



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

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, październik 2018 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK.

Inspiracją do jej przeprowadzenia były:

- Skargi oraz doniesienia prasowe na temat udzielania dotacji w ramach działania LEADER podmiotom powiązanych z LGD.
- Ustalenia wcześniejszych kontroli NIK (P/14/052 *Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013* i I/17/003 *Realizacja wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w województwie lubelskim w latach 2015–2017*).

02 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

Analiza tych źródeł wskazywała na wysokie ryzyko:

- nierzetelnego przeprowadzania przez zarządy województw postępowania w sprawie oceny spełniania warunków wyboru i w sprawie wyboru LSR;
- nieterminowego rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy (WoPP);
- prowadzenia niewystarczających działań informacyjno-promocyjnych (komunikacyjnych);
- ograniczania dostępu do członkostwa w LGD;
- dokonywania oceny WoPP z naruszeniem zasad określonych w LSR;
- niegospodarnego wydatkowania środków finansowych na wsparcie funkcjonowania LGD;
- przetwarzania danych osobowych niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

03 Co kontrolowaliśmy?

Rozdysponowanie środków publicznych przeznaczonych na wdrażanie inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014–2020, a w tym:

- Przygotowanie do realizacji inicjatywy LEADER.
- Wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR).
- Przestrzeganie postanowień umów ramowych.
- Efekty rozdysponowania środków publicznych (realizacja finansowa).

04 Kogo kontrolowaliśmy?

Kontrola P/18/080 została przeprowadzona w 18 jednostkach, tj. w:

- sześciu urzędach marszałkowskich (w Lublinie, Białymstoku, Krakowie, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu) oraz
- 12 lokalnych grupach działania.

Kontrola doraźna I/17/003/LLU została przeprowadzona w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego i w jednej lokalnej grupie działania.

05 Inicjatywa LEADER

LEADER

wspierany
w szczególności
ze środków
Europejskiego
Funduszu Rolnego
na rzecz Rozwoju
Obszarów Wiejskich
rozwój lokalny
kierowany przez
społeczność (RLKS)

to narzędzie rozwoju
obszarów wiejskich,
wykorzystywane
w Europie od 1991 r., 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

z jednej strony
pula środków
przeznaczonych
na rozwój wsi,
z drugiej specyficzne
podejście integrujące
i nadające
podmiotowość
społecznościom
lokalnym

06 Rozdysponowanie środków publicznych

W niniejszej kontroli należy przez to rozumieć:

