach LSR.

⁸ Zgodnie z § 22 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR, w brzmieniu obowiązującym do 8 września 2017 r., ZW w terminie trzech miesięcy od dnia przekazania wniosku o przyznanie pomocy przez LGD, powinien wezwać wnioskodawców do zawarcia umowy lub poinformować o odmowie przyznania pomocy w przypadku, gdy nie były spełnione warunki przyznania pomocy. Od 9 września 2017 r. termin ten został wydłużony do czterech miesięcy na mocy rozporządzenia zmieniającego ww. rozporządzenie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1588).

⁹ Obecnie pomiar osiągnięcia kamieni milowych następuje na etapie zawartych umów o przyznanie pomocy (w miejsce pomiaru na etapie zrealizowanych płatności).

W czterech skontrolowanych LGD¹⁰ wystąpiło ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wskaźników produktu, a w trzech LGD¹¹ ryzyko nieosiągnięcia zakładanego poziomu wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016–2018. W przypadku LGD w Górze niepokojąco niski był poziom zarówno wskaźników produktu zaplanowanych na lata 2016–2018, jak i wydatkowania środków. [str. 39–43, 53–54]

Uzyskanie przez LGD transz wsparcia na bieżące funkcjonowanie jest uzależnione, stosownie do § 14 rozporządzenia w sprawie wsparcia na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji, od wielkości pomocy wypłaconej beneficjentom, a więc także od tempa weryfikacji WoPP i zawierania umów o przyznanie pomocy. LGD, po przekazaniu WoPP do Urzędu, nie ma jednak wpływu na dalszy los wniosków, a następnie operacji, których nie jest wykonawcą. Mogą one nie zostać zrealizowane z przyczyn losowych lub dlatego, że beneficjenci nie spełnią warunków do wypłaty środków. Po wyczerpaniu uzyskanych w 2016 r. środków z finansowania wyprzedzającego, LGD mogą w 2018 r. nie dysponować środkami finansowymi na realizację umów ramowych i LSR.

Ryzyko utraty płynności finansowej przez LGD i zaprzestania realizacji LSR

Siedem z 11 kontrolowanych w tym zakresie LGD wykorzystało środki wyprzedzającego finansowania w ponad 70%¹². Poziom wykorzystania tych środków w pozostałych czterech LGD zawierał się w przedziale od 54% do 65%¹³. W LGD w Myślenicach, według stanu na 31 maja 2018 r., wydatki na koszty bieżące i aktywizację przekroczyły o 10% uzyskane środki tytułem wyprzedzającego finansowania. Oznacza to, że LGD w Myślenicach pokrywa wydatki związane z obsługą LSR ze środków własnych.

Wnioski o przyznanie płatności w ramach poddziałania 19.4 złożyły dwie z 11 skontrolowanych LGD na łączną kwotę 266,2 tys. zł¹⁴. W przypadku pięciu LGD¹⁵ termin złożenia wniosku o przyznanie płatności został odroczony, w stosunku do pierwotnego harmonogramu. Wynikało to ze sposobu ustalania kwoty wsparcia na funkcjonowanie LGD. [str. 40–41]

¹⁰ LGD w: Lesznie, Opolu Lubelskim, Czosnowie i Górze.

¹¹ LGD w: Chodzieży, Górze, Oleśnicy.

¹² Dotyczy LGD w: Cycowie (89,8%), Drohiczynie (74%), Myślenicach (110%), Starym Sączu (74%), Lesznie (77%), Górze (72%) i Oleśnicy (76%).

¹³ Dotyczy LGD w: Opolu Lubelskim (61%), Chodzieży (54%), w Zwoleniu (61%) i Czosnowie (66%). Dane wg stanu badanego w LGD na daty od 31.12.2017 r. do 31.05.2018 r.

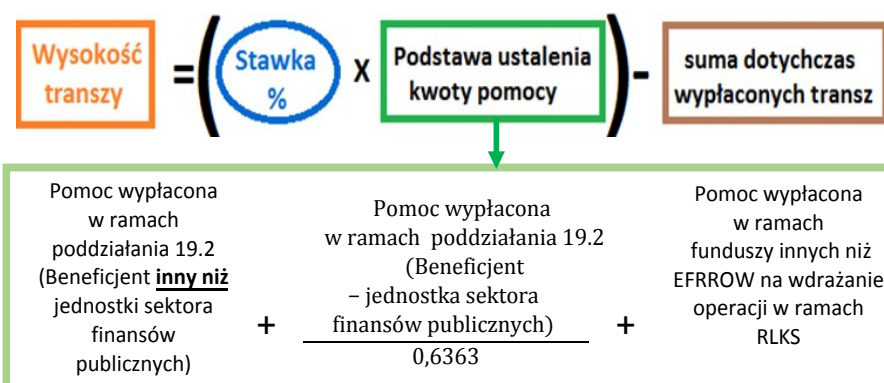
¹⁴ Wnioski złożyły LGD w Drohiczynie i LGD w Cycowie, do zakończenia czynności kontrolnych w II kwartale 2018 r. nie zostały one rozpatrzone. Nie uwzględniono LGD w Hajnówce, gdyż zgodnie z § 4 ust. 5 umowy ramowej zawartej przez tą LGD wsparcie funkcjonowania zostało udzielone w ramach RPO Województwa Podlaskiego, który był wiodącym funduszem finansowania realizacji LSR.

¹⁵ LGD w: Opolu Lubelskim, Myślenicach, Starym Sączu, Lesznie i Czosnowie.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 4

Sposób ustalenia kwoty pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD¹⁶



Źródło: Opracowanie Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Inne ryzyka wynikające z długotrwałej weryfikacji WoPP przez ZW

Długotrwałe rozpatrywanie WoPP blokuje limit dostępnych środków i może wstrzymać ogłaszanie kolejnych naborów. Może również uniemożliwić uzyskanie wsparcia przez wnioskodawców, których wnioski zostały wybrane przez Radę LGD do dofinansowania, jednak operacje nie mieściły się w limicie środków w danym naborze. Jeżeli bowiem odmowa udzielenia wsparcia operacji mieszczącej się w limicie środków, następowała po upływie sześciu miesięcy od dnia przekazania wniosków do ZW, to zgodnie z art. 23 ust. 7 ustawy o RLKS zarząd województwa ma obowiązek pozostawić wniosek bez rozpatrzenia. Przedłużająca się weryfikacja wniosków powoduje też utratę aktualności biznesplanów, może także skutkować rezygnacją z aplikowania przez wnioskodawców. W skali kraju do 31 marca 2018 r. zostały odrzucone przez ZW (lub wycofane przez wnioskodawców) ogółem 4553 wnioski (28,8%) na łączną kwotę 631 606,5 tys. zł. Poczynając od końca I kwartału 2017 r. zauważalny jest wzrost odsetka WoPP odrzuconych przez ZW lub wycofanych – z 11% na koniec I kwartału 2017 r. do 29% na koniec I kwartału 2018 r. [str. 41–43]

Ponad 30% WoPP złożyły osoby powiązane z LGD

Do 31 marca 2018 r. objęte kontrolą LGD przeprowadziły łącznie **114 naborów** wniosków o wsparcie na wdrażanie operacji w ramach LSR. Przeprowadzono je według harmonogramów, uzgodnionych z właściwymi ZW. W naborach tych osoby ubiegające się o wsparcie złożyły **917 WoPP**¹⁷ na łączną kwotę 114 454,3 tys. zł¹⁸, co stanowiło 127% limitu środków przeznaczonych na te nabory (90 121,4 tys. zł). Limit ten stanowił 82% wsparcia przeznaczonego na poddziałanie 19.2 z PROW 2014–2020 w umowach ramowych zawartych z kontrolowanymi LGD.

¹⁶ Stawka procentowa wynosi max. 25%.

¹⁷ Najwięcej na obszarze LGD: w Drohiczynie (160 wniosków) i w Zwoleniu (121), natomiast najmniej na obszarze LGD w Górze (10) oraz w Hajnówce (31).

¹⁸ Na najwyższą łączną wartość wsparcia opiewały wnioski z obszaru LGD: w Drohiczynie (22 296,1 tys. zł) i w Zwoleniu (15 575,9 tys. zł), natomiast najniższą wnioski z obszaru LGD w Górze (1462 tys. zł) oraz w Hajnówce (2736,7 tys. zł).

Spośród 917 wniosków o wsparcie na wdrażanie operacji w ramach LSR, 285 złożyły podmioty powiązane z LGD¹⁹. Udział wniosków złożonych przez podmioty powiązane z LGD był najwyższy na obszarze LGD w Chodzieży (64%), najniższy - na obszarze LGD w Czosnowie (21%). Spośród objętych kontrolą 23 naborów WoPP na podejmowanie i rozwijanie działalności gospodarczej, w ośmiu kontrolowanych naborach kwoty wsparcia, o które ubiegali się wnioskodawcy niebędący podmiotami powiązanymi z LGD (2884,7 tys. zł) stanowiły 58% limitu środków w tych naborach. W trzech naborach wszyscy wnioskodawcy (podmioty powiązane z LGD i pozostali) ubiegali się o wsparcie w łącznej kwocie 1197 tys. zł, stanowiącej zaledwie 42% limitu, przez co nie było możliwe rozdysponowanie w ich ramach kwoty 869 tys. zł. Wskazuje to na:

- nietrafność zamierzeń przewidzianych do realizacji w LSR albo ich nieaktualność w datach naborów lub
- niewystarczające działania w celu dotarcia do potencjalnych beneficjentów z informacjami o ogłaszanych naborach (podmioty powiązane z LGD miały ułatwiony dostęp do informacji na temat ogłaszanych przez LGD naborów). [str. 51–52]

Rady kontrolowanych LGD wybrały do dofinansowania (i złożyły do Urzędów) łącznie 777 WoPP²⁰ (84,7% złożonych) o całkowitej kwocie wsparcia 97 193,5 tys. zł, z której 33 212,2 tys. zł stanowiła kwota, o którą ubiegali się wnioskodawcy powiązani z LGD (34,2% łącznej kwoty wniosków wybranych przez Rady LGD). Wybrane do dofinansowania WoPP stanowiły 4,9% wniosków złożonych przez wszystkie LGD do końca I kwartału 2018 r. w ramach poddziałania 19.2 (15 796). Kwota wsparcia z tych wniosków stanowiła 4,5% kwoty, o którą ubiegali się wnioskodawcy w skali całego kraju (2 137 083,2 tys. zł).

Udział wniosków wybranych do dofinansowania przez Rady kontrolowanych LGD w liczbie złożonych wniosków kształtował się w przedziale od 72,4% w LGD w Opolu Lubelskim do 95,9% w LGD w Zwoleniu. [str. 48–49, 51–52]

Według stanu na koniec marca 2018 r. SW zawarły z beneficjentami z obszaru działania kontrolowanych LGD 411 umów o przyznanie pomocy, odmówiły wsparcia 88 operacji, a 38 wnioskodawców wycofało wnioski. Najwięcej umów zawarto z wnioskodawcami, których operacje zostały wybrane do dofinansowania przez Rady LGD w Drohiczynie (88) i Czosnowie (75), najmniej – w Górze (7) i Myślenicach (11). Najwyższy wskaźnik wniosków, którym ZW udzielił wsparcia, w stosunku do wniosków wybranych przez Radę (i złożonych do Urzędu) wystąpił w LGD w Chodzieży (92,7%) i Hajnówce (78,6%), najniższy – w Starym Sączu i Opolu Lubelskim (po 19,7%). [str. 52–53]

Odsetek wniosków
wybranych
do dofinansowania
przez Rady LGD
był wysoki

W 1/2 LGD
ponad połowa
wybranych operacji
uzyskała wsparcie

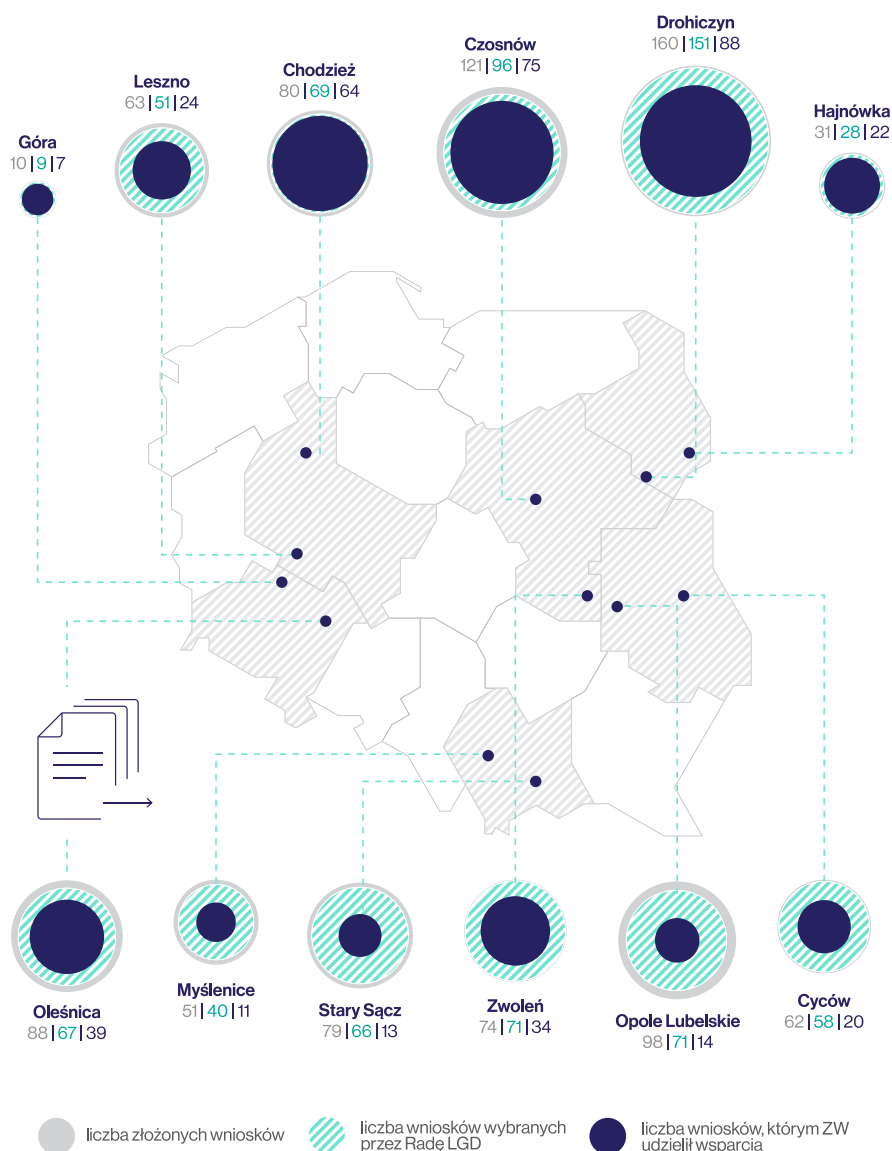
¹⁹ Tj. członkowie LGD (osoby fizyczne, osoby prawne, w tym gminy), członkowie władz LGD (Zarządu, Rady, Komisji Rewizyjnej), pracownicy LGD lub osoby bliskie dla tych osób, zidentyfikowane przez przedstawicieli jednostek objętych kontrolą NIK. Podmioty powiązane z LGD mogły składać WoPP i uzyskać wsparcie w ramach działania LEADER objętego PROW 2014–2020.

²⁰ W tym 176 wniosków niemieszczących się w limicie środków.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 5

WoPP złożone do kontrolowanych LGD na poszczególnych etapach ich weryfikacji – stan na 31 marca 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wystąpiły duże różnice w realizacji budżetów LSR na poddziałanie 19.2

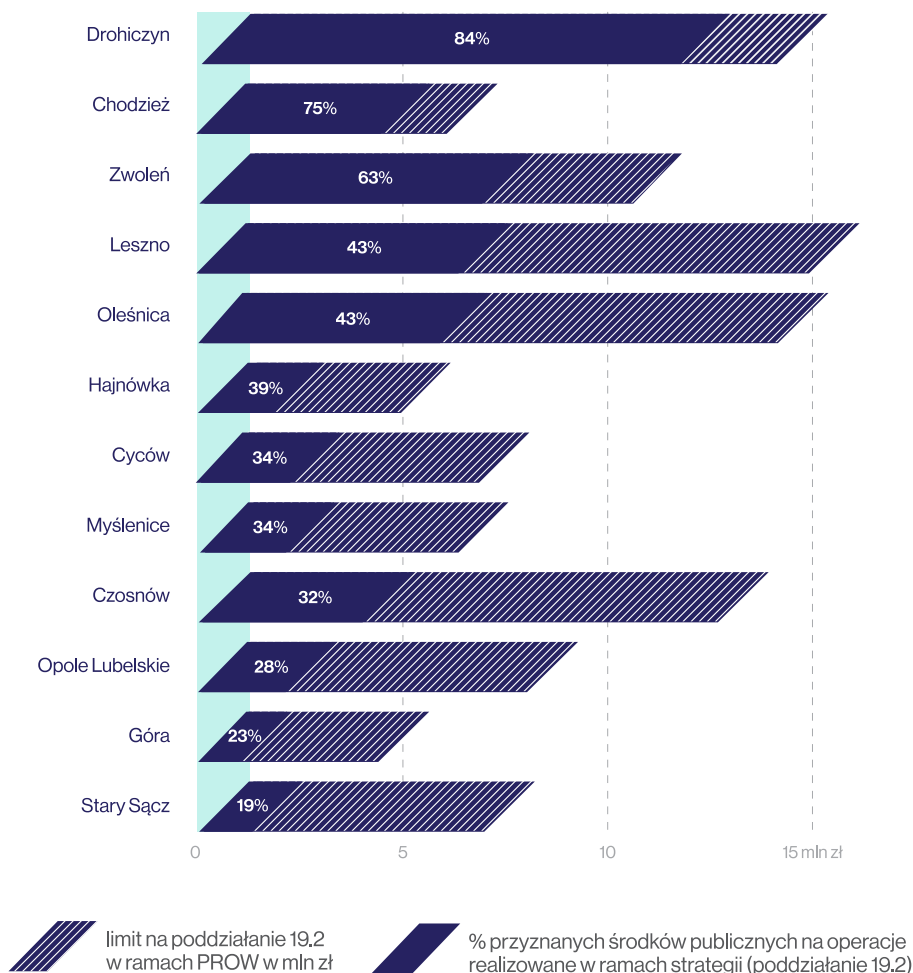
Według stanu na koniec kwietnia 2018 r. beneficjenci z obszaru działania kontrolowanych LGD realizowali 363 operacje w ramach poddziałania 19.2 przy łącznej kwocie wsparcia 50 632,2 tys. zł, stanowiącej 46% limitu środków na to poddziałanie (według umów ramowych).

Według stanu na 30 kwietnia 2018 r. najwięcej środków na poddziałanie 19.2 (w ramach PROW 2014–2020) zostało rozdysponowanych na rzecz beneficjentów realizujących operacje, które zostały wybrane przez Rady LGD w Drohiczynie (84% puli przyznanego wsparcia w umowie ramowej). Najniższą realizację budżetu poddziałania 19.2 odnotowano w LGD w Starym Sączu (19%).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 6

Operacje realizowane w objętych niniejszą kontrolą LGD w ramach budżetu PROW 2014–2020 na poddziałanie 19.2 – stan na 30 kwietnia 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez ARiMR.

Do 30 kwietnia 2018 r. zrealizowanych zostało 48 operacji, które uzyskały wsparcie w kwocie łącznej 4442,2 tys. zł. Operacje te zrealizowali beneficjenci z siedmiu z 12 objętych niniejszą kontrolą LGD – najczęściej z obszaru LGD w Chodzieży (21) i Zwolenia (14).

Z budżetu poddziałania 19.2 w ramach PROW 2014–2020 samorządy województw w skali całego kraju rozdysponowały do 31 marca 2018 r. 867 544,4 tys. z (38%), z czego 47% (407 157,7 tys. zł) dotyczyło umów zawartych z beneficjentami przez kontrolowane SW.

W województwach objętych niniejszą kontrolą najwyższy udział kwot zakontraktowanych w umowach o przyznanie pomocy w stosunku do środków przewidzianych w budżetach LSR na poddziałanie 19.2 w ramach PROW 2014–2020 osiągnięto w województwie podlaskim (59%), najniższy – w województwie małopolskim (21%).

[str. 53]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Udział płatności dla operacji zakończonych w stosunku do budżetów LSR na poddziałanie 19.2 w ramach PROW 2014–2020 był niski

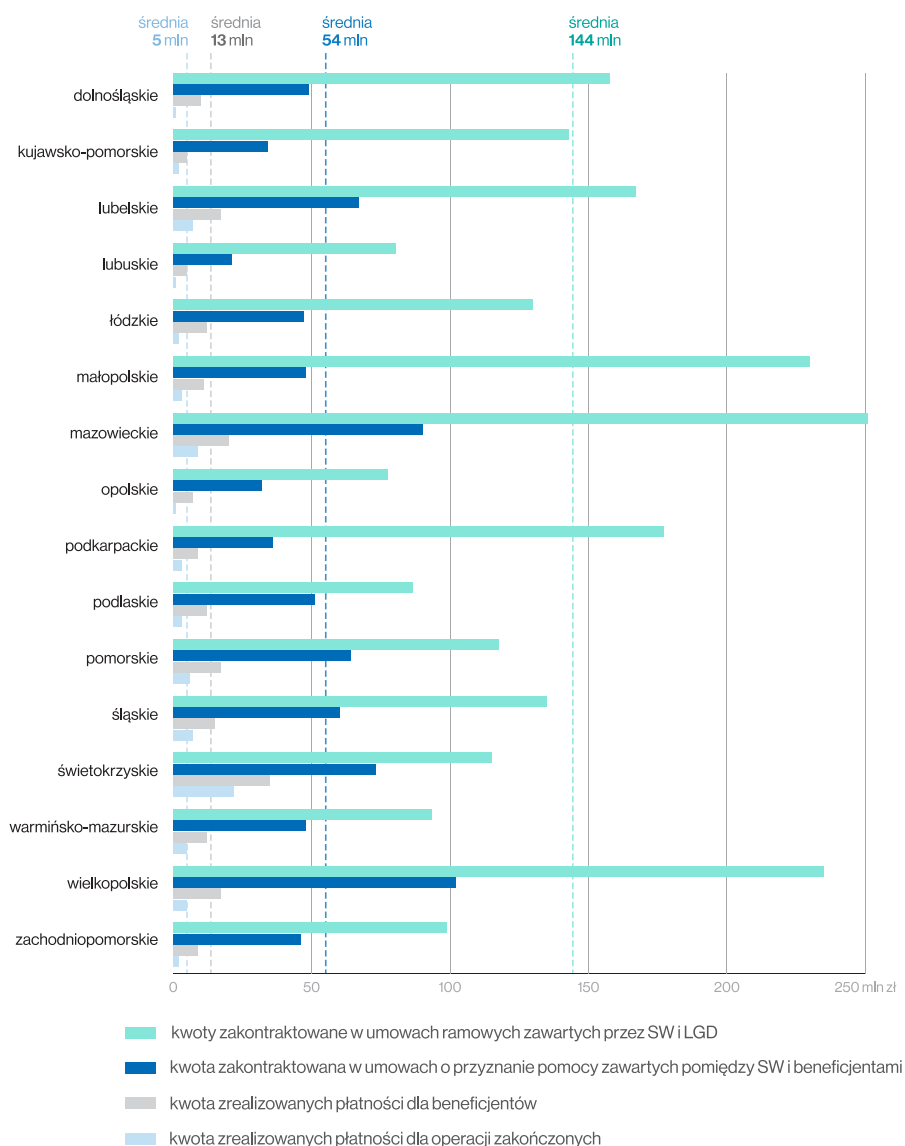
Zrealizowane przez wszystkie (16) SW płatności stanowiły 24,7% wartości wsparcia wynikającego z zawartych umów o przyznanie pomocy (213 862,5 tys. zł), z czego 9,3% stanowiły płatności dotyczące operacji zakończonych (80 308 tys. zł).

W objętych niniejszą kontrolą województwach:

- zrealizowane płatności stanowiły od 17% (wielkopolskie) do 25% (lubelskie) wartości wsparcia wynikającego z zawartych umów z beneficjentami;
- udział płatności dla operacji zakończonych w stosunku do środków PROW 2014–2020 przeznaczonych na poddziałanie 19.2 w budżetach LSR wyniósł od 0,9% (dolnośląskie) do 4,5% (lubelskie). [str. 52–53]

Infografika nr 7

Rozdysonowanie środków finansowych PROW 2014–2020 na poddziałanie 19.2 przez SW wg stanu na 31.03.2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez ARiMR.

Wszystkie (16) SW zawarły umowy wspierające z 273 LGD, na łączną kwotę 530 238,3 tys. zł. Największe środki przypadły LGD z obszaru województwa mazowieckiego (60 287,3 tys. zł), najmniejsze – LGD z województwa podlaskiego (12 528,9 tys. zł). Z przyznanego wsparcia, według stanu na 31 marca 2018 r., wypłacono środki 272 LGD na łączną kwotę 181 974 tys. zł (34,3%).

W 11 LGD środki PROW 2014–2020 na wsparcie funkcjonowania LGD były rozdysponowane prawidłowo

Objęte niniejszą kontrolą LGD uzyskały w umowach ramowych wsparcie na funkcjonowanie ze środków PROW 2014–2020 w łącznej wysokości 23 152 tys. zł²¹. Wyrażony w procentach udział kwoty wsparcia funkcjonowania LGD w kwocie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR, przysługujących w ramach LSR realizowanej przez określoną LGD, był zgodny z art. 35 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 i z PROW 2014–2020²². Tytułem wyprzedzającego finansowania wypłacono łącznie 8233,5 tys. zł (35,5% zakontraktowanych środków), które zostały wykorzystane w 72,5% (5972,8 tys. zł)²³. W stosunku do całości środków przyznanym skontrolowanym LGD w zakresie poddziałania 19.4²⁴, poziom wykorzystania wyniósł od 20% do 40%²⁵.

Z otrzymanych środków LGD sfinansowały głównie wynagrodzenia pracowników LGD (65%–87%²⁶) oraz koszty funkcjonowania biura LGD (5%–19%). Przestrzegały przy tym zasady gospodarności, o której mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i uzyskane środki przeznaczyły na wsparcie kosztów bieżących i kosztów animowania, o których mowa w art. 35 ust. 1 lit. d i e rozporządzenia Nr 1303/2013. Dwie LGD (w Cycowie i Leśnej Podlaskiej) niegospodarnie wydatkowały środki uzyskane na wsparcie funkcjonowania w kwotach po ok. 20 tys. zł, stanowiących odpowiednio 2,3% i 5,5% otrzymanych środków wyprzedzającego finansowania. [str. 54]

System wdrażania inicjatywy LEADER jest skomplikowany, uregulowany w obszernych, niejasnych i podlegających częstym zmianom przepisach prawa unijnego i krajowego. Dodatkowo jest regulowany licznymi wytycznymi MRiRW, procedurami, instrukcjami i formularzami opracowywanymi przez ARiMR. Każda LGD przeprowadza nabory WoPP na podstawie własnej procedury wyboru i oceny operacji, stanowiącej załącznik do umowy ramowej. Skomplikowany i zbiurokratyzowany system wdrażania inicja-

Bariery we wdrażaniu inicjatywy LEADER

²¹ W kwocie tej nie ujęto wsparcia na funkcjonowanie LGD w Hajnówce, w przypadku której wiodącym funduszem wsparcia udzielonego na poddziałanie 19.2 był RPO Województwa Podlaskiego (w tym: EFRR i EFS) i z tego funduszu sfinansowano wsparcie kosztów bieżących i aktywizacji LGD, a także wsparcia dla LGD w Leśnej Podlaskiej, skontrolowanej w 2017 r. w ramach Kontroli I/17/003/LLU.

²² Tj. nie przekroczył poziomu 25% kwoty przyznanej na dofinansowanie operacji w ramach poddziałania 19.2. W skontrolowanych LGD kształtował się od 13% (w LGD w Drohiczynie) do 25% (w LGD w Górze).

²³ Według stanu badanego w LGD na dni od 31.12.2017 r. do 31.05.2018 r.

²⁴ Bez LGD w Hajnówce i w Leśnej Podlaskiej – zob. przypis nr 21.

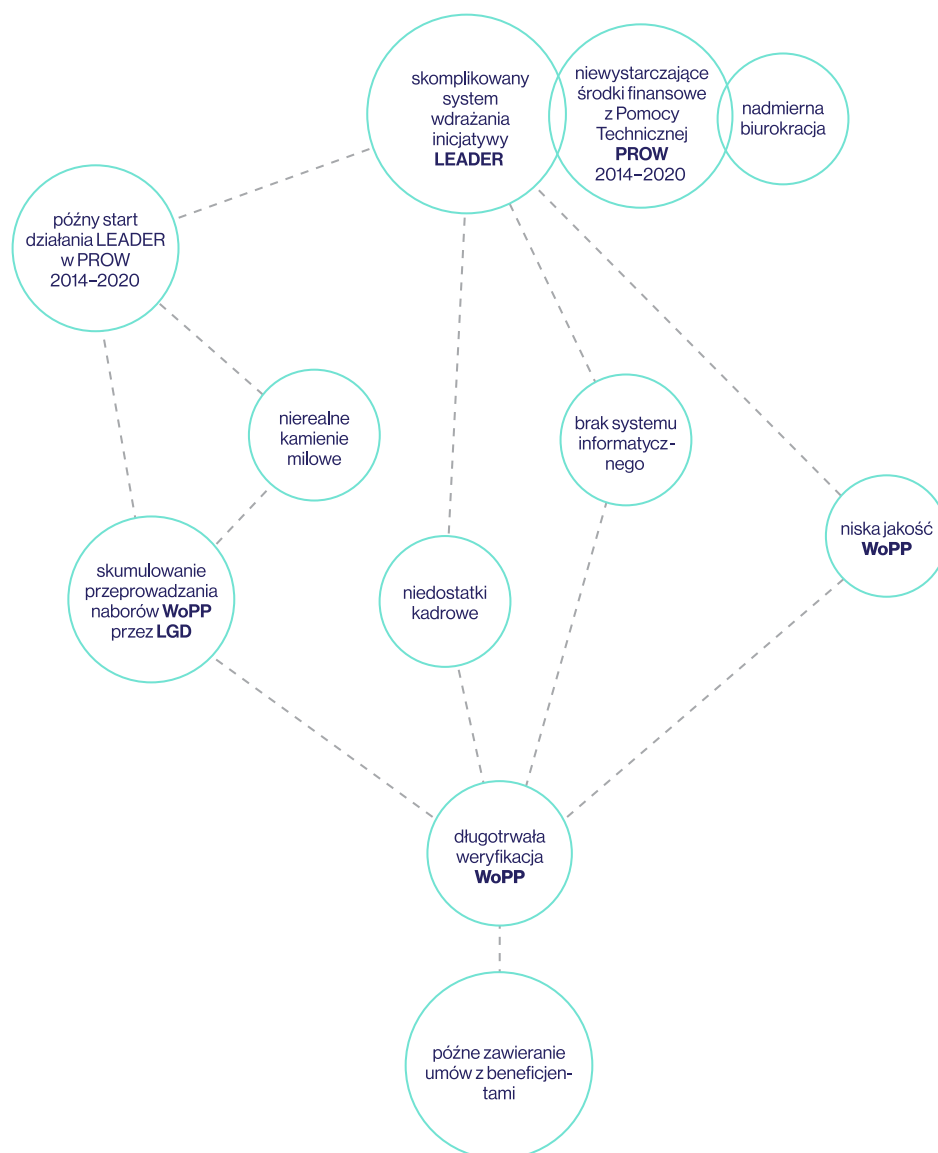
²⁵ Najniższy był w przypadku LGD w Chodzieży (20%), a najwyższy w przypadku LGD w Myślenicach (40%).

²⁶ Z wyjątkiem LGD w Drohiczynie, gdzie udział wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników LGD wyniósł 45%.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

tywy LEADER generuje kolejne bariery, które prowadzą do długotrwałej weryfikacji dokumentacji z naborów WoPP przez ZW i w rezultacie do późniejszego zawierania umów z beneficjentami.

Infografika nr 8
Bariery we wdrażaniu inicjatywy LEADER



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Powyższe bariery stanowiły przeszkodę w ubieganiu się o wsparcie dla potencjalnych beneficjentów. Składane WoPP zawierały braki i błędy. Wnioskodawcy byli zobowiązani dostarczyć wraz z WoPP dokumenty potwierdzające możliwość ubiegania się o przyznanie pomocy, w tym zawierające dane ujawnione w rejestrach publicznych²⁷, tj.:

- odpisy z Krajowego Rejestru Sądowego,

²⁷ W rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. z 2017 r. poz. 570, ze zm.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- odpisy z ksiąg wieczystych²⁸,
- zaświadczenie(a) o pomocy de minimis lub zaświadczenie(a) o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, otrzymane przez podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w okresie dwóch poprzedzających go lat.

Podkreślenia wymaga, że dane zawarte w ww. rejestrach publicznych są jawne i dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi albo Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

[str. 49–50, 56–62]

²⁸ W Instrukcji wypełniania wniosku o przyznanie pomocy na operacje w zakresie podejmowania działalności gospodarczej w ramach poddziałania 19.2 nie przewidziano korzystania z Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych.

4. WNIOSKI

W związku z wynikami kontroli, w celu usprawnienia realizacji inicjatywy LEADER, także w kolejnych okresach programowania, NIK wnosi o:

**Minister Rolnictwa
i Rozwoju Wsi**

- 1) rozważenie podjęcia działań zmierzających do nieobciążania LGD sankcjami finansowymi z powodu nieosiągnięcia kamieni milowych w sytuacji, gdy nie zrealizowały one wymaganego w umowach ramowych poziomu wskaźników produktu lub wykorzystania środków finansowych z przyczyn od nich niezależnych; [str. 14, 39–40]
- 2) podjęcie działań legislacyjnych w celu umożliwienia systematycznego przyznawania środków finansowych na wsparcie funkcjonowania tym LGD, które prawidłowo realizują umowy ramowe i umowy wspierające, a opóźnienia w realizacji wskaźników osiągnięcia celu operacji lub mierników postępu wynikają z przyczyn niezależnych od LGD; [str. 14–16, 40–41]

**Prezes Agencji
Restrukturyzacji
i Modernizacji Rolnictwa**

- 1) dokonanie przeglądu formularzy wniosków o przyznanie pomocy oraz wydanych do nich instrukcji pod kątem ograniczenia liczby załączników do tych wniosków (WoPP) w celu ułatwienia wnioskodawcom potwierdzenia okoliczności, których wykazanie jest możliwe na podstawie danych zawartych w ogólnodostępnych bazach danych, w szczególności w rejestrach publicznych. [str. 21–23, 49–50, 57]

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014–2020

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie przygotowanie Urzędów do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014–2020. Pozytywnie zostały ocenione również LGD. Stwierdzone w LGD nieprawidłowości nie wpływały na realizację zadań związanych z LSR.

SW zapewniły warunki do wdrażania inicjatywy LEADER w zakresie swoich możliwości organizacyjnych i finansowych²⁹. Wyznaczono komórki organizacyjne do realizacji zadań związanych z inicjatywą LEADER, w tym dotyczących obowiązków informacyjnych i promocji tego działania. Kadry zatrudnione przy realizacji zadań objętych kontrolą miały odpowiednie kwalifikacje, pracownikom zapewniono ich podnoszenie. W okresie objętym kontrolą prowadzono również działania mające na celu informowanie społeczeństwa o PROW 2014–2020, w tym inicjatywie LEADER, które wpiły się w założenia Strategii komunikacji PROW 2014–2020 i realizowały dwuletnie plany operacyjne KSOW dla danego SW na lata 2014–2015 i 2016–2017. SW zapewniły również bezpieczeństwo danych osobowych wnioskodawców i beneficjentów działania LEADER.

Przygotowanie SW

LGD zapewniły warunki do realizacji LSR. Zgodnie z umową ramową pracownicy biur LGD byli zatrudnieni w wymaganym wymiarze etatowym, a biura LGD zostały wyposażone w odpowiedni sprzęt. Udzielane przez pracowników Biura LGD nieodpłatne doradztwo było w prawidłowy sposób ewidencjonowane.

Przygotowanie LGD

Według wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 2/1/2015³⁰, LGD były zobowiązane przetwarzać dane osobowe zgodnie z obowiązującymi przepisami o ochronie danych osobowych. LGD są zobowiązane stosować wytyczne MRiRW (§ 5 ust. 1 pkt 28 umowy ramowej). W siedmiu LGD zarządy prawidłowo realizowały obowiązki administratora danych osobowych i przetwarzały dane osobowe, w szczególności osób korzystających z doradztwa oraz wnioskodawców, zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych, tj. obowiązującą w okresie objętym kontrolą ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³¹ i rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r.³². W sześciu LGD doszło do naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych.

²⁹ Ustalenia na temat niedostatków kadrowych w Urzędach, związanych z niewystarczającymi środkami finansowymi przyznanymi z Pomocy Technicznej, zostały zawarte w podrozdziale 5.3.

³⁰ Wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 2/1/2015 w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez lokalne grupy działania zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020”.

³¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm., dalej: uodo.

³² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

Niezgłoszenie ABI i zbiorów danych do GIODO (**LGD w Leśnej Podlaskiej**³³), co było niezgodne z art. 40, 46 ust. 1 i 46b ust. 1 uodo.

Przetwarzano dane osobowe przed zgłoszeniem zbiorów danych do rejestracji do GIODO (**LGD w Myślenicach i Starym Sączu**), co było niezgodne z art. 40 i 46 ust. 1 uodo.

Do lipca 2017 r. nie wprowadzono Polityki bezpieczeństwa oraz przekroczone termin zgłoszenia ABI do GIODO (**LGD w Cycowie**), czym naruszono art. 36 ust. 2 i art. 46b ust. 1 uodo oraz § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r.

Stosownie do § 5 ust. 1 pkt 16 umowy ramowej, LGD zobowiązała się do zapewnienia swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa w LGD wszystkim podmiotom z obszaru LGD. Z obowiązku tego wywiązało się 11 kontrolowanych LGD. Stwierdzone w dwóch LGD (**LGD w Drohiczynie i Leśnej Podlaskiej**) nieprawidłowości były związane w szczególności z nierównym traktowaniem osób ubiegających się o członkostwo.

Przykład

O członkostwo w **LGD w Leśnej Podlaskiej** ubiegało się 59 osób (podmiotów). Wobec 53 z nich Zarząd podjął uchwały stwierdzające nabycie członkostwa, z czego w 43 przypadkach uchwały podjęto w terminie ok. jednego miesiąca od wpływu deklaracji członkowskiej, w pięciu przypadkach członkostwo stwierdzono po upływie od trzech do ośmiu miesięcy, natomiast w pięciu przypadkach uchwały stwierdzające członkostwo podjęto po upływie ponad roku (maksymalnie było to 512 dni). Według Prezesa Zarządu LGD, uchwały stwierdzające członkostwo podejmowano bez zbędnej zwłoki wobec osób (podmiotów), o których Zarząd posiadał wiedzę, w jakim zakresie kandydat będzie wspierał cele stowarzyszenia. Uchwały, podjęte w terminie przekraczającym trzy miesiące od wpływu deklaracji dotyczyły osób (podmiotów), wobec których Zarząd pozyskiwał taką informację.

Takie postępowanie naruszało obowiązek zapewnienia przez LGD swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa. Osoby (podmioty) ubiegające się o członkostwo składając deklarację członkowską wypełniły zapisy statutu LGD warunkujące członkostwo.

W § 5 ust. 1 pkt 18 umowy ramowej LGD zobowiązały się przestrzegać zakazu zatrudniania w LGD, na podstawie umów o pracę lub umów cywilnoprawnych, których przedmiotem jest wykonywanie obowiązków związanych z funkcjonowaniem biura, osób świadczących odpłatne doradztwo na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie realizacji operacji w ramach LSR lub będących członkami organu decyzyjnego. Pracownicy biur kontrolowanych LGD nie byli członkami Rady LGD i przed przystąpieniem do realizacji LSR złożyli oświadczenia, że nie będą świadczyć odpłatnego doradztwa na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie. Stwierdzono jednak przypadki wskazujące na występowanie konfliktu interesów.

³³ LGD w Leśnej Podlaskiej było kontrolowane w 2017 r. w ramach kontroli doraźnej I/17/003/LLU.

Przykłady

W **LGD w Chodzieży** czynny udział w procesie wyboru wniosków brał pracownik zatrudniony na szczeblu kierowniczym, który jednocześnie pozostawał w bliskich relacjach rodzinnych z przedsiębiorcą świadczącym zarobkowo usługi polegające m.in. na przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie, w tym, będących przedmiotem rozpoznania przez LGD. Podmiot ten przygotował dla dziesięciu beneficjentów wnioski o pomoc finansową na podjęcie działalności gospodarczej, które następnie były prezentowane przez ww. pracownika LGD na posiedzeniu Rady Organizacyjnej.

W **LGD w Leśnej Podlaskiej** pracownik biura LGD, który złożył WoPP, udzielał w tym naborze doradztwa innym wnioskodawcom, którzy stanowili dla niego konkurencję.

Obowiązek sporządzania deklaracji bezstronności przez pracowników Biura LGD został wprowadzony w wytycznych MRiRW nr 6/4/2017 z dnia 2 października 2017 r.

W czterech LGD (**w Opolu Lubelskim, Chodzieży, Oleśnicy, Leśnej Podlaskiej**) stwierdzono ograniczenia kompetencji WZC wynikających z art. 4 ust. 4 ustawy o RLKS, według którego Rada jest wybierana przez WZC albo przez zebranie delegatów LGD, spośród członków LGD. Wybór członków Rady został zawężony do kandydatów wnioskowanych (rekomendowanych) przez Zarząd.

Przykład

Według § 20 ust. 4 Statutu **LGD w Opolu Lubelskim** Rada wybierana jest przez WZC spośród członków LGD, a zgodnie z § 18 ust. 5 lit. I Statutu, do obowiązków Zarządu należy przedkładanie WZC wniosku z propozycjami kandydatur do Rady. WZC uchwałą Nr 8/2017 z 5.04.2017 r. wybrało dwóch członków Rady, rekomendowanych przez Zarząd LGD, a uchwałą Nr 3/2018 z 27.02.2018 r. – jednego członka Rady, rekomendowanego przez Zarząd. Uchwalony przez WZC Regulamin działania Zarządu nie przewidywał trybu i sposobu udzielania rekomendacji kandydatom na członka Rady. Zgłoszenie propozycji kandydatury do Rady nie zostało wymienione w przykładowym katalogu spraw wymagających uchwały Zarządu. Regulamin Obrad WZC LGD nie zawierał odrębnych regulacji dla kwestii związanych z wyborami członków Rady.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 27 umowy ramowej LGD zobowiązane były do składania ZW harmonogramu realizacji planu komunikacji w terminie do 30 listopada każdego roku realizacji LSR na rok następny³⁴. Według § 6 pkt 1 tej umowy, ZW był zobowiązany do oceny racjonalności tego harmonogramu, w terminie 14 dni od jego złożenia przez LGD.

LGD terminowo przekazywały do Urzędów harmonogramy realizacji planu komunikacji, a ZW na ogół terminowo i rzetelnie oceniały ich racjonalność, w szczególności poprzez weryfikację adekwatności przewidzianych działań do wskaźników ich realizacji, a także planowanych efektów działań do ich budżetu.

Przygotowanie harmonogramów realizacji planów komunikacji i prowadzenie działań komunikacyjnych

³⁴ W przypadku pierwszego roku realizacji LSR – w terminie do 30 czerwca 2016 r., a także do wprowadzenia w nim zmian wynikających z oceny racjonalności tych harmonogramów, dokonywanej przez zarząd województwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Jedynie **Zarząd Województwa Lubelskiego** w dniu 5 lipca 2016 r. zatwierdził plan komunikacji i harmonogram jego realizacji, złożone przez LGD w Leśnej Podlaskiej, pomimo podania przez LGD w tych dokumentach różnej planowanej do wydatkowania kwoty na działania komunikacyjne.

Działania informacyjne podejmowane przez LGD – poza przypadkami uchyleń w dwóch LGD (**w Opolu Lubelskim**³⁵ i **Chodzieży**³⁶) – były zgodne z planami komunikacji określonymi w LSR.

W dwóch LGD (**w Myślenicach i Chodzieży**) osoby niepełnosprawne ruchowo miały ograniczony dostęp do doradztwa udzielanego przez LGD z uwagi na bariery architektoniczne w biurze LGD lub miejscu przeprowadzania szkoleń.

Przykład

Pomieszczenia biurowe **LGD w Myślenicach** były zlokalizowane na półpiętrze, bez możliwości podjazdu dla wózka inwalidzkiego, nie było również domofonu lub innego urządzenia przywołującego pracownika biura. Na stronie internetowej LGD nie było informacji o sposobie kontaktu osób niepełnosprawnych ruchowo z pracownikami biura. Osoby niepełnosprawne stanowiły grupę defaworyzowaną w LSR. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy w zakresie polityki spójności właściwa instytucja zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. W toku niniejszej kontroli, na stronie internetowej LGD zamieszczono stosowną informację o sposobie kontaktu osoby niepełnosprawnej z pracownikami biura oraz zamontowano przed wejściem do budynku sygnalizator dźwiękowy połączony z pomieszczeniem, w którym pracowali pracownicy LGD.

5.2. Wybór LSR do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie przeprowadzony w Urzędach proces wyboru LSR do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER. Działania podejmowane przez SW były zgodne z obowiązującymi regulacjami prawnymi w tym zakresie. Przypadki nierzetelnej weryfikacji dokumentacji złożonej przez LGD stwierdzono w dwóch Urzędach (w Lublinie i Wrocławiu).

Zgodność postępowania
ZW z ustawą o RLKS

Zarządy województw:

- zgodnie z art. 3 ust. 1–4 ustawy o RLKS powołały i określiły zasady działania komisji ds. wyboru LSR;
- stosowały regulamin konkursu na wybór LSR oraz formularz umowy ramowej, opracowany przez MRiRW, zgodnie z wymogami art. 15 ust. 1 ustawy o RLKS;

³⁵ Stwierdzono niepełną realizację Planu Komunikacji w zakresie dwóch (na 11) rodzajów działań komunikacyjnych (nie zorganizowano konferencji z udziałem minimum 100 osób, nie przygotowano minimalnej zaplanowanej ilości materiałów informacyjno-promocyjnych).

³⁶ Stwierdzono niepełne wykonanie ustalonego w Planie komunikacji na I połowę 2016 r. wskaźnika 150 rozmów telefonicznych, informujących potencjalnych wnioskodawców o LSR, jej głównych celach i zasadach dofinansowania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- informowały o konkursach na wybór LSR w ogłoszeniach zawierających informacje określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o RLKS;
- podawały do publicznej wiadomości ogłoszenia o konkursie wraz z regulaminem i załącznikami na stronach internetowych SW, na co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia terminu składania wniosków o wybór LSR, co było zgodne art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 4 ustawy o RLKS;
- zgodnie z art. 8. ust. 2 ustawy o RLKS wyznaczyły termin składania wniosków.

Postępowania w sprawie oceny spełniania warunków wyboru i w sprawie wyboru LSR zostały przeprowadzone zgodnie z regulaminem konkursu na wybór LSR. Powołane przez ZW komisje dokonały wyboru LSR w terminie przewidzianym w art. 11 ust. 5 ustawy o RLKS (cztery miesiące od dnia upływu terminu składania wniosków o wybór LSR). Po dokonaniu wyboru LSR zarządy województw zatwierdziły LSR i zawierały z LGD umowy ramowe na ich realizację w maju 2016 r.

W toku kontroli stwierdzono przypadki nierzetelnej weryfikacji dokumentacji złożonej przez LGD i niedoprowadzenie do jej skorygowania pomimo:

- niezgodności pomiędzy warunkami wyboru i oceny operacji, określonymi w LSR a lokalnymi kryteriami wyboru operacji (Urząd w Lublinie)

Przypadki nierzetelnej weryfikacji dokumentacji złożonej przez LGD

Przykład

W postępowaniu w sprawie wyboru LSR sporządzonej przez LGD w Leśnej Podlaskiej, **Zarząd Województwa Lubelskiego** oraz powołana przez ten Zarząd Komisja, przed którymi toczyło się postępowanie, nie zakwestionowały niezgodności pomiędzy postanowieniami LSR w zakresie oceny udziału dofinansowania w kosztach operacji na rozwijanie prowadzonej działalności a lokalnymi kryteriami wyboru operacji, załączonymi do wniosku o wybór LSR. LGD określiła w LSR, że pomoc na rozwijanie działalności zostanie przyznana w wysokości 300 tys. zł, a intensywność pomocy stanowi 70% kosztów kwalifikowanych. Jednocześnie w kryterium siódmym lokalnych kryteriów wyboru operacji LGD wskazała, że preferowane będą operacje, które zakładają większy wkład własny wnioskodawcy, niż określony w LSR, tj. 30%. Pomimo tego ZW zatwierdził warunkowy wybór LSR i 8 lipca 2016 r. aneksem do umowy ramowej z dnia 20 maja 2016 r. przyjął LSR oraz lokalne kryteria wyboru operacji. W konsekwencji, żaden z wniosków złożonych w przeprowadzonym naborze na rozwijanie działalności gospodarczej nie spełniał formalnie kryterium zgodności z LSR, gdyż udział wsparcia w operacji nie stanowił dokładnie 70% kosztów kwalifikowanych, pomimo zgodności z lokalnymi kryteriami wyboru operacji, stanowiącymi integralną część ogłoszenia o naborze. Do dnia zakończenia kontroli doraźnej NIK (21 czerwca 2017 r.) na obszarze LGD w Leśnej Podlaskiej nie rozpoczęto realizacji żadnej operacji w zakresie rozwijania działalności gospodarczej.

- osiągnięcia wskaźników oddziaływania w przypadku trzech LSR (planowanych do osiągnięcia po zakończeniu realizacji LSR) już w dacie zawarcia umowy ramowej (Urząd w Lublinie)

Przykład

Zarząd Województwa Lubelskiego zawarł w 2016 r. z trzema LGD (w Leśnej Podlaskiej, Opolu Lubelskim, Łukowie) umowy ramowe (lub aneksy do tych umów), pomimo że zaplanowane do osiągnięcia po zakończeniu realizacji LSR wskaźniki oddziaływania (spadek bezrobocia rejestrowanego – LGD w Leśnej Podlaskiej, liczba osób bezrobotnych w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym – LGD w Opolu Lubelskim i LGD w Łukowie) w tym czasie już przekraczały zaplanowaną do osiągnięcia wartość docelową.

- nieprecyzyjnymi zapisami LSR w zakresie kryteriów wyboru operacji do dofinansowania w przypadku grup defaworyzowanych (Urząd we Wrocławiu)

Przykłady

Zarząd Województwa Dolnośląskiego zaakceptował LSR LGD w Oleśnicy i LGD w Górze, pomimo tego, że określone w nich kryteria wyboru operacji nie spełniały warunków określonych w „Poradniku dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014–2020”. Kryteria wyboru operacji powinny być m.in. obiektywne, niedyskryminujące, przejrzyste, posiadać dodatkowe opisy/definicje.

Niezgodność kryterium wyboru operacji z LSR LGD w Górze dotyczyła kryterium nr 1 wyboru operacji na podejmowanie działalności, w którym wymieniono jako grupę defaworyzowaną osoby długotrwale bezrobotne, podczas gdy w rozdziale III LSR (Diagnoza), grupa tych osób nie została wskazana jako grupa defaworyzowana (występuje w rozdziale Innowacyjność).

W rozdziale III LSR LGD w Oleśnicy (Diagnoza) zostały określone jako szczególnie istotne z punktu widzenia realizacji tej strategii (tzw. grupy defaworyzowane), np.: osoby długotrwale bezrobotne; osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych; młodzież po zakończeniu nauki; osoby powracające na lokalny rynek pracy. Jednak uszczegółowienie kryteriów zaliczenia wnioskodawców do którejś z wyżej wymienionych grup następowało dopiero w załączniku do ogłoszenia o naborze.

Wynikająca z art. 37 ust. 1 ustawy w zakresie polityki spójności zasada przejrzystości stanowi nakaz jasnego, precyzyjnego i dostępnego dla wszystkich wnioskodawców (beneficjentów) określenia kryteriów kwalifikowania projektów, a przejrzystość realizuje się przede wszystkim w obowiązku powszechnie dostępnej i pełnej informacji o trybie i warunkach wyboru projektów.

5.3. Przestrzeganie postanowień umów ramowych

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie realizację postanowień umowy ramowej w ośmiu LGD (62%). W dwóch LGD stwierdzono istotne nieprawidłowości przy wyborze operacji do dofinansowania (LGD w Opolu Lubelskim i w Leśnej Podlaskiej), w jednej – brak procedur gwarantujących bezstronność osób uczestniczących w procesie przygotowania Rady i rozpoznawania wniosków o pomoc finansową (LGD w Chodzieży). W dwóch LGD (w Hajnówce i Cycowie) stwierdzono nieprawidłowości, które nie miały negatywnego wpływu na wybór operacji do dofinansowania.

Nieprawidłowości w zakresie nieterminowej weryfikacji WoPP zostały stwierdzone we wszystkich kontrolowanych Urzędach. Opóźnienia w weryfikacji wniosków miały negatywny wpływ na tempo wdrażania inicjatywy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

LEADER. Merytoryczna weryfikacja WoPP została oceniona pozytywnie w 2/3 Urzędów, istotne nieprawidłowości stwierdzono w dwóch Urzędach (w Lublinie i Wrocławiu).

Infografika nr 9

Proces ubiegania się o dofinansowanie i realizacji operacji na podejmowanie działalności gospodarczej w ramach poddziałania 19.2



Źródło: Opracowanie własne NIK.

NIK skontrolowała w LGD 25 naborów WoPP, w których złożono 398 wniosków. W kontrolowanych Urzędach zbadano 17 naborów wniosków, w których Rady LGD wybrały do dofinansowania ogółem 222 operacje.

Nabory WoPP

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na podstawie § 5 ust. 1 pkt 9–11 umowy ramowej LGD zobowiązały się do:

- ogłaszania naborów wniosków na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR, zgodnie z harmonogramem naborów wniosków, po wcześniejszym uzgodnieniu terminu z ZW, zgodnie z art. 19 ustawy RLKS, o ile są dostępne środki finansowe na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR;
- terminowego oraz prawidłowego przeprowadzania postępowania w sprawie wyboru operacji realizujących cele LSR, zgodnie z art. 21–23 ustawy o RLKS, w tym dokonywania wyboru operacji lub grantobiorców zgodnie z wymogami określonymi w art. 17 ust. 2 ustawy RLKS;
- stosowania do oceny i wyboru operacji, procedur wyboru i oceny operacji w ramach LSR, regulaminu organu decyzyjnego, oraz kryteriów wyboru operacji wraz z procedurą ustalania lub zmiany kryteriów, stanowiących załączniki do umowy ramowej.

Według § 6 pkt 8 umowy ramowej, ZW był zobowiązany do weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy oraz dokumentacji potwierdzającej dokonanie wyboru operacji, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 7, zgodnie z art. 17 i 23 ust. 2–5 i 7 ustawy o RLKS.

Zgodność prowadzonych naborów WoPP z harmonogramami planowanych naborów

Nabory były przeprowadzane zgodnie z harmonogramami, po uprzednim uzgodnieniu terminów ich przeprowadzenia z ZW, stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy o RLKS. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono jedynie w Urzędzie w Lublinie.

Przykład

Terminy na przeprowadzenie naboru wniosków o udzielenie pomocy:

- w dniach od 9 do 23 listopada 2016 r. przez LGD w Leśnej Podlaskiej – na tworzenie i rozwój przedsiębiorczości usługowej i produkcyjnej,
- w dniach od 31 października do 25 listopada 2016 r. przez LGD w Opolu Lubelskim – na podejmowanie i rozwijanie działalności gospodarczej związanej z przetwórstwem rolno-spożywczym,
- w dniach od 16 listopada do 2 grudnia 2016 r. przez LGD w Łukowie – na podejmowanie działalności gospodarczej przyczyniającej się do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej,

nie zostały uzgodnione z Zarządem Województwa Lubelskiego, a z kierownikiem Oddziału Wdrażania PROW i inspektorem w Departamencie PROW, którzy nie dysponowali stosownymi upoważnieniami Zarządu Województwa do dokonania tej czynności.

Ogłoszenia o naborach WoPP

Ogłoszenia o naborze wniosków były podawane do publicznej wiadomości w szczególności przez zamieszczenie na stronie internetowej LGD, zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o RLKS. Dobrą praktyką było również zamieszczenie ogłoszeń w siedzibach jednostek samorządu terytorialnego na obszarze działania LGD, na ich stronach internetowych (LGD w Opolu Lubelskim).

Ogłoszenia o naborach wniosków zawierały dane wymagane w art. 19 ust. 4 ustawy o RLKS. Wskazywano w nich m.in. termin i miejsce składania tych wniosków, formy wsparcia, zakres tematycznego operacji; warunki udzielenia wsparcia, kryteria wyboru operacji. Informowano również o wymaganych dokumentach, potwierdzających spełnienie warunków udzielenia wsparcia oraz kryteriów wyboru operacji, wskazywano wysokości limitu środków w ramach ogłaszanego naboru.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W jednej LGD (w Opolu Lubelskim) ogłoszenia o naborach wniosków zawierały informacje niezgodne z LSR, które mogły wprowadzać w błąd potencjalnych beneficjentów i ograniczyć liczbę złożonych wniosków.

Przykład

Niezgodnie z postanowieniami LSR **LGD w Opolu Lubelskim**, odnoszącymi się do celów szczegółowych 2.1 i 3.2 oraz przedsięwzięć 2.1.1 i 3.2.1, w pkt 6 ogłoszeń o naborach 2/2017, 3/2017, 4/2017 i 5/2017 pt. Informacje o wymaganych dokumentach rozszerzono katalog dokumentów wymaganych do dołączenia wraz z WoPP o dokumenty, które nie były niezbędne do przystąpienia do konkursu, a jedynie miały wpływ na przyznawaną liczbę punktów przy ocenie operacji. Stanowiło to naruszenie art. 37 ust. 1 ustawy w zakresie polityki spójności, według którego właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty i rzetelny, a także naruszenie art. 34 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o RLKS, które określają obowiązek realizacji LSR przez LGD.

W pkt 6 ogłoszeń o wyżej wymienionych naborach podano, że do wniosku należy dołączyć m.in. następujące załączniki:

- dokumenty poświadczające przynależność do grupy defaworyzowanej – podczas gdy w naborach 2/2017 i 3/2017 nie była wymagana przynależność wnioskodawcy do grupy defaworyzowanej, jak i utworzenie/utrzymanie miejsca pracy dla osoby z grupy defaworyzowanej (LSR nie wprowadzał takich wymogów w przedsięwzięciu 2.1.1);
- dokumenty poświadczające innowacyjność planowanej operacji – innowacyjność operacji nie była wymagana w naborach 2/2017 i 3/2017 (LSR nie wprowadzał takich wymogów w przedsięwzięciu 2.1.1);
- dokumenty potwierdzające zastosowanie rozwiązań sprzyjających ochronie środowiska lub przeciwdziałających zmianom klimatu, o charakterze infrastrukturalno-technicznym – zastosowanie ww. rozwiązań nie było wymagane w naborach 2/2017, 3/2017, 4/2017, 5/2017 (LSR nie wprowadzał takich wymogów w przedsięwzięciu 2.1.1 i 3.2.1).

W wyżej wymienionych naborach złożono jedynie 23 wnioski o przyznanie pomocy: w naborze 2/2017 – cztery, w tym WoPP kierownika biura LGD, w naborze 3/2017 – cztery, w tym trzy złożyli członkowie LGD, w naborze 4/2017 – 12, w tym wśród wnioskodawców byli: jeden pracownik biura LGD, osoba bliska przewodniczącej Rady, osoba bliska członka Zarządu LGD, w naborze 5/2017 – trzy. W kolejnych naborach dotyczących podejmowania lub rozwoju działalności gospodarczej, LGD w Opolu Lubelskim wymagało dokumentów poświadczających spełnienie kryteriów wyboru operacji w ramach naboru, jeśli dane kryterium dotyczyło wnioskodawcy.

Rady LGD, co do zasady, wybierały operacje spełniające kryteria formalne oraz szeregowały je zgodnie z lokalnymi kryteriami wyboru oraz procedurami oceny wniosków i wyboru operacji. Istotne nieprawidłowości w tym obszarze stwierdzono w trzech LGD. Polegały one na dokonaniu wyboru operacji niezgodnych z LSR (LGD w Leśnej Podlaskiej) oraz z LSR i PROW 2014–2020 (LGD w Opolu Lubelskim) i naruszeniu zasady bezstronności przy przeprowadzaniu naborów wniosków (LGD w Chodzieży).

Wybór operacji
do dofinansowania
przez Rady LGD

Przykłady

Rada **LGD w Opolu Lubelskim**, z naruszeniem art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 1-2 ustawy o RLKS oraz § 5 ust. 1 pkt 10 umowy ramowej, dokonała wyboru do dofinansowania operacji w naborze 4/2017³⁷ i jednej operacji w naborze 5/2017³⁸. Operacje te nie były zgodne z PROW 2014–2020 i LSR, ponieważ nie przyczyniały się bezpośrednio do realizacji celów określonych w LSR i były niezgodne z opisem celu szczegółowego 3.2 Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i ograniczenie ubóstwa poprzez wsparcie zakładania i rozwijania innowacyjnej działalności gospodarczej w sektorze usług.

Z opisu celu szczegółowego 3.2 (i przedsięwzięcia 3.2.1) wynikało, że zmierza on do poprawy sytuacji finansowej osób bezrobotnych zamieszkujących obszar LGD poprzez ich wprowadzenie na rynek pracy (ze szczególnym uwzględnieniem grupy defaworyzowanej, tj. kobiet po 30. roku życia).

NIK stwierdziła, że w naborze 4/2017 żaden z wnioskodawców, których operacje zostały wybrane do dofinansowania przez Radę LGD, nie należał do grupy defaworyzowanej wskazanej w LSR i nie zamierzał zatrudnić osoby należącej do grupy defaworyzowanej (operacje nie były dedykowane grupie(om) defaworyzowanej(y)m określonym w LSR). Czterech wnioskodawców, których operacje zostały wybrane do dofinansowania, było osobami zatrudnionymi³⁹. W naborze 5/2017 jeden wnioskodawca, którego operacja została wybrana do dofinansowania (przedsiębiorca)⁴⁰ nie planował utworzenia miejsca pracy dla osoby należącej do grupy defaworyzowanej według LSR (operacja nie była dedykowana grupie(om) defaworyzowanej(y)m określonym w LSR).

W LGD w Chodzieży podczas posiedzenia Rady Organizacyjnej:

- a) wyłącznie jeden pracownik prezentował wszystkie wnioski o pomoc finansową na podjęcie działalności gospodarczej, w tym dziesięć (29% wniosków złożonych na to działanie) przygotowanych przez powiązanego z nim rodzinnie przedsiębiorcę prowadzącego zarobkową działalność w zakresie między innymi przygotowania wniosków o płatność;
- b) wszystkie wnioski o pomoc finansową na rozwijanie działalności, w tym wnioski przedsiębiorcy powiązanego rodzinnie z pracownikiem biura LGD zajmującym stanowisko kierownicze, były prezentowane przez Specjalistę ds. administracji i promocji. Prezentacja tych wniosków ograniczyła się do odczytania przygotowanego już wcześniej i zaakceptowanego przez ww. członka kierownictwa materiału, czyli przyznanej punktacji i uzasadnień do uchwał Rady Organizacyjnej”.

Wdrożenie przez LGD odpowiednich rozwiązań zapewniających przejrzystość procedur w tego rodzaju sytuacjach, sprzyjałoby eliminacji mogących się nasuwać wątpliwości co do zachowania zasady jawności i równego traktowania podmiotów ubiegających się o dofinansowanie. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy w zakresie polityki spójności właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania.

Niezgodności pomiędzy LSR a lokalnymi kryteriami wyboru operacji wystąpiły w czterech LGD (LGD w Opolu Lubelskim, Hajnówce, Górze, Leśnej Podlaskiej).

³⁷ LGD-OS/IV/2017/1, LGD-OS/IV/2017/2, LGD-OS/IV/2017/6. LGD-OS/IV/2017/7, LGD-OS/IV/2017/8, LGD-OS/IV/2017/12.

³⁸ LGD-OS/IV/2017/3.

³⁹ LGD-OS/IV/2017/1, LGD-OS/IV/2017/2, LGD-OS/IV/2017/6, LGD-OS/IV/2017/8.

⁴⁰ LGD-OS/IV/2017/3.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

W **LGD w Hajnówce**, w lokalnych kryteriach wyboru nie uwzględniono bezrobotnych kobiet jako osób defaworyzowanych ze względu na dostęp do rynku pracy, chociaż jako takie określono je w LSR. Stanowiło to naruszenie art. 34 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o RLKS, które określają obowiązek realizacji LSR przez LGD.

Kontrolowane LGD terminowo (zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o RLKS), tj. w ciągu 45 dni od dnia następującego po ostatnim dniu terminu składania wniosków o udzielenie wsparcia na operacje realizowane przez podmioty inne niż LGD, dokonywały oceny zgodności operacji z LSR, wyboru operacji oraz ustalały kwotę wsparcia⁴¹. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o RLKS, tj. w terminie 7 dni od dnia dokonania wyboru operacji realizowanych przez podmioty inne niż LGD, LGD przekazywały ZW wnioski o udzielenie wsparcia wraz z dokumentami potwierdzającymi dokonanie wyboru operacji.

Terminowa realizacja naborów przez LGD

Przykład

W **LGD w Oleśnicy** za dobrą praktykę NIK uznała dokonywanie indywidualnych ocen wniosków przez członków Rady LGD z wykorzystaniem aplikacji elektronicznej, która zapewniała indywidualną ocenę wniosków w oparciu o jednolite kryteria oceny, agregowanie dokonanych ocen, a przede wszystkim – sygnalizowanie rozbieżności w ocenach wniosków dokonanych przez poszczególnych członków Rady. W takich przypadkach były one przedmiotem dyskusji w trakcie posiedzenia tego organu. Wykorzystanie tej aplikacji umożliwiło skrócenie procesu wyboru operacji.

Według § 22 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR, w brzmieniu obowiązującym do 8 września 2017 r., ZW w terminie trzech miesięcy od dnia przekazania wniosku o przyznanie pomocy przez LGD, powinien wezwać wnioskodawców do zawarcia umowy lub poinformować o odmowie przyznania pomocy (w przypadku, gdy nie były spełnione warunki przyznania pomocy). Od 9 września 2017 r. terminy te zostały wydłużone do czterech miesięcy⁴². Na 252 objęte kontrolą wnioski terminy te zostały dotrzymane zaledwie w 57 przypadkach (23%, głównie w Urzędzie w Poznaniu). Opóźnienia w weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy wynosiły od kilkunastu dni do roku licząc od daty wpływu wniosków do Urzędu. W Urzędach w Lublinie, Białymstoku, Krakowie i Wrocławiu 100% badanej próby wniosków weryfikowano z naruszeniem terminu określonego w tym rozporządzeniu, w Urzędzie w Warszawie – 64% wniosków. Jedynie w Urzędzie w Poznaniu odsetek nieterminowo zweryfikowanych wniosków o przyznanie pomocy był niewielki (4%).

Nieterminowa weryfikacja WoPP w Urzędach

⁴¹ Od 7 września 2018 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. z 2018 r. poz. 1625), termin na przekazanie przez LGD zarządcy województwa wniosków o udzielenie wsparcia oraz sposób jego liczenia uległ zmianie (obecnie to 60 dni od dnia następującego po ostatnim dniu terminu składania wniosków o udzielenie wsparcia).

⁴² Zgodnie z rozporządzeniem zmieniającym ww. rozporządzenie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1588), do postępowań w sprawach dotyczących przyznania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego PROW 2014–2020, wszczętych w terminach składania wniosków o przyznanie tej pomocy, które rozpoczęły bieg przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, należało stosować przepisy dotychczasowe.

Przykłady

Spośród 14 poddanych kontroli w **Urzędzie w Krakowie** wniosków o przyznanie pomocy, złożonych w dwóch analizowanych naborach, do 11 czerwca 2018 r. zawarto jedynie cztery umowy, wszystkie po okresie przekraczającym trzy miesiące od daty złożenia wniosków. W tych przypadkach od daty wpływu wniosku do Urzędu do daty wezwania podmiotu do zawarcia umowy upłynęło od pięciu do 11 miesięcy. W trzech przypadkach umowa o przyznaniu pomocy była w trakcie przygotowywania – od momentu złożenia wniosku do 11 czerwca 2018 r. upłynęło 336 dni (ponad 11 miesięcy). W odniesieniu do pięciu wniosków złożonych 10 lipca 2017 r. nie zakończono jeszcze ich oceny, pomimo, iż upłynęło 11 miesięcy od daty wpływu do Urzędu. W dwóch przypadkach odmówiono przyznania pomocy, przy czym w jednym wniosek został pozostawiony bez rozpatrzenia ze względu na brak środków, w drugim – ze względu na niezuzupełnienie braków. Wszystkie wnioski złożone w ramach naboru 2/2017 przeprowadzonego przez LGD w Myślenicach wpłynęły do Urzędu 10 lipca 2017 r., a ich weryfikacją rozpoczęto 17 listopada 2017 r., tj. po upływie trzech miesięcy od daty wpływu.

Ze złożonych na tę okoliczność wyjaśnień wynikało, że głównym tego powodem były względy kadrowe i finansowe wynikające z przyznania niewystarczających środków (6,9 mln euro) na schemat I „Wzmocnienie systemu wdrażania Programu” z Pomocy Technicznej. W województwie małopolskim w maju 2016 r. zawarto umowy ramowe z 32 LGD. Pierwsze nabory w okresie programowania 2014–2020 rozpoczęły się dopiero w listopadzie 2016 r. LGD, zdając sobie sprawę z ryzyka nieosiągnięcia wskaźników i zagrożenia w realizacji tzw. kamieni milowych do końca 2018 r., ogłaszały nabory według harmonogramów uzgadnianych z SW. Równolegle prowadzone były nabory z innych działań delegowanych z PROW, zgodnie z terminami zawartymi w przepisach rozporządzeń. Od 1 listopada 2016 do 31 lipca 2017 r. wpłynęło 1028 wniosków z działania LEADER. Skumulowanie w tak krótkim czasie łącznie takiej liczby wniosków spowodowało, że na jednego pracownika średnio wypadało 85 projektów do oceny wyboru operacji, a do oceny formalno – merytorycznej wniosków o przyznanie pomocy – 37 projektów. 32 LGD to 32 różne procedury obowiązujące w trakcie oceny. Procedury i kryteria są bardzo często uaktualniane i zmieniane, co dodatkowo utrudnia prace przy ocenie WoPP. Ponadto zespół dokonujący oceny prawidłowości naboru rozpatrywał protesty, których do 31 lipca 2017 r. wpłynęło 189. Mimo przeprowadzonych naborów na zastępstwa i uruchomienia dodatkowych etatów nie udało się zatrudnić pracowników z doświadczeniem w ocenie wniosków, a nowo zatrudnieni dopiero po kilku miesiącach szkolenia mogli samodzielnie i sprawnie oceniać wnioski.

Wszystkie objęte w toku kontroli w **Urzędzie we Wrocławiu** badaniem wnioski o przyznanie wsparcia na realizację operacji w ramach podziałania 19.2, złożone w naborze nr 1/2017 przeprowadzonym przez LGD w Oleśnicy (łącznie 23 wnioski) i naborze nr 1/2017 przeprowadzonym przez LGD w Górze (łącznie pięć wniosków) rozpatrzone zostały z naruszeniem terminów określonych w § 22 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 23 rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR. We wszystkich zbadanych przypadkach, podmioty ubiegające się o przyznanie pomocy zostały wezwane do zawarcia umowy lub poinformowane o przyczynie odmowy przyznania pomocy po upływie obowiązującego terminu na wykonanie tych czynności, tj. trzech miesięcy od dnia przekazania do Urzędu wniosku o przyznanie pomocy. Wnioskodawcy w naborze nr 1/2017 r. LGD w Oleśnicy zostali powiadomieni o rozpatrzeniu złożonych wniosków z przekroczeniem ww. terminu sięgającym od ponad miesiąca do prawie pół roku w przypadku wezwania do zawarcia umowy, oraz od dwóch do siedmiu miesięcy w przypadku odmowy przyznania pomocy. Natomiast w naborze nr 1 nr 1/2017 r. LGD w Górze wnioskodawcy zostali

wezvani do podpisania umów z przekroczeniem ww. terminu wynoszącym od 2 miesięcy 19 dni do 6 miesięcy i 12 dni⁴³. W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach podnoszono, że realizacja działań PROW 2014–2020 jest procesem bardzo zróżnicowanym i trudnym do koordynacji z uwagi m.in. na: – złożone procedury obsługi ww. działań; – obszerny zakres przepisów prawa regulujących zasady obsługi ww. działań; – dużą liczbę złożonych WoPP⁴⁴; – niską jakość składanych wniosków⁴⁵; – jakość dokumentacji sporządzanej przez LGD w wyniku dokonania wyboru wniosków; – obsługę pozostałych działań w ramach PROW 2014–2020 oraz ograniczenia kadrowe, w tym częstą rotacja pracowników⁴⁶.

Zarząd Województwa Podlaskiego wzywał do podpisania umowy wnioskodawców z obszaru działania LGD w Hajnówce i Drohiczynie, których dokumentację poddano analizie, od czterech do 10 miesięcy⁴⁷ od dnia wpływu do Urzędu wniosków o przyznanie pomocy⁴⁸ (z uwzględnieniem czasu na poprawienie, uzupełnienie wniosku, który przerywa bieg terminu wezwania do podpisania umowy), tj. z naruszeniem trzymiesięcznego terminu – określonego w § 22 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR (opóźnienie w wezwaniu do podpisania umowy wyniosło do siedmiu miesięcy). Zauważyć również należy, że weryfikację wniosków przedłożonych przez te LGD rozpoczęto po upływie terminu, w którym powinno nastąpić ich rozpatrzenie (wezwanie do zawarcia umowy) – w skrajnych przypadkach po ponad ośmiu miesiącach. W wyjaśnieniach podawano, że przekroczenie terminów zawarcia umów z beneficjentami spowodowane było dużym napływem WoPP oraz prowadzeniem w tym samym czasie przez ZW naborów wniosków w ramach innych działań PROW 2014–2020 (np. budowa dróg lokalnych, gospodarka wodnościekowa).

Bezpośrednimi przyczynami długotrwałej weryfikacji WoPP były: skumulowanie naborów WoPP, niedostatki kadrowe w Urzędach oraz niska jakość WoPP. Obowiązek LGD osiągnięcia kamieni milowych do końca 2018 r. spowodował, że w sporządzanych harmonogramach planowanych naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR planowały one przeprowadzenie naborów WoPP przede wszystkim w latach 2016–2018. Harmonogramy te były opracowane przez poszczególne LGD w oparciu o własne możliwości i potrzeby, nie były one powiązane z harmonogramami innych LGD działających w danym województwie. Powodowało to znaczny wpływ wniosków do Urzędów zwłaszcza w 2017 r. i utrudniało rozłożenie pracy w Urzędach i dostosowanie procesu weryfikacji wniosków do możliwości kadrowych oraz do zadań realizowanych w ramach innych działań PROW 2014–2020.

Bezpośrednie przyczyny
długotrwałej weryfikacji
WoPP w Urzędach

⁴³ Opóźnienia te zostały obliczone z uwzględnieniem okresów wstrzymania biegu terminu rozpatrywania wniosku o przyznanie pomocy, zgodnie z § 24 rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR.

⁴⁴ Do końca 2018 r. LGD przeznaczyły na nabory blisko 80% swoich budżetów, a do końca 2017 r. większość z nich zrealizowano.

⁴⁵ Wszystkie wnioski na etapie oceny w Urzędzie wymagają uzupełnień, a połowa z nich dodatkowych wyjaśnień.

⁴⁶ Nowe osoby przejmują wnioski byłych pracowników będące w trakcie weryfikacji, do tego zróżnicowane obciążenie obowiązkami pracowników.

⁴⁷ Od 161 do 305 dni (uwzględniając przerwy w biegu terminu) w przypadku LGD w Hajnówce i od 131 do 279 dni w przypadku LGD w Drohiczynie.

⁴⁸ Dotyczyło to wszystkich operacji przyjętych do realizacji do 9 września 2017 r. (22 z LGD w Hajnówce i 94 z LGD w Drohiczynie).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wpływ WoPP do kontrolowanych Urzędów w okresie do końca 2017 r. przedstawiał się następująco⁴⁹:

Urząd	31.12.2016	I półrocze 2017	II półrocze 2017	Ogółem 2017 r.	Do 31.12.2017 narastająco
Białystok	54	381	129	510	564
Lublin	278	585	384	969	1247
Kraków	195	710	464	1174	1369
Poznań	314	786	203	989	1303
Warszawa	368	783	585	1368	1736
Wrocław	29	510	194	704	733
Razem	1238	3755	1959	5714	6952

Niewystarczające środki finansowe z Pomocy Technicznej skutkowały niedostatkami kadrowymi w Urzędach.

Przykłady

Zatrudnienie pracowników realizujących zadania z zakresu inicjatywy LEADER (w przeliczeniu na pełne etaty) w **Urzędzie w Lublinie** wynosiło: w 2015 r. – 7,3 etatu, w 2016 r. – 13,2 etatu, w 2017 r. – 23 etaty, w 2018 r. – 38,7 etatu. Wicemarszałek Województwa Lubelskiego poinformował, że mniejsze środki z Pomocy Technicznej PROW 2014–2020 spowodowały redukcję zatrudnienia w Departamencie PROW w początkowym okresie funkcjonowania PROW 2014–2020 (dopiero po długich negocjacjach z KE zwiększono środki na Pomoc Techniczną PROW 2014–2020).

W **Urzędzie we Wrocławiu** zadania związane z działaniem LEADER realizowało w poszczególnych latach (wg stanu na pierwszy dzień danego roku): w 2015 r. 49 osób, w 2016 r. – 39 osób, w 2017 r. – 38 osób, w 2018 r. – 42 osoby⁵⁰. W wyjaśnieniach wskazywano, że zasoby kadrowe SW uzależnione są bezpośrednio od wysokości środków w ramach Pomocy Technicznej, która w bieżącej perspektywie finansowej jest niższa, zwiększone jest natomiast obciążenie pracą. W porównaniu do okresu programowania 2007–2013 konieczny jest m.in. zwiększony nadzór nad LGD, dokumentacja z przeprowadzonych naborów wniosków podlega szczegółowej kontroli, doszły także nowe zadania związane z rozpatrywaniem protestów. Urząd zgłosił do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapotrzebowanie na środki pomocy technicznej PROW 2014–2020 w ramach Schematu I Wzmocnienie systemu wdrażania Programu w wysokości około 28 635 300 zł (tj. około 6 634 377 euro). Limit środków dostępny dla Samorządu Województwa Dolnośląskiego wyniósł 4 419 096 euro czyli o 2 215 281 euro mniej niż zgłaszane zapotrzebowanie. W związku z powyższym faktem zmniejszono w Urzędzie liczbę osób zatrudnionych i zaangażowanych we wdrażanie PROW 2014–2020 w porównaniu z PROW 2007–2013, tak, aby przy dostępnym limicie środków zapewnić ciągłość działania i wykonywania zadań delegowanych do 2023 r. (10 osób zostało przeniesionych do innych wydziałów). Urzędy przedstawiały wielokrotnie w latach 2016–2017 swoje stanowisko dotyczące zwiększenia środków w ramach Pomocy Technicznej podczas spotkań Komisji ds. Obszarów Wiejskich i Rolnictwa Związku Województw RP oraz spotkań Grupy Roboczej ds. PROW 2014–2020 przy Konwencji Marszałków Rzeczypospolitej Polskiej,

⁴⁹ Opracowano na podstawie sprawozdań ARiMR z realizacji PROW 2014-2020 za rok 2016, 2017 oraz za okres do 30 czerwca 2017 r.

⁵⁰ Bez osób przebywających na urloпах wychowawczych/macierzyńskich.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w których uczestniczyli przedstawiciele MRiRW. Limit środków na Pomoc Techniczną został zwiększony rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, w którym przyznany limit środków dla Samorządu Województwa Dolnośląskiego aktualnie wynosi 6 261 859 euro.

Niska jakość WoPP (tj. braki, błędy we wnioskach) powodowała konieczność wzywania przez ZW wnioskodawców do ich uzupełnienia, stosownie do art. 23 ust. 5 ustawy o RLKS.

Przykłady

Wszystkie objęte badaniem w **Urzędzie w Poznaniu** wnioski o przyznanie pomocy (70) zawierały istotne braki, błędy lub wymagały złożenia wyjaśnień. Dyrektor Departamentu PROW wyjaśniła, że obowiązująca w dacie podpisania umów ramowych ustawa o RLKS szczegółowo regulowała sposób postępowania w zakresie ogłaszania i przeprowadzania naborów przez LGD. Kwestia uzupełnienia braków i oczywistych omyłek we wnioskach o przyznanie pomocy została również uregulowana w tejże ustawie, a kompetencje w tym zakresie otrzymał ZW (art. 23 ust. 5 ustawy o RLKS) Zatem właściwość dotycząca wzywania do uzupełnienia braków we wnioskach i poprawy oczywistych omyłek nie została przydzielona LGD. Potwierdzały to zapisy Wytycznych nr 1/1/2015 z dnia 4 grudnia 2015 r. (oraz kolejne Wytyczne nr 2/1/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r.). Większe kompetencje LGD otrzymały dopiero od wejścia w życie Ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw. Art. 14 ww. ustawy wprowadził zmiany w ustawie o RLKS, polegające na możliwości wezwania podmiotu ubiegającego się o przyznanie pomocy przez LGD.

Niska jakość składanych WoPP była barierą w realizacji zadań związanych z działaniem LEADER w **Urzędzie we Wrocławiu**. Wszystkie wnioski na etapie oceny wymagały uzupełnień i dodatkowych wyjaśnień.

W **LGD w Cycowie** stwierdzono, że w procedurze oceny i wyboru operacji, stanowiącej załącznik do umowy ramowej, nie zawarto uprawnień dla LGD do wzywania wnioskodawców o uzupełnienie braków stwierdzonych w ramach formalnej weryfikacji wniosków wraz z załącznikami. Brak tego uprawnienia mógł stanowić barierę we wdrażaniu LSR, gdyż aż 68% wniosków, które zostały zakwalifikowane do wsparcia przez Radę LGD, w trakcie oceny przez Urząd wymagało uzupełnienia o dokumenty lub wyjaśnienia. Uprawnienie to zostało wprowadzone w znowelizowanej treści art. 21 ustawy RLKS, zostało ujęte w wytycznych MRiRW nr 6/4/2017 z 2 października 2017 r. Prezes Zarządu LGD poinformowała, że na etapie opracowywania dokumentów do LSR, obowiązywała LGD wytyczna MRiRW nr 1/1/2015, która nie nakładała na LGD obowiązku wzywania do składania wyjaśnień/uzupełnień przez beneficjentów. Powyższe zostało wprowadzone do zmienionej procedury wyboru i oceny operacji, uzgodnionej z ZW 12 lutego 2018 r.

Dla LGD opóźnione, w wyniku długotrwałej weryfikacji WoPP, zawieranie umów z beneficjentami, zwiększało ryzyko:

1) nieosiągnięcia kamieni milowych na koniec 2018 r., co będzie skutkowało utratą 10–20% środków przyznanych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR. Ryzyko to zostało zmniejszone (lecz nie wyeliminowane) po zmianie umów ramowych w czerwcu 2017 r. i przesunięciu mierzenia

Długotrwała weryfikacja WoPP przez ZW dużym zagrożeniem dla realizacji LSR

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

osiągnięcia kamieni milowych z etapu zrealizowanych płatności na etap zawierania umów z beneficjentami. W odniesieniu do skontrolowanych LGD, ryzyko nieosiągnięcia zarówno wymaganego poziomu zaplanowanych do zrealizowania do końca 2018 r. wskaźników produktu (40%), jak i wykorzystania środków finansowych (60%), stwierdzono w **LGD w Górze**.

Przykład

Na koniec 2017 r. żaden ze wskaźników produktu, zaplanowanych w ramach przedsięwzięć: „Doposażenie podmiotów kultywujących dziedzictwo lokalne” i „Aktywna promocja Ujścia Baryczy” nie został osiągnięty (0%). Nie osiągnięto również części wskaźników produktu zaplanowanych w ramach pozostałych przedsięwzięć. Natomiast poziom wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016–2018 na dzień 31 maja 2018 r. wyniósł 18,33%.

Nieosiągnięcie założonych wskaźników będzie skutkowało, zgodnie z zapisami umowy ramowej, obniżeniem kwot przeznaczonych na wsparcie operacji w ramach wdrażania LSR. Obniżenie kwoty limitu środków przyznanych w umowie ramowej na poddziałanie 19.2, przeznaczonych na rozwój obszaru objętego LSR, jest dotkliwą sankcją przede wszystkim dla społeczności lokalnych i dlatego powinno nastąpić jedynie w razie zawinionych działań lub zaniechań reprezentujących je LGD. LGD po przekazaniu wniosków do Urzędu nie ma wpływu na terminową weryfikację WoPP⁵¹, a zwłaszcza na rezygnację wnioskodawców z ubiegania się o wsparcie. Z umów ramowych – interpretowanych literalnie przez kontrolowane LGD – wynika, że sankcja wobec LGD (obniżenie kwot przyznanego wsparcia) będzie obligatoryjnie uruchamiana w razie niezrealizowania kamieni milowych, niezależnie od powodów. W umowach ramowych nie zostały przywołane żadne okoliczności wyłączające zastosowanie tej sankcji. W szczególności z ich treści nie wynika, by okoliczności niezależne (niezawinione) od LGD powodowały jej zniesienie. Zdaniem NIK umowy ramowe powinny zawierać sankcje dla LGD związane wyłącznie z zawinionym przez nie niewykonywaniem lub nienależytym wykonywaniem umowy ramowej, zgodnie z obowiązującą w reżimie odpowiedzialności kontraktowej zasadą winy. MRiRW jest władny dokonać tego poprzez zmianę formularza umowy ramowej (art. 15 ustawy o RLKS) lub wydanie SW wytycznych i poleceń na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy PROW;

2) utraty płynności finansowej i zaprzestania realizacji umowy ramowej. Uzyskanie przez LGD wsparcia na funkcjonowanie jest uzależnione, stosownie do § 14 rozporządzenia w sprawie wsparcia na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji, od wielkości pomocy wypłaconej beneficjentom, a więc także od tempa weryfikacji WoPP i zawierania umów o przyznanie pomocy. Według § 14 ww. rozporządzenia, wysokość transzy pomocy ustala się jako różnicę między iloczynem stawki procentowej (max. 25%) i podstawy ustalenia kwoty pomocy ustalonej według stanu na dzień złożenia wniosku o płatność a sumą dotychczas wypłaconych transz pomocy (tj. w przypadku skła-

⁵¹ Za wyjątkiem sytuacji, w których ZW stwierdzi braki w dokumentacji z naboru lub będzie konieczne uzyskanie wyjaśnień i wzywa LGD do uzupełnienia braków lub złożenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni (art. 23 ust. 2 ustawy o RLKS).

dania pierwszego wniosku o przyznanie pomocy – kwotą wypłaconą tytułem wyprzedzającego finansowania). Podstawą ustalenia kwoty pomocy jest suma pomocy wypłaconej w ramach poddziałania 19.2 beneficjentom i ilorazu pomocy wypłaconej jednostkom sektora finansów publicznych i liczby 0,6363 na realizację operacji objętych LSR i wybranych przez LGD. Według umowy wspierającej, wskaźnikiem osiągnięcia celu operacji jest finansowy postęp we wdrażaniu LSR w zakresie poddziałania 19.2. Miernikiem postępu – wartość podstawy ustalenia kwoty pomocy, o której mowa w § 14 ust. 4 i 5 wyżej wymienionego rozporządzenia. Wsparcie funkcjonowania LGD zostało więc uzależnione od prawidłowej realizacji umów o przyznanie pomocy przez beneficjentów poddziałania 19.2, która jest warunkiem wypłacenia im pomocy. LGD nie mają jednak bezpośredniego wpływu na to, czy beneficjenci przestrzegają postanowień umów. W związku z tym, że LGD otrzymały środki z wyprzedzającego finansowania, stosownie do art. 22 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej⁵² i postanowień umów wspierających, nie mogą już otrzymać zaliczki na wsparcie funkcjonowania LGD. Zgodnie z motywem 27 rozporządzenia nr 1306/2013, pomoc unijną należy wypłacać beneficjentom w ustalonym terminie, tak aby mogła ona zostać skutecznie wykorzystana. Dodatkowo należy zauważyć, że beneficjenci mają problemy przy realizacji umowy o przyznanie pomocy, w szczególności ze spełnieniem warunku utworzenia i utrzymania co najmniej jednego miejsca pracy. Okoliczności te skutkują tym, że po wyczerpaniu uzyskanych w 2016 r. środków z finansowania wyprzedzającego, przy braku możliwości złożenia skutecznego wniosku o przyznanie płatności lub finansowania zadań z własnych środków, niektóre LGD mogą w 2018 r. utracić płynność finansową. Zdaniem NIK należałoby więc podjąć niezbędne działania w celu umożliwienia wypłaty transz pomocy na wsparcie funkcjonowania w szczególności tym LGD, które wykażą, że znajdują się w trudnej sytuacji finansowej i z przyczyn od nich niezależnych nie mogą otrzymać transzy pomocy w terminach przewidzianych w umowie wspierającej.

Przedłużająca się weryfikacja wniosków w Urzędach jest niekorzystna również dla wnioskodawców, ponieważ może:

- 3) uniemożliwić uzyskanie wsparcia przez wnioskodawców, których wnioski znajdują się na tzw. liście rezerwowej⁵³. Zgodnie z art. 23 ust. 7 ustawy o RLKS, jeżeli po upływie 6 miesięcy od dnia przekazania wniosków do ZW okaże się, że nie jest możliwe udzielenie wsparcia w ramach limitu środków wskazanego w ogłoszeniu o naborze wniosków o udzielenie wsparcia, ZW informuje podmiot ubiegający się o udzielenie wsparcia o braku dostępnych środków na udzielenie tego wsparcia i pozostawia wniosek bez rozpatrzenia;
- 4) skutkować rezygnacją z aplikowania, a także powodować, że dołączone do wniosków biznesplany stracą aktualność. W kontrolowanych LGD 38 wnioskodawców wycofało swoje WoPP. Najwięcej w LGD w Oleśnicy (11) i LGD w Czosnowie (7).

⁵² Dz. U. z 2018 r. poz. 719, ze zm.

⁵³ Lista ta zawiera operacje, które zostały wybrane przez Radę LGD do dofinansowania, jednak nie mieściły się w limicie środków w danym naborze wniosków (uzyskały niższą punktację od pozostałych operacji wybranych przez Radę).

Przykłady

W Raporcie z warsztatu na temat realizacji LSR i działań **LGD w Czosnowie** stwierdzono m.in., że jeżeli czas oceny WoPP przez Urząd nie zostanie skrócony, może to mieć wpływ na realizację wskaźników a tym samym na realizację celów LSR. Dodatkowo wydłużony czas oceny wpływa na przesunięcie terminu składania wniosków o płatność przez LGD, co może mieć wpływ na funkcjonowanie biura LGD. LGD zachowuje terminy wynikające z obowiązujących przepisów i wytycznych, czego niestety nie można powiedzieć o terminach określonych na kontrolę administracyjną przeprowadzaną w SW. Opóźnienia mają wpływ nie tylko na konieczność zmiany planowanych harmonogramów ogłaszania naborów wniosków, ale również na rezygnację wnioskodawców, którzy wycofują się z realizacji projektów ze względu na rosnące ceny towarów, usług, robót przy braku możliwości zwiększenia kwoty wsparcia.

W ocenie Dyrektora biura **LGD w Lesznie** problemem są opóźnienia w wykonywaniu poszczególnych czynności przez Urząd oraz nie do końca konsekwentne interpretowanie przepisów przez poszczególnych pracowników. Największym problemem jest opieszała weryfikacja przekazywanej przez beneficjentów dokumentacji z postępowań o udzielenie zamówień publicznych, co powoduje opóźnienia w składaniu przez nich wniosków o płatność i wypłacie przyznanej pomocy za zrealizowane już operacje. Uniemożliwia to przygotowanie przez LGD wniosków o płatność rozliczających wsparcie na koszty bieżące i aktywizację.

Prezes **LGD w Opolu Lubelskim** informował, że wnioskodawcy zgłaszają problem z zatrudnieniem pracowników (brak chętnych do pracy). Ponadto obowiązek zatrudnienia wynikający z § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie wdrażania operacji LSR⁵⁴ jest trudny do zrealizowania w przypadku zdarzeń losowych (np. osoba, która podjęła działalność gospodarczą i jest w trakcie realizacji operacji, jeszcze nie świadczy usług a ulegnie wypadkowi, jest w ciąży). Zgodnie z informacjami przekazanymi przez pracowników Urzędu powinna zatrudnić pracownika, co w niektórych przypadkach jest niemożliwe do zrealizowania.

Prezes **LGD w Oleśnicy** poinformowała m.in. że w lutym 2018 r. Zarząd Dolnośląskiej Sieci Partnerstw wyraził swoje zaniepokojenie stanem wdrażania poddziałania 19.2. Obawiamy się o zagrożenia wykonania zobowiązań umowy do końca 2018 r. tzw. kamieni milowych. Odczytując literalnie postanowienia umowy ramowej, grupy mogą utracić część środków przyznanych na rozwój obszaru objętego swoimi strategiami. W związku z obecną sytuacją oceny wniosków i stanem podpisanych umów, istnieje obawa, że większość dolnośląskich LGD nie będzie w stanie wykazać realizacji tych zobowiązań i w związku z tym po 2018 r. wysokość środków przyznanych na rozwój obszarów objętych strategiami może ulec zmniejszeniu. Prezes LGD w Oleśnicy poinformowała również, że wypłata pomocy beneficjentom jest istotna dla dalszego funkcjonowania LGD, po wyczerpaniu środków z finansowania wyprzedzającego.

⁵⁴ Pomoc na operację w zakresie podejmowania działalności gospodarczej jest przyznawana, jeżeli operacja zakłada podjęcie we własnym imieniu działalności gospodarczej i jej wykonywanie do dnia, w którym upłynie dwa lata od dnia wypłaty płatności końcowej, oraz:

- a) zgłoszenie podmiotu ubiegającego się o przyznanie pomocy do ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczeń rentowych i ubezpieczenia wypadkowego na podstawie przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych z tytułu wykonywania tej działalności i podleganie tym ubezpieczeniom do dnia, w którym upłynie dwa lata od dnia wypłaty płatności końcowej, lub
- b) utworzenie co najmniej jednego miejsca pracy w przeliczeniu na pełne etaty średnioroczne, gdy jest to uzasadnione zakresem realizacji operacji, zatrudnienie osoby, dla której zostanie utworzone to miejsce pracy, na podstawie umowy o pracę, a także utrzymanie utworzonych miejsc pracy do dnia, w którym upłynie dwa lata od dnia wypłaty płatności końcowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Konieczne jest uzyskanie środków na funkcjonowanie LGD w 2018 r, w przeciwnym razie LGD mogą utracić płynność finansową. Tempo prac Urzędu jest bardzo istotne, ponieważ refundacja dla LGD jest uzależniona od tempa: weryfikacji WoPP, podpisania umów i aneksów, realizacji operacji, całego procesu związanego z wnioskiem o płatność beneficjenta. Finansowanie kosztów bieżących i aktywizacji LGD wpływa na wypełnianie kolejnych zobowiązań wynikających też z umowy ramowej, tj. utrzymania zatrudnienia na odpowiednim poziomie, szkolenia i doradztwa dla wnioskodawców, jest uzależnione nie od podpisanych umów, ale od refundacji środków beneficjentom. Oznacza to, że uzyskanie przez LGD ok. ¼ od środków zrefundowanych, po odliczeniu finansowania wyprzedzającego, musi być uzyskiwane regularnie i na takim poziomie, by zapewnić funkcjonowanie LGD i spełniać zobowiązania wynikające z umowy ramowej w zakresie funkcjonowania i aktywizacji LGD. Prezes LGD dodała również, że część beneficjentów, którzy złożyli wnioski i zmieścili się w limicie środków, z uwagi na przedłużającą się weryfikację zrezygnowała z aplikowania. „Zwalniające” się miejsca nie mogli zająć wnioskodawcy, którzy nie zmieścili się w limicie, ponieważ okres weryfikacji przez Urząd przedłużył się do czasu, po upływie którego wnioski pozostają bez rozpatrzenia. Pomimo podpisanych umów o przyznanie pomocy beneficjenci zgłaszają problemy na etapie wniosków o płatność. Może to skutkować rozwiązaniem umowy o przyznanie pomocy.

Urzędy rzetelnie weryfikowały wnioski o przyznanie pomocy (za pomocą kart weryfikacji dokumentów dotyczących naboru operacji i wniosku o przyznanie pomocy), wybrane do dofinansowania przez Rady LGD. Nieprawidłowości wystąpiły w dwóch Urzędach i polegały na:

- pozytywnym zweryfikowaniu operacji, które nie realizowały celów określonych w LSR (Urząd w Lublinie);

Przykład

Kierownik Oddziału Wdrażania PROW w **Urzędzie w Lublinie** zatwierdził wybrane przez Radę LGD w Opolu Lubelskim operacje do dofinansowania, w ramach naboru nr 4/2017, dotyczącego przedsięwzięcia 3.2.1 „Wsparcie innowacyjnej działalności w sektorze usług”, pomimo że nie realizowały one celów określonych w LSR, co było niezgodne z PROW 2014–2020 (pkt 8.2.14.2 i 8.2.14.3.1.1) oraz art. 21 ust. 2 pkt 1–2 ustawy o RLKS. Konsekwencją zatwierdzenia operacji do dofinansowania było zawarcie przez ZW pięciu umów o przyznanie pomocy (na kwotę 300 tys. zł) z beneficjentami nienależącymi do grupy defaworyzowanej i niezakładającymi utworzenia miejsc pracy dla osób należących do grupy defaworyzowanej określonej w LSR (w tym z czterema osobami posiadającymi stałe źródło dochodu w związku ze świadczeniem pracy).

- niezwyfikowaniu obowiązku zapewnienia składu Rady zgodnego z wymaganiami określonymi w art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia 1303/2013 i potwierdzenia przeprowadzenia identyfikacji grup interesu w Radzie LGD (Urząd w Lublinie);

Przykład

Pomimo braku w dokumentacji naborów nr 2/2017 i 4/2017, przeprowadzonych przez LGD w Opolu Lubelskim, dokumentów w zakresie identyfikacji grup interesu i przynależności do nich członków Rady, kierownik Oddziału Wdrażania PROW w **Urzędzie w Lublinie** zatwierdził, dokonaną przez pracownika Oddziału, pozytywną weryfikację naborów w zakresie zapewnienia

Merytoryczna weryfikacja WoPP w 2/3 Urzędów nie budziła zastrzeżeń

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zachowania składu Rady zgodnego z wymaganiami określonymi w art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia 1303/2013 (na poziomie podejmowania decyzji ani władze publiczne – określone zgodnie z przepisami krajowymi – ani żadna z grup interesu nie może posiadać więcej niż 49% praw głosu). Z dokumentacji przekazanej do ZW wynikało, że członkowie Rady wypełnili deklaracje poufności i bezstronności oraz rejestr interesów, zawierające jedynie informacje, do którego sektora przynależą, oraz że są lub nie są powiązani z wnioskodawcami lub poszczególnymi operacjami (tj. w zakresie konfliktu interesów). W dokumentacji brak było dokumentów określających grupy interesów oraz faktyczną przynależność do tych grup członków Rady LGD, stanowiących podstawę weryfikacji przez ZW naborów w zakresie zapewnienia składu Rady zgodnego z przepisami. W „Poradniku dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014–2020”⁵⁵ grupa interesu zdefiniowana została jako grupa jednostek połączonych więzami wspólnych interesów lub korzyści, której członkowie mają świadomość istnienia tych więzów. Jej członkowie mogą brać mniej lub bardziej aktywny udział w artykulacji swoich interesów wobec instytucji państwa, starając się wpłynąć na realizację tych interesów. Mogą to być np. organizacje branżowe, grupy producentów. Według Wytocznych MRiRW nr 3/1/2017 z dnia 21 marca 2017 r. w sprawie niektórych zasad dokonywania wyboru operacji przez LGD, grupa interesu to grupa członków (reprezentantów członków) organu decyzyjnego połączonych więzami wspólnych interesów lub korzyści.

- pominięciu okoliczności, że w trakcie naborów LGD posługiwało się definicjami grup defaworyzowanych, które nie wynikały z postanowień LSR (Urząd we Wrocławiu).

Przykłady

Zgodnie z zapisami LSR LGD w Oleśnicy do grup szczególnie istotnych – defaworyzowanych, z punktu widzenia realizacji strategii zaliczono: [1] osoby długotrwale bezrobotne, [2] osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych; [3] kobiety powracające na lokalny rynek pracy; [4] Osoby z grupy 45+ zwolnione przez poprzedniego pracodawcę i poszukujące zatrudnienia; [5], młodzież po zakończeniu nauki; [6] niepełnosprawni. W zamieszczonym na stronie internetowej LGD w Oleśnicy ogłoszeniu o naborze nr 1/2017 – części oznaczonej jako „Załączniki dodatkowe do ogłoszenia o naborze”, pozycji nr 4 „Wykaz grup defaworyzowanych”, załączono dokument zawierający opis uszczegóławiający do czterech z szczęście wymienionych w LSR grup defaworyzowanych. Był to opis niezgodny z LSR. Niezgodność ta nie została przez **Zarząd Województwa Dolnośląskiego** dostrzeżona.

Ponadto dwie zweryfikowane pozytywnie przez pracowników **Urzędu we Wrocławiu** operacje zostały ocenione przez LGD w kategorii dedykowanych grupom defaworyzowanym, pomimo że nie znajdowało to potwierdzenia w informacjach/dokumentach złożonych przez wnioskodawców w naborze. W szczególności wniosek złożony w naborze nr 1/2017 LGD w Oleśnicy (dotyczący utworzenia innowacyjnego centrum gastronomicznego) zaliczony został do kategorii operacji dedykowanej grupie defaworyzowanej osób o niskich kwalifikacjach zawodowych, w sytuacji gdy w dokumentacji aplikacyjnej wnioskodawca nie wskazał i jednoznacznie nie potwierdził tego faktu. Ocena punktowa przyznana przez LGD według kryterium grup defaworyzowanych miała wpływ na wybór do dofinansowania tej operacji.

⁵⁵ Materiał zredagowany w Departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie wyników prac Zespołu Roboczego ds. Opracowania Zakresu Lokalnych Strategii Rozwoju przy Grupie tematycznej ds. Podejścia Leader.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W § 5 ust. 1 pkt 23 lit. c umowy ramowej przewidziano, że LGD wykonuje obowiązek monitorowania realizacji LSR poprzez składanie ZW (do dnia 31 stycznia każdego roku⁵⁶) sprawozdania za rok poprzedni. W § 6 pkt 2 tej umowy przewidziano, że ZW przeprowadza analizy tych sprawozdań, w terminie 30 dni od dnia złożenia.

Sprawozdania
z realizacji LSR

ZW prawidłowo weryfikowały zgodność danych zawartych w tych sprawozdaniach z LSR, umową ramową oraz innymi dokumentami LGD, występując w razie potrzeby z żądaniem wyjaśnień lub wydając stosowne zalecenia LGD. Niedochowanie należytej rzetelności przy weryfikacji sprawozdań z realizacji LSR za 2016 r. i 2017 r. stwierdzono tylko w Urzędzie w Lublinie.

Przykład

Sprawozdania złożone przez **LGD w Opolu Lubelskim** i **LGD w Cycowie** nie dawały podstaw **Zarządowi Województwa Lubelskiego** do w pełni wiarygodnej oceny postępu finansowego i rzeczowego LSR. Sprawozdania te zawierały dane niezgodne z LSR, stanem faktycznym oraz z objaśnieniami w zakresie wypełniania sprawozdań z realizacji LSR, stanowiącymi załącznik nr 2 do wytycznych MRiRW nr 5/3/2017 z 18.08.2017 r.⁵⁷. Ponadto w części 3 sprawozdania z realizacji LSR za 2017 r. „Rzeczowa realizacja wskaźników obowiązkowych” osiem LGD⁵⁸, niezgodnie z instrukcją wypełniania sprawozdania, wykazało dane dotyczące realizacji wskaźników w poddziałaniu 19.4, pomimo że do końca 2017 r. dla żadnej operacji nie dokonano płatności przynajmniej jednej transzy. W składanych wyjaśnieniach podnoszono, że jedną z barier we wdrażaniu działania LEADER był brak szczegółowych wytycznych w zakresie sposobu realizacji zobowiązań ZW wynikających z umowy ramowej (np. w zakresie weryfikacji sprawozdań z realizacji LSR).

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 umowy ramowej dziewięć LGD systematycznie aktualizowało na stronach internetowych informacje dotyczące LGD, LSR, naborów wniosków o przyznanie pomocy oraz wyników tych naborów oraz wypełniało obowiązek zawarty w § 5 ust. 1 pkt 24 umowy ramowej, polegający na podawaniu do publicznej wiadomości, poprzez niezwłoczne zamieszczanie na stronie internetowej LGD, wskazanych w tym punkcie dokumentów, między innymi: aktualnego zestawienia rzeczowo-finansowego z realizowanych przez LGD operacji oraz informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych, o których mowa w § 4 ust. 3, umowy ramowej, statutu LGD, listy członków LGD, listy członków Stowarzyszenia lub organu decyzyjnego LGD, informacji, o których mowa w art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o RLKS. Nieprawidłowości wystąpiły w czterech LGD (w Opolu Lubelskim, Cycowie, Hajnówce, Leśnej Podlaskiej) i były wynikiem problemów technicznych, niedopatrzenia lub błędnej interpretacji postanowień umowy ramowej.

Aktualizacja danych
na stronie internetowej
LGD i niezwłoczne
zamieszczanie
na niej danych

⁵⁶ Po zmianie wprowadzonej w czerwcu 2017 r. – do końca lutego.

⁵⁷ Obowiązek stosowania tych wytycznych przez LGD wynikał z w § 5 ust. 1 pkt 28 umowy ramowej.

⁵⁸ LGD w: Hrubieszowie; Lubartowie, Tomaszowie Lubelskim, Parczewie, Kośminie, Biłgoraju, Lublinie, Leśnej Podlaskiej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Przeгляд strony internetowej **LGD w Cycowie**, przeprowadzony przez kontrolera NIK 27 kwietnia 2018 r. wykazał, że na stronie internetowej nie opublikowano czterech aneksów do umowy ramowej, kryteriów wyboru grantobiorców wraz z procedurą ustalania lub zmiany tych kryteriów (stanowiących załącznik do umowy ramowej) oraz informacji o sposobie wykorzystania środków finansowych zakontraktowanych w umowie ramowej. Brakujące dokumenty zostały opublikowane w trakcie kontroli, 7 maja 2018 r.

Kontrole w LGD

ZW zrealizowały zobowiązanie wynikające z § 6 pkt 6 umowy ramowej. Pracownicy Urzędów przeprowadzali kontrole w LGD nie rzadziej niż raz w roku, na podstawie list kontrolnych⁵⁹. Wyniki kontroli były dokumentowane w formie raportów z czynności kontrolnych.

W kontrolowanych LGD pracownicy Urzędów przeprowadzili 24 kontrole. W wyniku 12 kontroli sformułowano zalecenia, rekomendacje lub wnioski pokontrolne, które zostały wykonane. Dotyczyły one głównie niepełnego zakresu informacji udzielanych wnioskodawcom po przeprowadzeniu naboru oraz niespełniania przez pracowników biur LGD warunków określonych w opisie stanowisk, stanowiących załącznik do umów ramowych, a także sposobu prowadzenia przez LGD strony internetowej.

Przykłady

W **LGD w Hajnówce**, do 31 marca 2018 r. przedstawiciele Urzędu przeprowadzili trzy kontrole, z których dwie dotyczyły realizacji przez LGD zobowiązań wynikających z umowy ramowej, a jedna obsługi wniosku o płatność w ramach poddziałania 19.4. W wyniku tych kontroli stwierdzono między innymi nieprawidłowości, polegające na: niezamieszczeniu w pismach informujących potencjalnych beneficjentów o wynikach naborów w ramach PROW wyczerpującego pouczenia o możliwości wniesienia protestu na zasadach i w trybie określonych w art. 22 ustawy o RLKS oraz informacji o liczbie uzyskanych punktów za poszczególne kryteria, wymaganych art. 21 ust. 5 i 5a tej ustawy; braku możliwości weryfikacji daty dodania dokumentu na stronie internetowej prowadzonej przez LGD. Zalecenia pokontrolne zostały wykonane.

W wyniku kontroli w **LGD w Drohiczynie** zalecono LGD m.in.: uzupełnienie strony internetowej w zakładce Archiwum o dokumenty, które wynikają z obowiązku zamieszczania na stronie internetowej; kompletowanie dokumentacji w aktach osobowych pracowników biura LGD w sposób potwierdzający posiadanie wymaganych kwalifikacji; uzupełnienie pisemnej informacji, o której mowa w art. 21 ust. 5 pkt 1 ustawy o RLKS o wszystkie wymagane elementy; uzupełnienie rejestru interesów członków Rady LGD o datę jego sporządzenia; zmianę w lokalnych kryteriach wyboru operacji wyjaśnienia przyznania punktacji za spełnienie kryterium korzystania z doradztwa w sposób zapewniający zachowanie celowości udzielonego doradztwa. LGD zrealizowało te zalecenia.

W LGD kontrole przeprowadziły również: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (2) oraz Krajowa Administracja Skarbowa (1). Nie wykazały one nieprawidłowości.

⁵⁹ W 2017 r., po wydaniu przez MRiRW wytycznych nr 4/2/2017 w zakresie weryfikacji poprawności realizacji zobowiązań lokalnej grupy działania określonych w umowie o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach PROW na lata 2014–2020 – na podstawie listy kontrolnej stanowiącej załącznik nr 2 do wytycznych.

5.4. Efekty rozdysponowania (realizacja finansowa) środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014–2020

W objętych kontrolą województwach udział kwot zakontraktowanych w umowach o przyznanie pomocy w stosunku do środków przewidzianych w budżetach LSR na poddziałanie 19.2 w ramach PROW 2014–2020 mieścił się w przedziale od 21% do 59%. Zrealizowane płatności stanowiły od 17% do 25% wartości wsparcia wynikającego z umów zawartych z beneficjentami. Udział płatności dla operacji zakończonych w stosunku do środków PROW 2014–2020 przeznaczonych na poddziałanie 19.2 w budżetach LSR był niski i wynosił od 0,9% do 4,5%. Ryzyko nieosiągnięcia wymaganego poziomu wskaźników produktu i wykorzystania środków finansowych, zaplanowanych do zrealizowania do końca 2018 r., wystąpiło w jednej LGD (w Górze). Większość LGD prawidłowo wykorzystywała środki na wsparcie funkcjonowania. W dwóch LGD stwierdzono niegospodarne wydatkowanie kwot stanowiących 2,3% i 5,5% otrzymanych środków wyprzedzającego finansowania.

Objęte niniejszą kontrolą LGD dysponowały budżetami przeznaczonymi na wsparcie wdrażania operacji w ramach LSR w łącznej kwocie 145 732 tys. zł, z czego 110 349,2 tys. zł pochodziło z PROW 2014–2020 (w dziewięciu umowach ramowych wsparcie to przyznano wyłącznie ze środków PROW 2014–2020, w trzech umowach wsparcie sfinansowano również z innych funduszy⁶⁰. Wsparcie na poddziałanie 19.2 z PROW 2014–2020 dla poszczególnych LGD kształtowało się w przedziale od 4,5 mln zł (LGD w Górze) do 15 mln zł (LGD w Lesznie). We wszystkich skontrolowanych LGD udział kwoty wsparcia funkcjonowania LGD w kwocie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR, był ustalony w prawidłowej wysokości⁶¹.

Na realizację zadań PROW 2014–2020 SW otrzymały wsparcie z Pomocy Technicznej w kwotach określonych w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁶². Limit środków dostępnych w ramach wyodrębnionych części (schematów) Pomocy Technicznej PROW 2014–2020 wyniósł 148 283,4 tys. euro. Wraz ze zmianą tego rozporządzenia⁶³, limit ten wzrósł do kwoty 223 276,1 tys.

Kwoty wsparcia przyznane jednostkom kontrolowanym

⁶⁰ LGD w Opolu Lubelskim (wsparcie w ramach PROW 2014–2020 i PO RYBY w kwotach po 8000 tys. zł, łącznie 16 000 tys. zł), LGD w Hajnówce (wsparcie w ramach EFRR w kwocie 9245,4 tys. zł, EFS w kwocie 6770,5 tys. zł oraz PROW 2014–2020 w kwocie 5000 tys. zł, łącznie 21 015,9 tys. zł) oraz LGD w Drohiczynie (wsparcie w ramach PROW 2014–2020 w kwocie 14 000 tys. zł, EFRR w kwocie 5895,1 tys. zł oraz EFS w kwocie 5471,9 tys. zł, łącznie 25 366,9 tys. zł).

⁶¹ W przypadkach gdzie EFRRROW będzie jedynym EFSI współfinansującym LSR stawka procentowa winna zawierać się w przedziale 17–25%, w przypadkach gdzie EFRRROW będzie wskazany jako fundusz wiodący (LGD wielofunduszowe) – w przedziale 12–20%.

⁶² Dz. U. poz. 335, ze zm.

⁶³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 2261).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

euro. W przypadku województw objętych kontrolą NIK, limit ten pierwotnie wyniósł 30 172,6 tys. euro, a po nowelizacji ww. rozporządzenia – 43 212,7 tys. euro. Podział tych środków na poszczególne województwa przedstawia się następująco:

Województwo	Pierwotny limit środków pomocy technicznej (w euro)	Limit środków pomocy technicznej po zmianie rozporządzenia (w euro)
Dolnośląskie	4 419 096	6 261 859
Lubelskie	4 968 873	7 337 765
Małopolskie	4 695 096	6 934 979
Mazowieckie	6 739 707	9 301 442
Podlaskie	4 621 101	6 348 735
Wielkopolskie	4 728 764	7 027 921
Razem	30 172 637	43 212 701

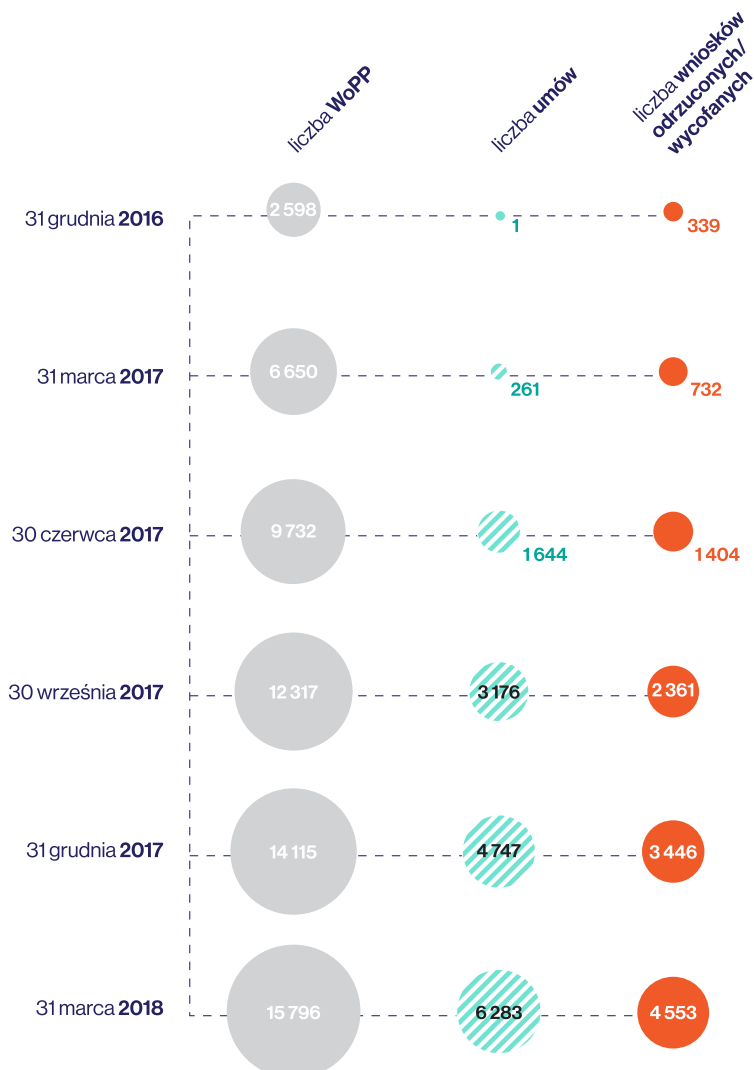
Do końca I kwartału 2018 r. ponad 4,5 tys. WoPP zostało odrzuconych lub wycofanych

Do końca I kwartału 2018 r. LGD złożyły do Urzędów 15 796 WoPP w ramach poddziałania 19.2, w których wnioskodawcy ubiegali się o dofinansowanie w łącznej kwocie 2 137 083,2 tys. zł (92,8% budżetu poddziałania 19.2 w ramach PROW 2014–2020). Do 31 marca 2018 r. Rady kontrolowanych LGD wybrały do dofinansowania łącznie 777 WoPP o całkowitej kwocie wsparcia 97 193,5 tys. zł (88% budżetu poddziałania 19.2 w ramach PROW 2014–2020 LGD objętych niniejszą kontrolą). ZW odrzuciły (lub wnioskodawcy wycofali) 4553 wnioski (28,8%) na łączną kwotę 631 606,5 tys. zł (29,5%). Począwszy od końca I kwartału 2017 r. miał miejsce wzrost odsetka WoPP odrzuconych przez ZW lub wycofanych przez wnioskodawców – z 11% na koniec I kwartału 2017 r. do 29% na koniec I kwartału 2018 r. Według stanu na koniec marca 2018 r. SW, których dotyczyła niniejsza kontrola, odmówiły wsparcia 88 operacji wybranych do dofinansowania przez LGD objęte niniejszą kontrolą, a 38 wnioskodawców z obszaru działania tych LGD wycofało wnioski.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 10

Dynamika wdrażania LSR (poddziałanie 19.2) – liczba WoPP i umów (31.12.2016–31.03.2018)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez ARiMR.

Ustalenia kontroli wskazują, że dokumentacja aplikacyjna była bardzo rozbudowana. Wnioskodawcy są zobowiązani dostarczyć wraz z WoPP dokumenty potwierdzające możliwość ubiegania się o przyznanie pomocy, zawierające m.in. dane ujawnione w rejestrach publicznych, tj. odpisy z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), odpisy z ksiąg wieczystych⁶⁴, zaświadczenie(a) o pomocy de minimis lub zaświadczenie(a) o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, otrzymane przez podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w okresie dwóch poprzedzających go lat. Dane zawarte w ww. rejestrach publicznych są jawne i dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości (odpisy z KRS, Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych), Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (informacje o uzyskanej pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie) oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (pozostałe informacje o uzyskanej pomocy de minimis).

Nadmierna biurokracja

⁶⁴ Wnioskodawcy ubiegający się o wsparcie na zakładanie działalności gospodarczej (których operacja obejmuje zadania trwale związane z nieruchomością) nie są zwolnieni z tego obowiązku w sytuacji, gdy nieruchomość posiada elektorniczną księgę wieczystą.

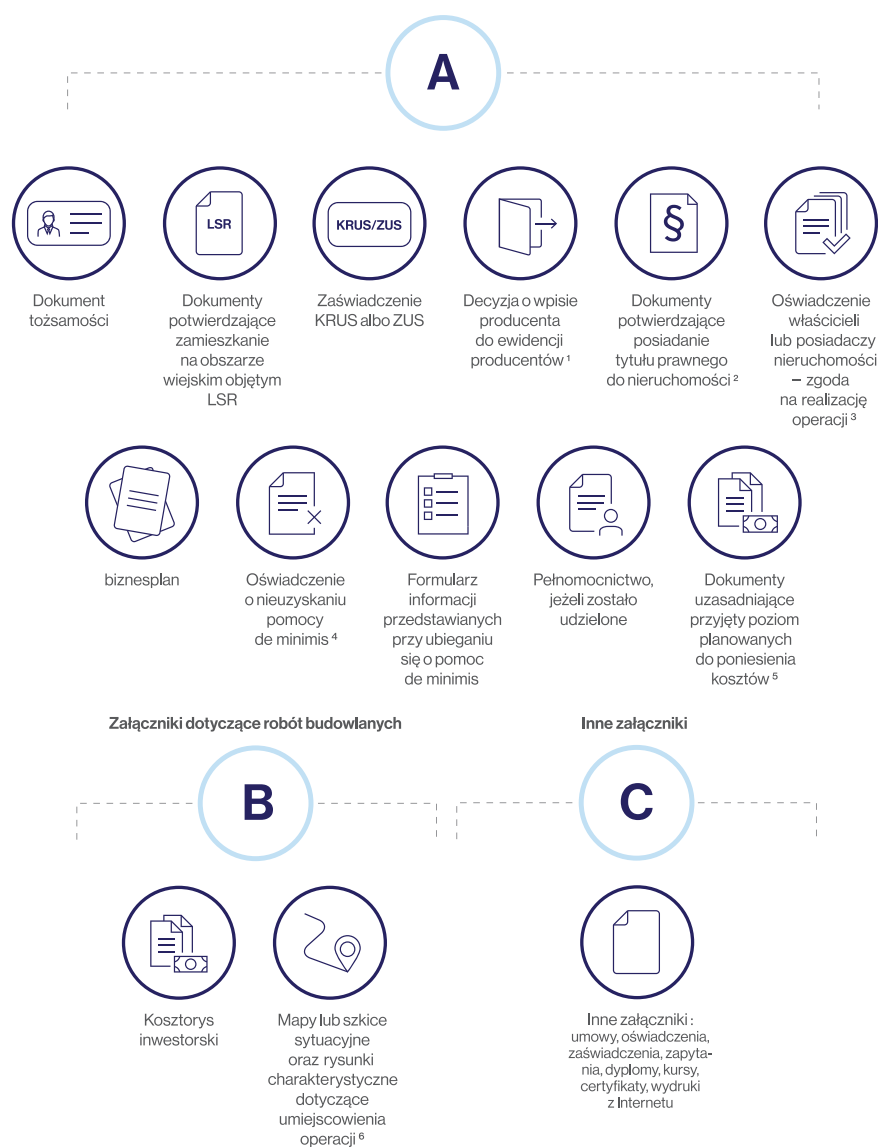
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykład

Według Prezesa **LGD w Opolu Lubelskim** wnioskodawcy zobowiązani są przedłożyć dokumenty, które dostępne są w wersjach elektronicznych (zaświadczenia, odpisy np. z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, Krajowego Rejestru Sądowego). Z punktu widzenia wnioskodawcy konieczne jest wprowadzenie rozwiązań uproszczających sposób udowodnienia niektórych wymagań wynikających z rozporządzenia w sprawie w sprawie wsparcia operacji LSR lub kart oceny WoPP w taki sposób, aby wnioskodawca nie musiał udowadniać, że nie chce wyłudzić dofinansowania (składanie oświadczeń).

Infografika nr 11

Załączniki do WoPP na podejmowanie działalności gospodarczej



¹ albo Zaświadczenie o nadanym numerze identyfikacyjnym w ewidencji producentów albo Wniosek o wpis do ewidencji producentów

² gdy realizacja operacji obejmuje zadania trwale związane z nieruchomością

³ jeżeli operacja jest realizowana na terenie nieruchomości będącej w posiadaniu zależnym lub będącej przedmiotem współwłasności załącznik obowiązkowy w przypadku, gdy realizacja operacji obejmuje zadania trwale związane z nieruchomością

⁴ albo Informacja o uzyskanej pomocy de minimis wraz z zaświadczeniem o pomocy de minimis

⁵ w przypadku dostaw, usług, robót budowlanych, które nie są powszechnie dostępne

⁶ w przypadku, gdy projekt budowlany nie jest przedkładany

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie WoPP wersja 3z.

Zdaniem NIK należałoby dążyć do uproszczenia i ograniczenia dokumentacji aplikacyjnej żądanej od wnioskodawców ubiegających się o wsparcie w ramach działania LEADER⁶⁵, tak, aby do WoPP załączane były jedynie dokumenty (albo ich kopie) niezbędne do ustalenia spełnienia warunków przyznania pomocy, stosownie do § 19 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR.

Kontrolowane LGD przeprowadzały nabory zgodnie z przyjętymi harmonogramami. Spośród 114 naborów, zrealizowanych do 31 marca 2018 r., najwięcej przeprowadziły LGD: w Starym Sączu (27), Opolu Lubelskim (21), Drohiczyń (14) i Czosnowie (13), najmniej – w Hajnówce (trzy), Chodzieży, Oleśnicy i Górze (po cztery) oraz Cycowie i Myślenicach (po pięć).

Na skontrolowane 23 nabory dotyczące wsparcia operacji w zakresie podejmowania lub rozwijania działalności gospodarczej przewidziano 24 408,3 tys. zł. Mimo, że złożone w tych naborach WoPP opiewały na łączną kwotę wsparcia 41 763,9 tys. zł, która znacząco przewyższała dostępny limit środków (171%), w trzech naborach łączna wartość złożonych wniosków była niższa niż udostępniona kwota⁶⁶.

Podmioty powiązane z LGD mają również prawo ubiegania się o wsparcie i realizowanie operacji w ramach LSR. Odnotowano jednak przypadki LGD i jednostkowych naborów, w których właśnie ta grupa stanowiła znaczący odsetek spośród wszystkich wnioskodawców. Najwyższy udział wniosków złożonych przez te podmioty w ogólnej liczbie złożonych wniosków wystąpił w LGD: w Chodzieży (64%), w Hajnówce (55%) i w Górze (40%). Wystąpiły nabory, w których znaczną część⁶⁷ lub wszystkie⁶⁸ wnioski złożyły podmioty powiązane z LGD. Podkreślenia wymaga, że mają one łatwiejszy dostęp do wiedzy o procedurach obsługi składanych wniosków, możliwości ubiegania się o dofinansowanie. Nikłe, bądź brak zainteresowania ze strony potencjalnych beneficjentów niepowiązanych z LGD może świadczyć o tym, że podejmowane działania w celu dotarcia do nich z informacjami o ogłaszanych naborach były niewystarczające. W badanej populacji wystąpiło osiem takich naborów (35%), z czego w trzech przypadkach (13%)⁶⁹ wartość wniosków złożonych przez podmioty niezwiązane z LGD nie przekroczyła połowy limitu środków dostępnych w tych naborach.

Rozdysponowanie
środków PROW
2014–2020
na poddziałanie 19.2

⁶⁵ Por. Sprawozdanie Specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2017 Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, w którym został zgłoszony postulat dążenia do uproszczenia dokumentów programowych i zmniejszenia liczby wymogów na okres programowania po 2020 r.

⁶⁶ Dotyczy naborów: 2/2017 w LGD w Opolu Lubelskim oraz 1/2017 i 2/2017 w LGD w Górze, w których udostępnione limity środków wyniosły odpowiednio: 700 tys. zł, 900 tys. zł i 466 tys. zł, natomiast złożone wnioski opiewały na łączne kwoty odpowiednio: 400 tys. zł, 600 tys. zł i 197 tys. zł.

⁶⁷ Dotyczy naborów nr: 2/2017 w LGD w Hajnówce, 4/2017 w LGD w Drohiczyń, czy też 3/2017 w LGD w Opolu Lubelskim.

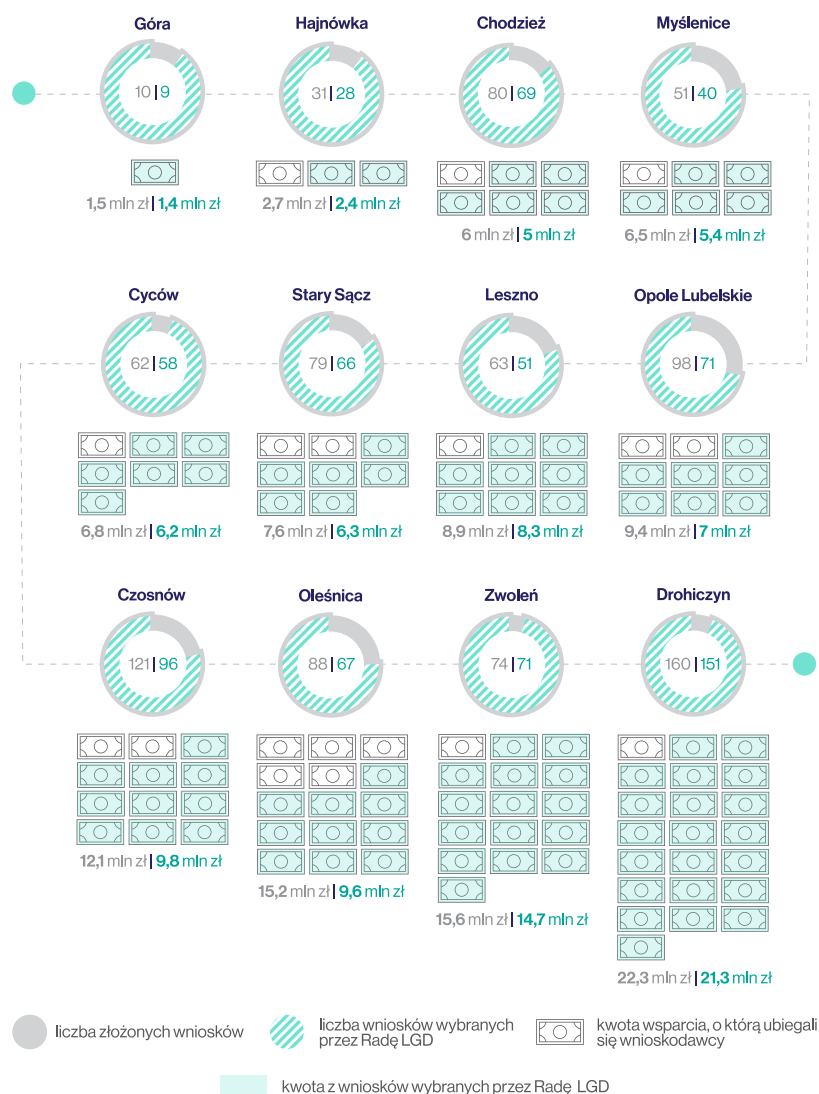
⁶⁸ Dotyczy naborów nr: 6/2016 i 14/2017 w LGD w Starym Sączu, 6/2017 w LGD w Drohiczyń, czy też 20/2017 w LGD w Opolu Lubelskim.

⁶⁹ Dotyczy naborów nr: 2/2017 i 3/2017 w LGD w Opolu Lubelskim i 2/2017 w LGD w Górze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 12

Realizacja naborów WoPP przez kontrolowane LGD – stan na 31 marca 2018



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Do 31 marca 2018 r. SW zawarły z beneficjentami 6283 umowy o przyznanie pomocy, w których udzieliły wsparcia operacjom o łącznej wartości 867 544,4 tys. zł (38% sumy budżetów poddziałania 19.2 wszystkich LSR w ramach PROW 2014–2020). SW, których dotyczyła niniejsza kontrola, zawarły z beneficjentami z obszaru działania kontrolowanych LGD 411 umów o przyznanie pomocy. SW zrealizowały płatności na łączną kwotę 213 862,5 tys. zł (24,7% wartości wsparcia wynikającego z zawartych umów oraz 9,3% sumy budżetów poddziałania 19.2 wszystkich LSR w ramach PROW 2014–2020), z której 80 308 tys. zł stanowiły płatności dotyczące operacji zakończonych (9,3% wartości wsparcia wynikającego z zawartych umów oraz 3,5% sumy budżetów poddziałania 19.2 wszystkich LSR w ramach PROW 2014–2020). Rozdysponowanie środków finansowych poddziałania 19.2 w ramach PROW 2014–2020 w zbadanej próbie SW przedstawia poniższa tabela⁷⁰:

⁷⁰ Opracowano na podstawie danych przekazanych przez ARiMR.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w tys. zł

Województwo	Kwoty z umów ramowych	Zawarte umowy o przyznanie pomocy	Zrealizowane płatności	Zrealizowane płatności dla operacji zakończonych
Dolnośląskie	157 800,0	48 603,0	9852,9	1348,5
Lubelskie	166 499,2	67 351,9	17 044,4	7446,8
Małopolskie	231 700,0	47 922,9	11 373,1	3123,0
Mazowieckie	251 000,0	90 293,5	20 309,1	9142,7
Podlaskie	87 750,0	51 375,5	12 378,2	2957,9
Wielkopolskie	235 805,2	101 610,8	17 378,8	4652,9
Razem	1 130 554,4	407 157,6	88 336,5	28 671,8

Według stanu na 30 kwietnia 2018 r. objęte niniejszą kontrolą LGD realizowały średnio 46% budżetów LSR na poddziałanie 19.2 w ramach PROW 2014–2020 (363 operacje na kwotę 50 632,2 tys. zł). Największa kwota środków publicznych została przyznana beneficjentom realizującym operacje, które zostały wybrane do dofinansowania przez LGD w Drohiczynie (11 751,5 tys. zł, tj. 84% puli przyznanych środków), Chodzieży (4508,5 tys. zł, tj. 75%) i Zwoleniu (6918,4 tys. zł, tj. 63%). Najniższą realizację budżetu poddziałania 19.2 odnotowano w LGD w Starym Sączu (1327 tys. zł, tj. 19%), Górze (1034 tys. zł, tj. 23%) i Opolu Lubelskim (2206,5 tys. zł, tj. 28%). Zrealizowanych zostało 48 operacji, które uzyskały wsparcie w kwocie łącznej 4442,2 tys. zł. Operacje te zrealizowali beneficjenci z siedmiu z 12 objętych niniejszą kontrolą LGD w: Chodzieży (21), Zwoleniu (14), Cycowie (siedmiu), Drohiczynie (trzech), Starym Sączu, Czosnowie, Lesznie (po jednym).

W drodze aneksów do umów ramowych wprowadzono w czerwcu 2017 r. zmiany postanowień odnoszących się do obowiązku osiągnięcia do 31 grudnia 2018 r. kamieni milowych. Zmiany dotyczyły:

- osiągnięcia poziomu każdego ze wskaźników produktu, przewidzianych do realizacji w LSR w latach 2016–2018 – zwiększenie z 20% do 40%

lub

- osiągnięcia poziomu wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR – z 20% środków przyznanych danej LGD w ramach poddziałania 19.2 do 60% tych środków przeznaczonych na wsparcie operacji w latach 2016–2018⁷¹. Przeniesiono pomiar osiągnięcia kamieni milowych z etapu zrealizowanych płatności na etap zawartych umów o przyznanie pomocy.

Realizacja tzw. kamieni milowych przez kontrolowane LGD

⁷¹ Nie został zmieniony wymóg wykorzystania co najmniej 20% środków finansowych przeznaczonych na utworzenie/utrzymanie miejsc pracy w ramach LSR. Zrezygnowano z wymogu wykorzystania co najmniej 10% środków finansowych na realizację LSR na operacje dedykowane w LSR grupom defaworyzowanym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W 11 na 12 skontrolowanych w tym zakresie LGD osiągnięcie zarówno wymaganego poziomu wskaźników produktu, jak i wykorzystania środków finansowych, zaplanowanych do zrealizowania do końca 2018 r. (obu łącznie) nie było zagrożone.

Przykład

W **LGD w Hajnówce** według stanu na 31 marca 2018 r w operacjach wybranych przez LGD do dofinansowania beneficjenci zadeklarowali: [1] utworzenie siedmiu nowych przedsiębiorstw (87,5% planowanego do realizacji wskaźnika produktu), [2] rozwój trzech istniejących przedsiębiorstw (100% wskaźnika) oraz [3] zmodernizowanie lub utworzenie nowych 20 obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej (250% wskaźnika). Na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016–2018 przeznaczono 96,1% środków finansowych zaplanowanych na ten okres, a na utworzenie lub utrzymanie miejsc pracy – 78%. Tym samym istnieje szansa na podwyższenie przez SW kwoty środków na realizację LSR, zgodnie z postanowieniami § 8 ust. 1 pkt 3 umowy ramowej.

W czterech objętych niniejszą kontrolą LGD (w Lesznie, Opolu Lubelskim, Czosnowie i Górze) wystąpiło ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wskaźników produktu, a w trzech LGD (w Chodzieży, Górze, Oleśnicy) ryzyko nieosiągnięcia zakładanego poziomu wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016–2018. Ryzyko takie stwierdzono w LGD w Górze.

Rozdysponowanie
środków PROW
2014–2020 na wsparcie
funkcjonowania LGD

Środki wypłacone kontrolowanemu LGD w ramach poddziałania 19.4 zostały przez 11 z nich wykorzystane gospodarnie, z przeznaczeniem na cele określone w umowach wspierających. Nieprawidłowości stwierdzono w LGD w Cycowie i LGD w Leśnej Podlaskiej.

Przykłady

W **LGD w Cycowie** stwierdzono, że w treści biuletynów informacyjnych o numerach: 23, 25 i 28 ogłoszenia lub informacje związane z realizacją LSR zajmowały od jednej do dwóch stron na 20. Biuletyny te pomimo tego zostały w całości sfinansowane ze środków wyprzedzającego finansowania. Na ich publikację wydatkowano łącznie 23 365,20 zł, natomiast przy zastosowaniu proporcji w zakresie stron poświęconych na działania związane z informowaniem o realizacji LSR, wydatki te wyniosłyby 1168,26 zł. Różnica (22 196,94 zł) stanowi 5,5% otrzymanych środków wyprzedzającego finansowania.

W **LGD w Leśnej Podlaskiej** nie dochowano należytej staranności przy wyborze usługodawcy w zakresie obsługi księgowej, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem, w okresie od czerwca 2016 r. do marca 2017 r., 20 358 zł (2,3% otrzymanych środków wyprzedzającego finansowania). Przy wyborze zleceniobiorcy nie przeprowadzono rozeznania rynku w zakresie świadczenia usług księgowych. W toku kontroli NIK uzyskano od trzech podmiotów z terenu miasta Biała Podlaska informację w zakresie wyceny analogicznej usługi księgowej. Podmioty te wyceniły usługę w przedziale od 615 zł – 738 zł brutto. Za okres od czerwca 2016 r. do marca 2017 r. BLGD za realizację usług księgowych zapłaciło 27 tys. zł, natomiast koszt analogicznej usługi ustalony w toku kontroli NIK, wyniósłby 6,6 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do 31 marca 2018 r. pracownicy kontrolowanych Urzędów przeprowadzili łącznie 131 kontroli⁷².

Kontrole u beneficjentów

Przykłady

Kontrola przeprowadzona przez pracowników **Urzędu w Białymstoku** wykazała u jednego z beneficjentów rozbieżność między kosztorysem a stanem faktycznym wykonanych prac, skutkiem czego koszty kwalifikowalne zmniejszyły się o 1395,45 zł. W rezultacie zmniejszono o tę kwotę wypłaconą pomoc.

Kontrole przeprowadzone przez pracowników **Urzędu w Warszawie** wykazały nieprawidłowości w wyniku których odmówiono przyznania pomocy na łączną kwotę 198,6 tys. zł. Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności niezgodności dokumentacji złożonej wraz z wnioskiem o płatność ze stanem faktycznym, poniesienia kosztu z pominięciem stosowania zasad konkurencyjności, czy też przeprowadzenia wadliwej oceny ofert skutkującej wyborem oferty, która nie powinna uzyskać przyznanej ilości punktów i zostać wybrana.

Pozostałe kontrole u beneficjentów pomocy nie wykazały nieprawidłowości.

Pracownicy Urzędów realizowali również bieżące kontrole administracyjne składanych wniosków o płatność. W wyniku tych kontroli do 31 marca 2018 r. na beneficjentów nałożono kary administracyjne w łącznej wysokości 221,4 tys. zł oraz wyegzekwowano od beneficjentów 284,1 tys. zł środków finansowych pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Najwyższe kary administracyjne nałożono w województwach: mazowieckim (73,1 tys. zł), wielkopolskim (63,2 tys. zł) oraz dolnośląskim (55,5 tys. zł), natomiast najwyższe zwroty nienależnej pomocy wystąpiły w województwach: lubelskim (136,7 tys. zł), mazowieckim (56 tys. zł) oraz wielkopolskim (47 tys. zł) i małopolskim (41,5 tys. zł).

⁷² W tym kontrole sprawdzające, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy PROW, kontrole na miejscu, ex post, wizyty monitorujące.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Bariery we wdrażaniu działania LEADER

Poczynione w trakcie kontroli ustalenia wskazują na występowanie barier utrudniających prawidłową realizację działania LEADER w ramach PROW 2014–2020. Przyczyniły się one do opóźnień w realizacji zadań przez SW, powodowały dodatkowe obciążenie obowiązkami pracowników Urzędów, LGD oraz wnioskodawców (beneficjentów), a nawet zagrażały realizacji LSR.

Skomplikowany system
wdrażania inicjatywy
LEADER

Nowością w obecnym okresie programowania było umożliwienie LGD pozyskiwania środków na realizację LSR nie tylko z EFRROW, ale również z EFMR, EFRR, EFS. Zintegrowanie różnych polityk unijnych, dysponujących także środkami finansowymi na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, miało wzmocnić efekty synergii i zwiększyć efektywność wydatkowania środków publicznych. Utrudnieniem w osiągnięciu tych celów jest system wdrażania inicjatywy LEADER, złożony ze skomplikowanych, obszernych, niejasnych i podlegających częstym zmianom przepisów prawa unijnego⁷³ i krajowego⁷⁴, wytycznych⁷⁵, procedur, instrukcji i formularzy⁷⁶. Mnogość regulacji powoduje powstawanie wątpliwości interpretacyjnych, które generują konieczność wydawania kolejnych wytycznych, wyjaśnień. Przykładowo wątpliwości dotyczące definicji grup interesów, składu organu decyzyjnego oraz parytetów głosów w decyzjach dotyczących wyboru operacji i interpretacji określonych w art. 32 ust. 2 lit b) i 34 ust. 3 pkt b) rozporządzenia nr 1303/2013, skutkowały potrzebą wydania przez MRiRW wytycznych z dnia 21 marca 2017 r. nr 3/1/2017 w zakresie niektórych zasad dokonywania wyboru operacji przez lokalne grupy działania. Z kolei Wytyczne MRiRW nr 5/3/2017 w zakresie monitoringu i ewaluacji spowodowały konieczność aneksowania umów ramowych w zakresie planowanych do osiągnięcia wskaźników. O znacznym stopniu skomplikowania i niejednoznaczności regulacji dotyczących działania LEADER świadczy również duża liczba pytań (i odpowiedzi) w zakresie przedmiotowego dzia-

⁷³ W szczególności rozporządzenia nr 1303/2013, nr 1305/2013, nr 1306/2013, rozporządzenie wykonawcze nr 809/2014.

⁷⁴ W szczególności ustawa o RLKS, ustawa PROW, ustawa w zakresie polityki spójności, rozporządzenie w sprawie wsparcia operacji LSR, rozporządzenie MRiRW w sprawie wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji oraz warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej, rozporządzenie MRiRW z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania czynności kontrolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

⁷⁵ Wytyczne MRiRW dla LGD (art. 8 ust. 2 PROW) w zakresie:

- jednolitego i prawidłowego wykonywania przez lokalne grupy działania zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020;
- niektórych zasad dokonywania wyboru operacji przez lokalne grupy działania;
- weryfikacji poprawności realizacji zobowiązań lokalnej grupy działania określonych w umowie o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020;
- monitoringu i ewaluacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

⁷⁶ Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 umów delegowania zawartych pomiędzy agencją płatniczą a SW, do obowiązków agencji płatniczej należy opracowanie i aktualizacja jednolitych procedur, instrukcji postępowania związanych z realizacją zadań delegowanych, łącznie z opisem dokumentów, którymi należy się posługiwać.

łania zamieszczona na stronie internetowej ARiMR⁷⁷. Problemem był także brak szybkiej aktualizacji dokumentów aplikacyjnych, formularzy umów oraz procedur w sytuacjach spowodowanych zmianą prawodawstwa⁷⁸.

Wielość i złożoność aktów prawnych powodowała, że niezbędne było uszczegółowienie przez IZ oraz ARiMR zasad, trybu i sposobu postępowania przy realizacji działania LEADER poprzez wydanie wytycznych, opracowanie procedur, instrukcji i formularzy. Ustalenia kontroli wskazują, że dokumentacja aplikacyjna była bardzo rozbudowana. Wnioskodawcy są zobowiązani dostarczyć wraz z WoPP dokumenty potwierdzające możliwość ubiegania się o przyznanie pomocy, zawierające m.in. dane ujawnione w rejestrach publicznych, tj. odpisy z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), odpisy z ksiąg wieczystych⁷⁹, zaświadczenie(a) o pomocy de minimis lub zaświadczenie(a) o pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, otrzymane przez podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy w roku, w którym ubiega się o pomoc oraz w okresie dwóch poprzedzających go lat. Dane zawarte w ww. rejestrach publicznych są jawne i dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości (odpisy z KRS, Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych), Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (informacje o uzyskanej pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie) oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (pozostałe informacje o uzyskaniu pomocy de minimis).

Nadmierna biurokracja

Przykład

Prezes Zarządu **LGD w Drohiczynie** zwróciła uwagę na skomplikowane formularze wniosków i zbędne załączniki w wersji papierowej załączane do WoPP, między innymi: [1] formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc de minimis (informacje o tym, że podmiot uzyskał taką pomoc są dostępne na stronie www.sudop.uokik.gov.pl); [2] wnioskodawcy zobowiązani są załączać do wniosku w wersji papierowej zaświadczenie lub decyzję o wpisie producenta do ewidencji producentów (ARiMR powinna stworzyć bazę tych numerów, gdzie każdy mógłby sprawdzić czy dany podmiot ma przyznany numer, uniknęlibyśmy dużej ilości dokumentów); [3] biznesplan jest za bardzo rozbudowany pod względem opisowym.

Jednostki kontrolowane w składanych wyjaśnieniach podnosiły też następujące kwestie:

- Zbyt sztywne ramy realizacji LSR, np. poprzez bezwzględną konieczność utrzymania wysokości limitu środków w danym naborze, pomimo tego, że operacje niemieszczące się w limicie realizują cele LSR, a wskaźniki nie zostały jeszcze osiągnięte. Brak jest również możliwości dokonywania szybkich zmian w LSR, uwzględniających zmieniające

⁷⁷ http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2014-2020/dzialanie-19_leader/poddzialanie-192-wsparcie-na-wdrazanie-operacji-w-ramach-strategii-rozwoju-lokalnego-kierowanego-przez-spolalnosc/najczesciej-zadawane-pytania.html

⁷⁸ Np. w związku z wejściem w życie rozporządzenia MRiRW z dnia 14 lutego 2018 r. w sprawie wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji oraz warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej.

⁷⁹ Wnioskodawcy ubiegający się o wsparcie na zakładanie działalności gospodarczej (których operacja obejmuje zadania trwale związane z nieruchomością) nie są zwolnieni z tego obowiązku w sytuacji, gdy nieruchomość posiada elektorniczną księgę wieczystą.

się regulacje prawne czy zmiany rynkowe (ze względu na procedury aktualizacji LSR, zakładające np. przeprowadzenie konsultacji społecznych i konsultacji z SW).

- Częste zmiany przepisów, wytycznych, procedur, instrukcji i formularzy. Wskazywano, że było 28 wersji książek procedur opracowanych przez ARiMR. Wytyczne MRiRW w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez lokalne grupy działania zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020” były dwukrotnie zastępowane nowymi wytycznymi.
- Konieczność opracowania przez każdą LGD własnej procedury i oceny operacji w ramach LSR.

Ograniczone środki finansowe z Pomocy Technicznej

W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020⁸⁰ dla objętych kontrolą SW przewidziano w ramach ww. Schematu I kwotę 30 172 637 zł. Dopiero po zmianie rozporządzenia⁸¹, z dniem 21 grudnia 2017 r. kwota ta została zwiększona o 43% do 43 212 701 zł (największy wzrost, o 49%, wystąpił w przypadku samorządu województwa wielkopolskiego, najmniejszy – o 37% – samorządu województwa podlaskiego⁸²). Rozpoczęcie realizacji LSR w II półroczu 2016 r., postanowienia umów ramowych obligujące LGD do osiągnięcia kamieni milowych na koniec 2018 r. i skumulowanie naborów w 2017 r. spowodowało, że zasoby kadrowe Urzędów były niewystarczające do terminowej weryfikacji WoPP.

Start realizacji LSR w II półroczu 2016 r.

Opracowywanie regulacji prawnych dotyczących RLKS było procesem czasochłonnym. Najważniejsze przepisy unijne (ramy prawne) zostały przyjęte 17.12.2013 r. (rozporządzenia nr 1303/2013, nr 1305/2013, nr 1306/2013).

PROW 2014-2020 został zatwierdzony przez Komisję Europejską 12 grudnia 2014 r. Ustawa o RLKS oraz ustawa PROW zostały uchwalone 20 lutego 2015 r. Rozporządzenie w sprawie wsparcia operacji LSR zostało podpisane 24 września 2015 r. – LGD przygotowywały więc LSR w okresie, w którym nie zostało ono jeszcze wydane. Konkursy na wybór LSR zostały przeprowadzone na przełomie 2015 i 2016 r. Umowy ramowe zostały zawarte w maju 2016 r., przed upływem dwóch lat od daty przyjęcia Umowy Partnerstwa, zgodnie z art. 33 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013. Okoliczności te spowodowały, że pierwsze nabory WoPP w ramach poddziałania 19.2 mogły być ogłoszone dopiero w II półroczu 2016 r.

⁸⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 335.

⁸¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2261, ze zm.

⁸² W odniesieniu do SW, których dotyczyła niniejsza kontrola.

Kontrolowane LGD zawarły z SW umowy ramowe w maju 2016 r., według wzoru opracowanego przez MRiRW. Umowy te (w pierwotnym brzmieniu) przewidywały (§ 8 ust. 1), że jeżeli do 31 grudnia 2018 r. LGD:

- 1) nie osiągnie co najmniej 20% poziomu każdego ze wskaźników produktu, który został przewidziany do realizacji w latach 2016 - 2018, a w przypadku gdy LSR przewiduje finansowanie w ramach RPO dodatkowo nie osiągnie 85% wartości wskaźników produktu ujętych w Ramach Wykonania, przewidzianej do osiągnięcia do końca 2018 r. lub
- 2) nie wykorzysta co najmniej 20% środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR, a w przypadku gdy LSR przewiduje finansowanie
 - a) w ramach PROW dodatkowo nie wykorzysta co najmniej:
 - 10% środków finansowych na realizację LSR na operacje dedykowane w LSR grupom defaworyzowanym,
 - 20% środków finansowych na realizację LSR na utworzenie miejsc pracy,
 - b) w ramach PO RYBY dodatkowo nie wykorzysta co najmniej:
 - 20% środków finansowych na realizację LSR na utworzenie/ utrzymanie miejsc pracy i utworzenie przedsiębiorstw,

wówczas kwota określona w § 4 ust. 1 umowy w ramach danego programu ulega obniżeniu o 10% oraz o różnicę pomiędzy poziomem wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w ramach danego programu, określonym w pkt 2, a faktycznym poziomem wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w ramach danego programu.

Analogiczne wymogi, z większymi wskaźnikami przewidzianymi do osiągnięcia, a także z wyższymi procentowymi sankcjami finansowymi za ich niespełnienie, przewidziano na 31 grudnia 2021 r. Zgodnie z § 8 ust. 5 umowy ramowej, przy ustalaniu poziomu wskaźników pod uwagę miały być brane operacje, dla których płatność została wypłacona beneficjentowi odpowiednio do 31 grudnia 2018 r. i do 31 grudnia 2021 r.

W związku z sygnałami docierającymi do IZ ze strony LGD, dotyczącymi znacznego zagrożenia osiągnięcia wskazanych w umowie ramowej poziomów wskaźników produktu, jak również poziomu wykorzystania środków finansowych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR do końca 2018 r., IZ przygotowała formularz aneksu umowy ramowej. Po dokonaniu zmiany umowy ramowej (czerwiec 2017), zmienione poziomy realizacji wskaźników⁸³ lub wykorzystania środków na koniec 2018 r.⁸⁴ powinny być osiągnięte na etapie zawartych umów o przyznaniu pomocy, a nie na etapie zrealizowanych płatności⁸⁵.

⁸³ 40% poziomu każdego ze wskaźników produktu, który został przewidziany do realizacji w LSR w latach 2016–2018.

⁸⁴ 60% środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016–2018, a w ramach PROW dodatkowo 20% środków finansowych przeznaczonych na utworzenie/utrzymanie miejsc pracy w ramach LSR.

⁸⁵ Zmiany umowy ramowej dokonane w 2017 r. nie dotyczyły kamieni milowych na koniec 2021 r. – LGD będą wówczas rozliczane z osiągnięcia wskaźników produktu i wykorzystania środków finansowych na etapie zrealizowanych płatności.

ZAŁĄCZNIKI

Skumulowanie przeprowadzania naborów WoPP w 2017 r.

Wynikający z § 8 ust. 1 umów ramowych obowiązek LGD osiągnięcia kamieni milowych spowodował, że w sporządzanych harmonogramach planowanych naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR planowały one przeprowadzenie naborów WoPP przede wszystkim w latach 2016–2018. Dokumentacje z pierwszych naborów WoPP wpłynęły z LGD do Urzędów pod koniec 2016 r. Na 31 grudnia 2016 r. do wszystkich 16 Urzędów przekazano 2598 wniosków, w I półroczu 2017 r. – 7134 wnioski, w II półroczu 2017 r. – 4383 wnioski (ogółem w 2017 r. – 11 517 wniosków).

Niska jakość WoPP

Na stan realizacji działania LEADER miała wpływ niska jakość WoPP (błędy lub braki WoPP). Jako przyczyny jednostki kontrolowane wskazywały:

- skomplikowane przepisy i procedury naborów WoPP,
- niekorzystanie z doradztwa LGD lub korzystanie z doradztwa w ostatnim dniu naboru i związane z tym brak możliwości skorygowania błędów lub uzupełnienia braków,
- pisanie wniosków (na zlecenie wnioskodawców) „pod kryteria” przez podmioty nieposiadające odpowiedniej wiedzy.

Przykłady

Wicemarszałek **Województwa Lubelskiego** wskazywał na wysoki/nadmierny poziom skomplikowania wymaganej projekcji finansowej w biznesplanach stanowiących załącznik do WoPP. Niektóre wskaźniki biznesplanu, np. rachunek przepływów pieniężnych netto NPV, w stosunku do jednostkowej kwoty pomocy i skali rozpoczynanej/rozwijanej działalności, są często niezrozumiałe dla potencjalnych odbiorców z obszarów wiejskich. Powoduje to, że duża liczba tych WoPP zawiera błędy.

W Sprawozdaniu z realizacji LSR za 2017 r., na podstawie wyników warsztatu refleksyjnego **LGD w Opolu Lubelskim** informowało m.in., że procedury nie są przyjazne dla wnioskodawców, są skomplikowane, obszerne. Wnioskodawcy nie chcą się z nimi zapoznawać. Istnieje również duża liczba wymagań i przepisów, proces oceny wniosków jest również skomplikowany i długotrwały. Trudnością we wdrażaniu LSR są również częste zmiany procedur wynikające ze zmiany wytycznych lub innych przepisów. Skutkiem jest niska jakość składanych wniosków. Trudność wnioskodawcom sprawia część finansowa biznesplanu. Wnioski są niewystarczająco przygotowane w przypadku nieskorzystania z usług doradczych, szkolenia dla wnioskodawców oraz doradztwa w biurze LGD. Częstym przypadkiem jest korzystanie z doradztwa zbyt późno – ostatniego dnia naboru, gdy jest już za późno na podjęcie działań naprawczych. Nie wszystkie kryteria wyboru operacji są jednoznaczne i łatwe do oceny. Wątpliwości wnioskodawców i Rady LGD budzi w szczególności ocena innowacyjności i możliwość udowodnienia tego kryterium.

Brak w ustawie o RLKS przepisu zobowiązującego LGD do wzywania wnioskodawców do złożenia wyjaśnień lub przedłożenia dokumentów

Niska jakość WoPP powodowała konieczność wzywania przez ZW wnioskodawców do uzupełnienia braków, stosownie do art. 23 ust. 5 ustawy o RLKS. Przed 2 września 2017 r. w ustawie o RLKS nie było przepisu umożliwiającego LGD wzywanie wnioskodawców do złożenia wyjaśnień lub dokumentów. IZ, SW, LGD uznawały, że ustawodawca w sposób kompletny uregulował w ustawie o RLKS kwestię wzywania wnioskodawców do wyjaśnień/uzupełnień, powierzając tę czynność ZW (art. 23 ust. 5 ustawy o RLKS).

Przykład

Z informacji uzyskanych w toku kontroli z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Regionalnego wynika, że do działania LEADER zastosowanie mają przepisy ustawy o RLKS oraz odpowiednio stosowane przepisy ustawy w zakresie polityki spójności, przywołane w przepisach ustawy RLKS (art. 49 ustawy w zakresie polityki spójności w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy o RLKS czy wybrane artykuły rozdziału 15 ustawy w zakresie polityki spójności w zw. z art. 22 ust. 3 i 8 ustawy o RLKS). Proces wyboru operacji odbywa się w drodze niedyskryminującej i przejrzystej procedury oraz obiektywnych kryteriów wyboru operacji, które pozwalają uniknąć konfliktów interesów, gwarantują, że co najmniej 50% głosów w decyzjach dotyczących wyboru pochodzi od partnerów niebędących instytucjami publicznymi i umożliwiają wybór w drodze procedury pisemnej, co wynika z art. 34 ust. 3 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013. W odniesieniu do przyznawania pomocy w ramach PROW 2014–2020 za pomocą instrumentu RLKS, odbywa się ono na zasadach określonych w przepisach o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, a w zakresie nieuregulowanym w tych przepisach – na zasadach określonych w ustawie PROW⁸⁶.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że według art. 30a ust. 3 ustawy w zakresie polityki spójności, realizacja RLKS odbywa się na zasadach określonych w ustawie o RLKS, a w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie - na zasadach określonych w ustawie w zakresie polityki spójności. W odniesieniu do działania LEADER mają więc zastosowanie nie tylko konkretnie wskazane przepisy ustawy w zakresie polityki spójności, do których odsyła ustawa o RLKS. Zastosowanie ma np. art. 37 ustawy w zakresie polityki spójności, ustanawiający zasady przeprowadzania wyboru projektów do dofinansowania⁸⁷. MRiRW nie zdecydował się jednak wprowadzić do wytycznych stosownej procedury uzupełniania braków wniosków przez LGD przed zmianą ustawy o RLKS i wprowadzeniem do niej przepisów art. 21 ust. 1a–1c z dniem 2 września 2017 r.⁸⁸ MRiRW nie zastosował art. 41 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 30a ust. 3 ustawy w zakresie polityki spójności, według którego instytucje przeprowadzające konkurs, zobowiązane były określić w regulaminie konkursu m.in. sposób uzupełnienia braków złożonych wniosków, w zakresie warunków formalnych oraz poprawiania w nich oczywistych omyłek. Dopiero z dniem 2 września 2017 r., w wyniku nowelizacji ustawy o RLKS, LGD – na mocy dodanego art. 21 ust. 1a – zostały zobowiązane do wzywania podmiotu ubiegającego się o przyznanie pomocy do złożenia wyjaśnień lub przedłożenia dokumentów, które są niezbędne do oceny zgodności operacji z LSR, wyboru operacji lub ustalenia kwoty wsparcia. Kwestia ta została następnie zaimplementowana do Wytycznych nr 6/4/2017 z dnia 2 października 2017 r. Tym samym dopiero po wprowadzeniu ww. przepisów i zmianie własnych procedur wyboru i oceny operacji, LGD stosowały mechanizm wzywania wnioskodawców do uzupełnień WoPP. NIK zauważa, że proces uzupełniania braków wniosków przez LGD pozwoli na skrócenie weryfikacji przez ZW.

⁸⁶ Pismo z 27 czerwca 2018 r., znak ROW.wpk.0910.1.2018.

⁸⁷ Zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 marca 2018 r., III SA/Łd 1086/17, LEX nr 2478243, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 14 lutego 2018 r., III SA/Łd 1072/17, LEX nr 2453317.

⁸⁸ Art. 14 ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 1475).

Brak systemu informatycznego wspierającego obsługę działania LEADER

W okresie objętym kontrolą Urzędy nie dysponowały systemem informatycznym usprawniającym zarządzanie działaniem LEADER, w tym monitorowanie wskaźników, kontrolowanie limitów środków na poszczególne operacje oraz prowadzenie kontroli krzyżowych.

ARiMR zgodnie z postanowieniami umów o delegowanie zadań, zawartych z SW, zobowiązała się do nieodpłatnego udostępnienia systemu informatycznego wspierającego realizację zadań delegowanych. W Sprawozdaniu rocznym ARiMR z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 za 2017 r. podano, że działania ARiMR zmierzające do udostępnienia SW aplikacji wspierającej obsługę wniosków trwają od 2014 r. Efekty prac projektowych nad budową aplikacji wspierającej obsługę poddziałania 19.2 były niezadawalające i współpraca z zewnętrznym wykonawcą została wstrzymana. Podjęto decyzję o alternatywnym podejściu do budowy aplikacji do obsługi poddziałania 19.2, z wykorzystaniem wewnętrznych zasobów. Przewidywano, że w lipcu 2018 r. zostanie udostępniony SW główny moduł aplikacji pozwalający na wprowadzanie danych z WoPP.

Przykład

W **Urzędzie we Wrocławiu** podnoszono jednak, że SW są już na zaawansowanym etapie wdrażania działania LEADER i uzyskanie wsparcia informatycznego w danym momencie będzie wprawdzie pomocne, ale niewątpliwie wiązać się będzie z koniecznością wprowadzania do systemu danych archiwalnych, co wydłuży wykonywanie bieżących czynności.

6.2. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Dokonanie oceny prawidłowości rozdysponowania środków publicznych przeznaczonych na wdrażanie inicjatywy LEADER w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020.

Cel główny kontroli

1. Czy samorzady województw oraz Lokalne Grupy Działania były przygotowane do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014–2020?
2. Czy wybór LSR do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER był zgodny z przepisami i procedurami?
3. Czy postanowienia umów o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność zawierane pomiędzy samorządami województw a Lokalnymi Grupami Działania (umowy ramowe) były przestrzegane?
4. Jakie były efekty rozdysponowania środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014–2020.

Cele szczegółowe

Kontrola została przeprowadzona w Urzędach (sześciu) i w LGD, działających w formie stowarzyszeń (12), na obszarze działania delegatur NIK w Białymstoku, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Warszawie Wrocławiu. Ponadto zaprezentowane zostały wyniki kontroli I/17/003 przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Lublinie w Urzędzie w Lublinie i LGD w Leśnej Podlaskiej⁸⁹.

Zakres podmiotowy

W urzędach marszałkowskich – legalność, gospodarność, rzetelność.

Kryteria kontroli

W LGD – legalność, gospodarność.

Lata 2015–2018 z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.

Okres objęty kontrolą

W ramach postępowania kontrolnego, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w sześciu niekontrolowanych jednostkach, m.in. uzyskano z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi informacje na temat barier we wdrażaniu inicjatywy LEADER, z ARiMR sprawozdania z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (roczne, półroczne i wybrane miesięczne).

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Kontrole w 6 Urzędach oraz w 12 LGD prowadzono w okresie od 12 marca do 29 czerwca 2018 r. Zastrzeżenia zostały złożone po kontrolach w Urzędzie w Lublinie (dwukrotnie, tj. również po kontroli doraźnej I/17/003/LLU), LGD w Opolu Lubelskim oraz LGD w Leśnej Podlaskiej (po kontroli doraźnej). Dotyczyły one:

Pozostałe informacje

- W odniesieniu do kontroli w Urzędzie w Lublinie nieprawidłowości polegających na:
 - dokonaniu przez pracowników Urzędu pozytywnej weryfikacji dwóch naborów przeprowadzonych przez LGD w Opolu Lubelskim, pomimo braku w dokumentacji tych naborów, dokumentów dotyczących identyfikacji grup interesu i przynależności do nich członków

⁸⁹ Kontrole przeprowadzone w okresie marzec–czerwiec 2017 r.

Rady LGD, tj. zapewnienia zachowania składu Rady zgodnego z wymaganiami określonymi w art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia 1303/2013,

- zatwierdzeniu wybranych przez Radę LGD w Opolu Lubelskim operacji do dofinansowania w ramach naboru nr 4/2017, pomimo że nie realizowały one celów określonych w LSR,

a także (po kontroli doraźnej):

- niewypełnieniu przez ZW oraz powołaną przez ZW Komisję dostatecznie rzetelnie obowiązku nałożonego art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o RLKS w postępowaniu w sprawie wyboru LSR przygotowanej przez LGD w Leśnej Podlaskiej, ze względu na niedostrzeżenie niezgodności pomiędzy określonymi w LSR warunkami wyboru i oceny operacji a lokalnymi kryteriami oceny wniosków o udzielenie wsparcia, załączonymi do wniosku o wybór LSR,
 - niezgodnieniu terminów na przeprowadzenie naboru WoPP w odniesieniu do trzech naborów przez ZW, do czego zobowiązuje art. 19 ust. 1 ustawy o RLKS, ale przez pracowników Urzędu, którzy nie dysponowali stosownymi upoważnieniami ZW do dokonania tej czynności,
 - zatwierdzenia przez ZW planu komunikacji i harmonogramu jego realizacji, złożonych przez LGD w Leśnej Podlaskiej, pomimo podania w tych dokumentach różnej planowanej do wydatkowania kwoty na działania komunikacyjne oraz
 - uwagi odnoszącej się do tego, że ZW przyjął trzy LSR pomimo tego, że zaplanowane do osiągnięcia po zakończeniu realizacji LSR wskaźniki oddziaływania (spadek bezrobocia rejestrowanego, liczba osób bezrobotnych w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym) w tym czasie już przekraczały zaplanowaną do osiągnięcia wartość docelową.
- W odniesieniu do kontroli w LGD w Opolu Lubelskim:
- nieprawidłowości polegającej na zawężeniu wyboru członków Rady do kandydatów proponowanych przez Zarząd, co stanowiło ograniczenie kompetencji WZC) wynikających z art. 4 ust. 4 ustawy o RLKS,
 - nieprawidłowości polegającej na dokonaniu przez Radę LGD wyboru do dofinansowania operacji w naborze 4/2017 i jednej operacji w naborze 5/2017, mimo że nie były one zgodne z PROW 2014–2020 i LSR (nie przyczyniały się bezpośrednio do realizacji celów określonych w LSR i były niezgodne z opisem celu szczegółowego 3.2 Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i ograniczenie ubóstwa poprzez wsparcie zakładania i rozwijania innowacyjnej działalności gospodarczej w sektorze usług), tj. z naruszeniem art. 21 ust. 1 i ust. 2 pkt 1–2 ustawy o RLKS oraz § 5 ust. 1 pkt 10 umowy ramowej,
 - uwagi odnoszącej się do potrzeby identyfikacji grup interesu w Radzie, która powinna się odbywać poprzez określenie relacji zachodzących pomiędzy członkami Rady, a nie w oparciu o powiązania członków Rady z wnioskodawcami lub operacjami.

ZAŁĄCZNIKI

W odniesieniu do kontroli w LGD w Leśnej Podlaskiej zastrzeżenia dotyczyły nieprawidłowości polegającej na niedochowaniu należytej staranności przy wyborze usługodawcy prowadzącego obsługę księgową, co skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem ok. 20 tys. zł ze środków wyprzedzającego finansowania LSR.

Komisje Rozstrzygające NIK podjęły uchwały o oddaleniu wszystkich ww. 10 zastrzeżeń.

Wyniki kontroli przedstawiono w wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 37 wniosków pokontrolnych. Do wszystkich (6) marszałków województw zwrócono się z wnioskami o terminowe rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy na wdrażanie operacji w ramach LSR. Inne wnioski dotyczyły min. rzetelnego weryfikowania: rocznych sprawozdań z realizacji LSR, dokumentacji z naborów w zakresie zapewnienia zachowania składu Rady zgodnego z wymaganiami określonymi w art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia 1303/2013, dokumentacji naborów wniosków w zakresie spójności z LSR oraz PROW lata 2014–2020 i skorygowanie wskaźników (Urząd w Lublinie).

Wnioski zawarte w wystąpieniach skierowanych do LGD (25 wniosków) dotyczyły zaś między innymi:

- Dokonywania wyboru operacji zgodnych z celami LSR.
- Pełnej realizacji działań i wskaźników ujętych w Planie Komunikacji.
- Podjęcia działań organizacyjnych zapewniających bezstronność osób, które uczestniczą w procesie doradztwa, przygotowania posiedzeń Rady i rozpoznawania wniosków o pomoc finansową.
- Podjęcia działań zapewniających przetwarzanie zbiorów danych zgodnie z obowiązującymi przepisami o ochronie danych osobowych.
- Niezwłocznego publikowania na stronie internetowej wszystkich wymaganych dokumentów oraz bieżącego aktualizowania tej strony zgodnie z postanowieniami umowy ramowej.
- Wydatkowania środków finansowych przyznanych LGD w ramach wsparcia kosztów bieżących i aktywizacji, wyłącznie na cele określone w art. 35 rozporządzenia Nr 1303/2013 i zgodnie z umową wspierającą.
- Dostosowania lokalnych kryteriów wyboru do zapisów LSR.
- Zapewnienia wszystkim kandydatom swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa w Stowarzyszeniu.
- Zapewnienia WZC wyboru składu Rady w sposób przewidziany w art. 4 ust. 4 ustawy o RLKS.

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły 850 966,94 zł, finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich – 1 482 186,26 zł, w tym w kontroli doraźnej I/17/003/LLU – 940 716 zł.

Z informacji uzyskanej od kierowników jednostek kontrolowanych wynikało, że wg stanu na 25 października 2018 r. 28 wniosków zostało zrealizowanych, sześć było w trakcie realizacji. Nie zostały zrealizowane trzy wnioski pokontrolne.

Stan realizacji wniosków
pokontrolnych

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku	Jerzy Leszczyński	pozytywna
2.	Delegatura w Białymstoku	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania - Tygiel Doliny Bugu w Drohiczyne	Agnieszka Wojtkowska	pozytywna
3.	Delegatura w Białymstoku	Lokalna Grupa Działania „Puszcza Białowieska” w Hajnówce	Eugeniusz Kowalski	pozytywna
4.	Delegatura w Krakowie	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Jacek Krupa	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.	Delegatura w Krakowie	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brama Beskidu” w Starym Sączu	Wioletta Derymacka	pozytywna
6.	Delegatura w Krakowie	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Między Dalinem a Gościbią” w Myślenicach	Kazimierz Dąbrowski	pozytywna
7.	Delegatura w Lublinie	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Sławomir Sosnowski	opisowa
8.	Delegatura w Lublinie	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Owocowy Szlak” w Opolu Lubelskim	Dariusz Wróbel	opisowa
9.	Delegatura w Lublinie	Lokalna Grupa Działania „Polesie” w Cycowie	Małgorzata Leszczyńska	opisowa
10.	Delegatura w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu	Marek Woźniak	pozytywna
11.	Delegatura w Poznaniu	Wielkopolska Lokalna Grupa Działania Kraina Lasów i Jezior w Lesznie	Krzysztof Benedykt Piwoński	pozytywna
12.	Delegatura w Poznaniu	Stowarzyszenie „Dolina Noteci” w Chodzieży	Jacek Gursz	opisowa

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
13.	Delegatura w Warszawie	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie	Adam Struzik	pozytywna mimo stwierdzonej nieprawidłowości
14.	Delegatura w Warszawie	Stowarzyszenie „Między Wisłą i Kampinosem” w Czosnowie	Paweł Białecki	pozytywna
15.	Delegatura w Warszawie	Stowarzyszenie „Dziedzictwo i Rozwój” w Zwoleniu	Zbigniew Buczma	pozytywna
16.	Delegatura we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
17.	Delegatura w Opolu	Lokalna Grupa Działania Dobra Widawa w Oleśnicy	Agnieszka Kasina	pozytywna
18.	Delegatura we Wrocławiu	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania UJŚCIE BARYCZY Gmin Góra-Niechlów-Wąsosz, z siedzibą w Górze	Jolanta Wrotkowska	pozytywna

6.3. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

LEADER – RLKS Zgodnie z art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, RLKS jest wspierany ze środków EFRROW, określany nazwą LEADER, i może być wspierany ze środków EFRR, EFS lub EFMR, zwanych dalej „właściwymi EFSI”. Według ust. 2, RLKS jest:

- a) skoncentrowany na konkretnych obszarach poniżej szczebla regionalnego;
- b) kierowany przez LGD, w których skład wchodzi przedstawiciele władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców, przy czym na poziomie podejmowania decyzji ani władze publiczne – określone zgodnie z przepisami krajowymi – ani żadna z grup interesu nie posiada więcej niż 49% praw głosu;
- c) prowadzony na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych LSR;
- d) zaprojektowany z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i potencjału oraz zawiera elementy innowacyjne w kontekście lokalnym i zakłada tworzenie sieci kontaktów oraz, w stosownych przypadkach, współpracę.

Stosownie do art. 3 ust. 3 ustawy PROW wspieranie RLKS, o którym mowa w art. 32–35 rozporządzenia nr 1303/2013, w ramach inicjatywy LEADER, odbywa się na zasadach określonych w przepisach o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, a w zakresie nieuregulowanym w tych przepisach – na zasadach określonych w ustawie PROW.

IZ – MRiRW Według art. 5 ust. 1 ustawy PROW minister właściwy do spraw rozwoju wsi jest instytucją zarządzającą w zakresie RLKS. Do zadań MRiRW jako IZ należy zarządzanie PROW 2014–2020 i wdrażanie go w efektywny, skuteczny i prawidłowy sposób, w szczególności: określenie kryteriów wyboru operacji w ramach wszystkich działań (z wyjątkiem kryteriów, do określenia których właściwe są LGD) i zapewnienie, że operacje są wybierane zgodnie z tymi kryteriami, monitorowanie realizacji Programu, sporządzanie rocznych sprawozdań z postępu wdrażania Programu, zagwarantowanie przeprowadzania ocen Programu. Zgodnie z art. 7 ustawy PROW, instytucja zarządzająca sprawuje nadzór nad:

- 1) agencją płatniczą – w zakresie wykonywania zadań związanych z przyznawaniem, wypłatą i zwrotem pomocy i pomocy technicznej,
- 2) podmiotami wdrażającymi – w zakresie wykonywania zadań związanych z przyznawaniem, wypłatą i zwrotem pomocy,
- 3) instytucjami pośredniczącymi – w zakresie wykonywania zadań instytucji zarządzającej, pod względem wykonywania tych zadań zgodnie z przepisami prawa i PROW 2014–2020. Instytucja zarządzająca, w ramach nadzoru, może w szczególności:
 - wydawać wytyczne i polecenia,
 - żądać przedstawienia informacji i udostępnienia dokumentów,
 - przeprowadzać kontrole.

IZ może przeprowadzać kontrole realizacji LSR, pod względem jej zgodności z przepisami prawa i procedurami określonymi w LSR, a także pod

ZAŁĄCZNIKI

względem osiągnięcia wskaźników założonych w LSR (art. 8 ust. 1 ustawy PROW). Instytucja zarządzająca może wydawać LGD wytyczne w celu zapewnienia zgodności sposobu realizacji LSR z przepisami Unii Europejskiej w zakresie RLKS, a także w celu zapewnienia jednolitego i prawidłowego wykonywania przez LGD zadań związanych z realizacją LSR określonych w tych przepisach oraz w przepisach o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (art. 8 ust. 2 ustawy PROW).

Funkcję agencji płatniczej pełni Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) na podstawie uzyskanej akredytacji (art. 6 ust. 1 ustawy PROW). Zadania związane z przyznaniem i cofaniem akredytacji wykonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych na podstawie przepisów o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej. Minister Finansów sprawuje stały nadzór nad agencją płatniczą. Agencja płatnicza jest odpowiedzialna za zarządzanie wydatkami oraz ich kontrolę. Do zadań agencji płatniczej należy między innymi zarządzanie operacjami związanymi z interwencją publiczną, za które jest odpowiedzialna oraz zapewnienie kontroli tych operacji; na Agencji spoczywa ogólna odpowiedzialność w tym zakresie, dokonywanie płatności na rzecz beneficjentów, sporządzanie rocznych sprawozdań finansowych dotyczących wydatków, poświadczenia dotyczącego zarządzania w odniesieniu do kompletności, rzetelności i prawdziwości sprawozdań rocznych, prawidłowości funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej, legalności i prawidłowości transakcji; sporządzanie rocznych streszczeń końcowych sprawozdań z audytu i przeprowadzonych kontroli; sporządzanie deklaracji wydatków.

Agencja płatnicza
– ARiMR

Funkcję jednostki certyfikującej pełni Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej (GIKS). Funkcję Generalnego inspektora Kontroli Skarbowej pełni sekretarz albo podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej wykonuje swoje zadania za pośrednictwem Departamentu Ochrony Interesów Finansowych UE Ministerstwa Finansów oraz 16 urzędów kontroli skarbowej. Jednostka certyfikująca dba o to, aby czynności audytowe uwzględniały uznane w skali międzynarodowej standardy audytu. Jednostka certyfikująca jest operacyjnie niezależna od agencji płatniczej, jednostki koordynującej, jak również od organu, który akredytuje agencję płatniczą. Audyt realizowany przez jednostkę certyfikującą obejmuje sprawdzenie: skuteczności funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli, prawidłowości rachunków, prawidłowości i zgodności z prawem wydatków, wywiązywania się z warunków finansowania pomocy. Audyt jest przeprowadzany w instytucji zarządzającej, instytucjach wdrażających, agencji płatniczej oraz podmiotach i jednostkach organizacyjnych wydatkujących, przekazujących i otrzymujących środki EFRROW.

Jednostka certyfikująca

SW w odniesieniu do działania LEADER realizowanego w ramach PROW 2014–2020 są:

SW

- instytucjami pośredniczącymi, wykonującymi niektóre zadania instytucji zarządzającej (w szczególności zadania IZ odnoszące się do RLKS, określone w rozporządzeniu nr 1303/2013 oraz w przepisach wyda-

nych w trybie tego rozporządzenia, tj. zadania polegające na wyborze Komisji wybierającej LSR i dokonywaniu wyboru LSR);

- podmiotami wdrażającymi, realizującymi zadania delegowane przez agencję płatniczą, tj. odpowiedzialnymi za przyznawanie, wypłatę i zwrot pomocy, z wyjątkiem dochodzenia zwrotu nienależnych kwot pomocy oraz z wyjątkiem dokonywania płatności.

Zadania instytucji zarządzającej w zakresie wyboru operacji i ustalania kwoty wsparcia oraz, w stosownych przypadkach, przedkładania wniosków do podmiotu odpowiedzialnego za ostateczną weryfikację kwalifikowalności przed ich zatwierdzeniem, w przypadku poddziałania dotyczącego przygotowania i realizacji działań w zakresie współpracy z LGD, są zadaniami IZ, które wykonuje SW jako instytucja pośrednicząca (art. 5 ust. 4 ustawy PROW). Stosownie do art. 5 ust. 5 ustawy PROW, zadania instytucji zarządzającej w zakresie RLKS, określone w rozporządzeniu nr 1303/2013 oraz w przepisach wydanych w trybie tego rozporządzenia, wykonuje SW jako instytucja pośrednicząca na podstawie przepisów o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności. SW wykonuje również, w odniesieniu do wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER, zadania agencji płatniczej związane z przyznawaniem, wypłatą i zwrotem pomocy, z wyjątkiem dochodzenia zwrotu nienależnych kwot pomocy wykonuje, jako podmiot wdrażający (art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy PROW). Zadania te, stosownie do ust. 4, obejmują w szczególności:

- 1) prowadzenie postępowań w sprawach o przyznanie lub o wypłatę pomocy, w tym:
 - a) przyjmowanie WoPP oraz wniosków o płatność,
 - b) rejestrowanie WoPP oraz wniosków o płatność,
 - c) przeprowadzanie kontroli administracyjnych, o których mowa w art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013⁹⁰, zwanych dalej „kontrolami administracyjnymi”,
 - d) dokonywanie wyboru operacji,
 - e) zawieranie umów, na podstawie których jest przyznawana pomoc, informowanie o odmowie jej przyznania lub wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach o przyznanie pomocy, rejestrowanie tych umów, informacji i decyzji;
- 2) przeprowadzanie kontroli na miejscu, o których mowa w art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013;
- 3) ustalanie nienależnych kwot pomocy i wzywanie beneficjenta do zwrotu tych kwot;
- 4) przechowywanie dokumentów związanych z wykonywaniem przez podmiot wdrażający zadań agencji płatniczej;

⁹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549, ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem nr 1306/2013”.

ZAŁĄCZNIKI

- 5) udostępnianie lub przekazywanie agencji płatniczej, instytucji zarządzającej, Komisji Europejskiej lub innym organom upoważnionym do kontroli, dokumentów, o których mowa w pkt 4.

Według art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy o RLKS określone w ustawie zadania w zakresie RLKS zarząd województwa wykonuje jako organ reprezentujący:

- a) instytucję pośredniczącą właściwą w zakresie RLKS – w przypadku:
- programu współfinansowanego ze środków EFRROW, w zakresie zadań dotyczących powoływania komisji, o której mowa w art. 33 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013, i dokonywania wyboru LSR;
- b) podmiot wdrażający właściwy do przyznawania pomocy w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego programem współfinansowanym ze środków EFRROW – w przypadku programu współfinansowanego ze środków EFRROW, w zakresie zadań dotyczących udzielania wsparcia z EFSI na rzecz RLKS.

Do zadań SW należy również:

- zatwierdzenie LSR i zawarcie z LGD, która będzie realizowała tę LSR, umowy ramowej;
- uzgadnianie z LGD terminów naborów wniosków o udzielenie wsparcia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013, na operacje realizowane przez podmioty inne niż LGD;
- udzielanie/odmowa udzielenia wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR, po dokonaniu wyboru operacji przez LGD;
- przeprowadzanie kontroli w LGD co najmniej raz w roku w celu potwierdzenia wykonywania przez LGD zobowiązań wynikających z umowy ramowej;
- pozyskiwanie, gromadzenie, opracowanie i przekazywanie agencji płatniczej danych dotyczących realizacji działania LEADER, niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji i ewaluacji programu.

Stosownie do art. 34 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, LGD opracowują i realizują LSR. Według ust. 3⁹¹ zadania LGD obejmowały: **LGD**

- a) rozwijanie zdolności podmiotów lokalnych do opracowywania i wdrażania operacji, w tym rozwijania ich zdolności zarządzania projektami;
- b) opracowanie niedyskryminującej i przejrzystej procedury wyboru oraz obiektywnych kryteriów wyboru operacji, które pozwalają uniknąć konfliktów interesów, gwarantują, że co najmniej 50 % głosów w decyzjach dotyczących wyboru pochodzi od partnerów niebędących instytucjami publicznymi i umożliwiają wybór w drodze procedury pisemnej;
- c) opracowanie i zatwierdzenie niedyskryminujących, obiektywnych kryteriów wyboru operacji, które zapewniają zachowanie spójności ze strategią rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność dzięki

⁹¹ W brzmieniu obowiązującym w okresie objętym kontrolą.

ZAŁĄCZNIKI

uszeregowaniu tych operacji w zależności od ich wkładu w realizację celów i wartości docelowych tej strategii;

- d) opracowanie i publikowanie naborów wniosków lub ciągłej procedury składania projektów, w tym określanie kryteriów wyboru;
- e) przyjmowanie i dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie;
- f) wybór operacji i ustalanie kwoty wsparcia oraz, w stosownych przypadkach, przedkładanie wniosków do podmiotu odpowiedzialnego za ostateczną weryfikację kwalifikowalności przed ich zatwierdzeniem;
- g) monitorowanie wdrażania LSR i operacji będących przedmiotem wsparcia oraz przeprowadzanie szczegółowych działań ewaluacyjnych związanych z tą strategią.

Zadaniem LGD jest też aktywizacja społeczności lokalnej oraz udzielanie doradztwa potencjalnym beneficjentom. LGD sporządza plan komunikacyjny, wskazujący m.in. metody współpracy ze społecznością lokalną, konkretne grupy docelowe, cele oraz powiązanie z celami i wskaźnikami LSR.

Charakterystyka LSR

LSR jest dokumentem, który stanowi podstawę do działań podejmowanych przez LGD w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Istotą LSR jest wskazanie kierunków rozwoju obszaru objętego LSR. Zasadniczym celem pracy nad LSR jest poszukiwanie i zdefiniowanie tych kierunków. LSR jest opracowywane przez LGD z udziałem społeczności lokalnych. Podstawą dla tworzenia LSR były konsultacje społeczne, w których udział brały podmioty publiczne, społeczne, gospodarcze oraz mieszkańcy danego obszaru. W trakcie tych konsultacji były identyfikowane potrzeby lokalnego środowiska, a także uwarunkowania przestrzenne, geograficzne, przyrodnicze, które wytyczyły kierunki rozwoju obszaru objętego LSR. LSR oraz:

- harmonogram naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR;
- procedury wyboru i oceny operacji w ramach LSR;
- regulamin organu decyzyjnego;
- lokalne kryteria wyboru operacji wraz z procedurą ustalania lub zmiany kryteriów;
- opis stanowisk precyzujący podział obowiązków i zakres odpowiedzialności pracowników biura LGD;
- plan szkoleń dla członków organu decyzyjnego i pracowników biura LGD;
- procedury wyboru i oceny grantobiorców w ramach projektów grantowych;
- kryteria wyboru grantobiorców wraz z procedurą ustalania lub zmiany kryteriów,

stanowi załącznik do umowy ramowej.

Wsparcie RLKS

Zgodnie z art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, wsparcie z właściwych EFSI rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność obejmuje:

- a) koszty wsparcia przygotowawczego obejmującego budowanie potencjału, szkolenie i tworzenie sieci kontaktów w celu przygotowania i wdrożenia strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność;

- b) wdrażanie operacji w ramach LSR;
- c) przygotowanie i realizację przedsięwzięć LGD w zakresie współpracy;
- d) koszty bieżące związane z zarządzaniem wdrażania LSR obejmujące koszty operacyjne, koszty personelu, koszty szkoleń, koszty związane z public relations, koszty finansowe, a także koszty związane z monitorowaniem i ewaluacją tej strategii, o których mowa w art. 34 ust. 3 lit. g);
- e) animowanie realizacji LSR w celu ułatwienia wymiany między zainteresowanymi podmiotami, aby zapewniać informacje i propagować strategię oraz aby wspierać potencjalnych beneficjentów w celu opracowywania operacji i przygotowywania wniosków.

Według ust. 2, wsparcie kosztów bieżących i kosztów animowania, o których mowa w ust. 1 lit. d) i e) nie przekracza 25% całkowitych wydatków publicznych poniesionych w ramach LSR.

Całkowite wydatki publiczne na realizację działania 19. LEADER wynoszą 735 mln euro, tj. 5,4% środków publicznych przeznaczonych na PROW 2014–2020. Budżet PROW 2014–2020 jest mniejszy od budżetu PROW 2007–2013 o ok. 3,8 mld euro. Budżet działania LEADER w ramach PROW 2014–2020 jest większy od budżetu PROW 2007–2013 o 13,2 mln euro, natomiast w strukturze budżetu PROW 2014–2020 działanie LEADER odnotowało wzrost o 1,3 punktu procentowego

W bazie LGD prowadzonej przez Krajową Sieć Obszarów Wiejskich figurują 324 LGD (według stanu na 1 lutego 2018 r.). SW zawarły z LGD, i według stanu na koniec kwietnia 2018 r. realizują, 292 umowy ramowe. Realizowane LSR dotyczą obszaru, na którym zamieszkuje ok. 20 mln ludzi. W województwach objętych kontrolą LGD realizowały 140 umów ramowych, najwięcej w województwie małopolskim (32), najmniej – w podlaskim (11)⁹².

⁹² W województwie: mazowieckim i wielkopolskim – po 29, lubelskim – 22, dolnośląskim – 17.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Rozporządzenie nr 1303/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).
2. Rozporządzenie nr 1305/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. U. L 347 z 20.12.2013, s. 487, ze zm.).
3. Rozporządzenie wykonawcze nr 808/2014 – rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, s. 18, ze zm.).
4. RODO – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1, ze zm., obowiązujące od 25 maja 2018 r.).
5. Rozporządzenie nr 1306/2013 – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 549, ze zm.).
6. Rozporządzenie wykonawcze nr 809/2014 – rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 227 z 31.07.2014, s. 69, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

7. Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz. Urz. UE L 255 z 28.08.2014, s. 18, ze zm.).
8. Ustawa o RLKS – ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. z 2018 r. poz. 140, ze zm.).
9. Ustawa PROW – ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 627).
10. Ustawa w zakresie polityki spójności - ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431).
11. Ustawa z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 719).
12. Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 5, ze zm., zmieniająca art. 21–23 ustawy o RLKS z dniem 18.01.2017 r.).
13. Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1475, zmieniającej art. 21–23 ustawy o RLKS z dniem 02.09.2017 r.).
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
15. Rozporządzenie w sprawie wsparcia operacji LSR - rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. z 2017 r. poz. 772, ze zm.).
16. Rozporządzenie w sprawie wsparcia na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1822).
17. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 335, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

18. Rozporządzenie w sprawie danych do monitorowania i ewaluacji PROW 2014–2020 – rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie danych niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji i ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1397).
19. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 września 2015 r. w sprawie funkcjonowania krajowej sieci obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1552) – obowiązujące do 17 stycznia 2017 r.
20. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 148) – obowiązujące od 25 stycznia 2017 r.
21. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).
22. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu konkurencyjnego wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji i warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej (Dz. U. poz. 106), obowiązujące do 20 lutego 2018 r.
23. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2018 r. w sprawie wyboru wykonawców zadań ujętych w zestawieniu rzeczowo-finansowym operacji oraz warunków dokonywania zmniejszeń kwot pomocy oraz pomocy technicznej (Dz. U. poz. 396).
24. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania czynności kontrolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. poz. 1344).
25. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.).
26. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2017 r. poz. 210, ze zm.).
27. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.).
28. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1000, ze zm.).
29. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).
30. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. Nr 229 poz. 1536) – uchylone z dniem 25 maja 2018 r.

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
11. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
15. Marszałkowie Województw
16. Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

6.6. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

**MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

K.kp.0910.13.2018

Warszawa, dnia

2018 -11- 19

**Pani
Ewa Polkowska
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Anonimowe Pani Prezes!

Odpowiadając na Informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018” nadesłaną przy piśmie z 6.11.2018 r., znak: LLU.430.005.2018, uprzejmie informuję.

***Wniosek nr 1.** „Rozważenie podjęcia działań zmierzających do nieobciążenia LGD sankcjami finansowymi z powodu nieosiągnięcia kamieni milowych w sytuacji, gdy nie zrealizowały one wymaganego w umowach ramowych poziomu wskaźników produktu lub wykorzystania środków finansowych z przyczyn od nich niezależnych”.*

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) na bieżąco analizuje dane monitoringowe w zakresie wdrażania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR).

Pierwszą reakcją na docierające od samorządów województw (SW) i lokalnych grup działania (LGD) sygnały związane z obawą niespełnienia warunków (tzw. osiągnięcie „kamieni milowych”) określonych w § 8 umowy ramowej (umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność) było przygotowanie formularza zmiany tej umowy w połowie 2017 r. Formularz aneksu umowy uwzględniał m.in. złagodzenie wymagań dla „pierwszego kamienia milowego” zaplanowanego do osiągnięcia do końca 2018 r. Przede wszystkim zmieniono punkt odniesienia dla sprawdzenia poziomu osiągnięcia wskaźników produktu i poziomu wykorzystania środków finansowych (pierwotnie wymagana była weryfikacja na podstawie płatności, obecnie warunki osiągnięcia wskaźników produktu i poziomu wykorzystania środków finansowych sprawdza się w oparciu o zawarte umowy o przyznanie pomocy). Ponadto zmniejszono pulę środków finansowych, które stanowią podstawę do wyliczenia poziomu wykorzystania środków, tzn. po zmianie umowy ramowej sprawdza się procent wykorzystania środków finansowych w odniesieniu do puli środków zaplanowanych do wykorzystania w ramach poddziałania 19.2 (Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność) w latach 2016-2018,

a nie jak wcześniej w odniesieniu do wszystkich środków poddziałania 19.2 w całym okresie programowania (2016-2023). Dodatkowo zrezygnowano z warunku dotyczącego odpowiedniego poziomu wykorzystania środków finansowych na rzecz grup defaworyzowanych.

Zakres zmiany umowy ramowej był uzgadniany i konsultowany z instytucjami zarządzającymi programami, zarządami województw, Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz przedstawicielami lokalnych grup działania.

Ponadto, należy mieć na uwadze, że postanowienia § 8 umowy ramowej pozwalają na zabezpieczenie sprawnego wdrażania LSR i efektywnego wykorzystania środków z europejskich funduszy. W przypadku problemu związanego ze sprawnym wykorzystaniem przez LGD pomocy finansowej, wysokość środków na wdrażanie operacji w ramach realizacji LSR będzie odpowiednio zmniejszona. Środki te będzie można przeznaczyć na „nagrody” dla LGD, które sprawnie i efektywnie zarządzają środkami pomocowymi po spełnieniu warunków określonych w umowie ramowej. Jest to mechanizm pozwalający na dokonanie swego rodzaju korekty pierwotnego rozdziału środków finansowych przydzielonych na etapie wyboru LGD do realizacji LSR, z uwagi na efektywność LGD w zakresie wspierania działań na rzecz rozwoju lokalnego.

Jednocześnie warto wspomnieć, że w Polsce wybrano większość LGD, które wniosowały o wsparcie finansowe (które swoim działaniem obejmują ponad 90% obszarów kwalifikujących się do objęcia LSR). Zważywszy na głosy o wciąż niewystarczającym wsparciu ogromnych potrzeb regionów w zakresie rozwoju lokalnego, już na etapie konkursu na wybór LSR do finansowania ze środków unijnych dokonano pierwszego zróżnicowania w wysokości pomocy poprzez zmniejszenie wnioskowanych przez LGD kwot w wysokości 5-10% w zależności od liczby otrzymanych punktów w ramach jakościowej oceny złożonych LSR (mniejsza liczba otrzymanych punktów za LSR skutkowało odpowiednim obniżeniem planowanego budżetu LSR). Ponadto, warto zauważyć, że nieosiągnięcie „pierwszego kamienia milowego” nie będzie skutkowało 100% redukcją budżetu poddziałania 19.2, a jedynie w wysokości 10-20% (wg obecnego brzmienia umowy ramowej).

Kolejnym działaniem MRiRW, w związku z sygnałami o problemach dotyczących osiągnięcia przez LGD „pierwszego kamienia milowego”, było przeprowadzenie odpowiednich kontroli w ramach sprawowanego przez Instytucję Zarządzającą Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020) nadzoru nad podmiotami wdrażającymi (SW) i Agencją Płatniczą. W wyniku ustalenia znacznych przekroczeń terminów na wezwania do zawarcia umowy o przyznaniu pomocy bądź informowanie o odmowie jej przyznania w ramach m.in. poddziałania 19.2, wynikających (i obowiązujących SW w pełnym zakresie) z przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego PROW 2014-2020, SW zostały wezwane do przestrzegania przepisów prawa oraz procedur. SW zostały także poproszone o przekazanie

informacji o działaniach podjętych w celu uniknięcia takich nieprawidłowości w kolejnych postępowaniach w sprawie przyznania pomocy, stanowiących ryzyko nieprawidłowej realizacji PROW 2014-2020. Z otrzymanych informacji od wszystkich SW wynika, że zostały podjęte stosowane działania w tym zakresie.

Jednocześnie należy zauważyć, że z danych monitoringowych wynika, że wzrosło tempo podpisywania umów o przyznaniu pomocy, a także realizacji pierwszych płatności oraz płatności końcowych w ramach poddziałania 19.2. Przyspieszenie procesu podpisywania umów o przyznaniu pomocy odnotowuje się od ponad roku. Kontraktacja środków finansowych obejmuje średnio ok. 2-3% dostępnego limitu w ramach poddziałania 19.2 na miesiąc. Do końca października 2018 r. zakontraktowano blisko 50 % środków całego budżetu poddziałania 19.2. Patrząc na przeciętny przyrost środków zakontraktowanych w ramach przyznanej pomocy w zakresie poddziałania 19.2 (ok. 2-3% na miesiąc), do końca roku 2018 można się spodziewać zakontraktowania w przedziale ponad 50%, a nawet blisko 60% limitu środków poddziałania 19.2. Natomiast w ramach „pierwszego kamienia milowego” pod uwagę będzie brana tylko część budżetu poddziałania 19.2 - zaplanowana w LSR pula środków do wykorzystania do końca 2018 r., a nie cały budżet poddziałania 19.2, a więc udział zakontraktowanych środków powinien być wyższy. Przy czym warto także wspomnieć, że system przyznawania pomocy był znacznie obciążony na początku uruchomienia ww. poddziałania. Znaczna liczba LGD zaplanowała wykorzystanie większości budżetu w pierwszych latach realizacji LSR. Zaplanowano wiele naborów i w krótkim czasie przekazano do SW wiele wybranych przez LGD wniosków o przyznanie pomocy. Z otrzymanych informacji wynikało, że znaczna część tych wniosków wymagała uzupełnień i wyjaśnień, co wiązało się ze znacznym wydłużaniem procesu weryfikacji takich wniosków i przyznawania pomocy. Tym bardziej kluczowa jest wysoka jakość w doradzaniu i pomocy LGD świadczonej potencjalnym wnioskodawcom oraz dobra relacja oparta na wzajemnym wsparciu LGD i SW, celem wypracowania odpowiedniej przestrzeni do wykonywania swoich czynności w ramach przyznawania pomocy unijnej. To właśnie zaangażowanie LGD i dobra współpraca z SW jest kluczem do sukcesu.

Niemniej jednak mając na względzie m.in. wydłużony proces rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia oraz kontraktacji środków, w MRiRW trwają prace nad kolejnym aneksem umowy ramowej zmierzające m.in. do złagodzenia wymagań dla „pierwszego kamienia milowego” zaplanowanego do osiągnięcia do końca 2018 r.

***Wniosek 2.** „Podjęcie działań legislacyjnych w celu umożliwienia systematycznego przyznawania środków finansowych na wsparcie funkcjonowania tym LGD, które prawidłowo realizują umowy ramowe i umowy wspierające, a opóźnienia w realizacji wskaźników osiągnięcia celu operacji lub mierników postępu wynikają z przyczyn niezależnych od LGD”.*

MRiRW na bieżąco analizuje sytuację związaną ze spełnieniem warunków określonych dla „pierwszego kamienia milowego”, jak również analizuje postęp w realizacji LSR, który

jest kluczowy dla rozliczenia środków finansowych przeznaczonych dla LGD na koszty bieżące i aktywizację w ramach poddziałania 19.4 (Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji). Mając na względzie zapewnienie płynności finansowej LGD w kontekście obecnego rozliczania ryczału w zależności od stopnia dokonanych płatności dla operacji w ramach LSR, przygotowano nowelizację rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji” objętego PROW 2014–2020. Zgodnie z przepisem wprowadzającym tego rozporządzenia, jego wejście w życie nastąpiło z dniem następującym po dniu ogłoszenia, tj. 8 listopada br.

Przedmiotem ww. rozporządzenia jest zmiana sposobu ustalania wysokości pośrednich transz pomocy wypłacanych LGD w ramach poddziałania 19.4. Za „podstawę ustalania kwoty pomocy” dla bieżących płatności pośrednich przyjęto pomoc przyznaną beneficjentom, a nie wypłaconą. Zmiana taka pozwala na wypłatę pomocy z tytułu ww. poddziałania w sposób ściśle powiązany z postępem w realizacji LSR, jednak w wysokości bardziej zbliżonej do bieżących potrzeb finansowych LGD, co pozwoli zarządzać tymi środkami i zapewni stabilność w funkcjonowaniu LGD. Jednocześnie należy podkreślić, że w rozliczeniu całego okresu zasada ustalenia należnej pomocy nie ulega zmianie, a LGD zachowuje prawo do pomocy w pierwotnej jej wysokości, ponieważ w końcowej fazie okresu programowania, tj. po 31 grudnia 2021 r. LGD zostanie rozliczona na podstawie wypłaconej beneficjentom pomocy w ramach poddziałania 19.2.

W *Informacji o wynikach kontroli* Najwyższa Izba Kontroli wskazała m.in. uchybienie (w kontrolowanych Urzędach Marszałkowskich) polegające na nieterminowym weryfikowaniu wniosków o przyznanie pomocy (WoPP) dot. „Wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER”. Za jedną z przyczyn występowania tej nieprawidłowości uznano względy kadrowe i finansowe wynikające z przyznania niewystarczających środków finansowych z pomocy technicznej (PT) PROW 2014-2020. Wicemarszałek Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie poinformował, że mniejsze środki z PT PROW 2014-2020 spowodowały redukcję zatrudnienia w Departamencie PROW. Natomiast Urząd we Wrocławiu, wskazał że zasoby kadrowe Samorządu Województwa (SW) uzależnione są bezpośrednio od wysokości środków w ramach PT, która w obecnej perspektywie jest niższa, a obciążenie pracą większe. Wyjaśnił również, że wystąpił do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi o zapotrzebowanie na środki pomocy technicznej w wysokości ok. 6.634.377 euro natomiast dostępny limit środków dla Samorządu Województwa Dolnośląskiego wynosi 4.419.096 euro. Dlatego też zmniejszono w Urzędzie zatrudnienie, tak aby przy dostępnym limicie zapewnić ciągłość działania i wykonywania zadań delegowanych do 2023 roku.

Zgodnie z ww. *Informacją*, Urzędy wielokrotnie w latach 2016-2017 przedstawiały swoje stanowisko dotyczące zwiększenia środków w ramach pomocy technicznej podczas spotkań Komisji ds. Obszarów

ZAŁĄCZNIKI

Wiejskich i Rolnictwa Związku Województw RP oraz spotkań Grupy Roboczej ds. PROW 2014-2020 przy Konwencji Marszałków Rzeczypospolitej Polskiej, w których uczestniczyli przedstawiciele MRiRW.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w 2016 roku dokonało ponownie analizy potrzeb finansowych w zakresie pomocy technicznej PROW 2014-2020 biorąc pod uwagę możliwości finansowe PROW 2014-2020 (całość środków na Program). Na wniosek Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w wyniku przedstawienia przez MRiRW stosownych argumentów i analiz, w dniu 18.04.2017 r. Komisja Europejska zatwierdziła zmianę w tabelach finansowych PROW 2014-2020 zwiększającą budżet pomocy technicznej, w tym zwiększenie limitu pomocy technicznej w ramach schematu I dla samorządów województw o 30 mln euro.

Podział ww. kwoty 30 mln euro na poszczególne samorządy został wyliczony zaproponowaną przez urzędy marszałkowskie metodą. Samorządy województw pismem z dnia 30.10.2017 r. znak: ZW/0714/212/17 ostatecznie przyjęły podział dodatkowych środków w kwocie 30 mln euro i w załączeniu do przedmiotowego pisma przekazały podział kwotowy dostępnego limitu środków na poszczególne samorządy województw.

W związku z powyższym zwiększone limity środków zostały określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 27 listopada 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia wysokości limitów środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2017 poz. 2261).

W wyniku przedmiotowej zmiany rozporządzenia, samorządom województw zwiększono limit środków w ramach schematu I pomocy technicznej. Urząd we Wrocławiu zwracał się z prośbą o podniesienie limitu do kwoty ok. 6.634.377 euro i w wyniku zmian rozporządzenia o limitach z dnia 27 listopada 2017 r. otrzymał środki w wysokości 6.261.859 euro. Z uwagi na limit środków na pomoc techniczną, określoną w PROW 2014-2020, każda zmiana środków, tj. zwiększenie limitu u jednego beneficjenta będzie powodowała zmniejszenie dostępnych środków u innego beneficjenta, co w chwili obecnej nie jest możliwe.


wz. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
SEKRETARZ STANU
Szymon Grynowski

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LLU.430.005.2018

Warszawa, 26 listopada 2018 r.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do Stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do Informacji o wynikach kontroli
Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018

Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje informacje o podjętych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działaniach i zamierzeniach wychodzących naprzeciw uwagom i wnioskowi Izby, zawartym w informacji o wynikach kontroli *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018*. Najwyższa Izba Kontroli uznaje za satysfakcjonujące dokonane zmiany sposobu ustalenia wysokości pośrednich transz pomocy, wypłacanych Lokalnym Grupom Działania (LGD) w ramach poddziałania 19.4 Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji. Przyjmuje także do wiadomości, że trwają prace nad zmianą treści umów ramowych. Działania te pozwolą wyeliminować zdiagnozowane w trakcie kontroli ryzyko obniżenia przyznanego dla LGD wsparcia na realizację lokalnych strategii rozwoju oraz zaprzestania przez niektóre LGD ich wykonywania.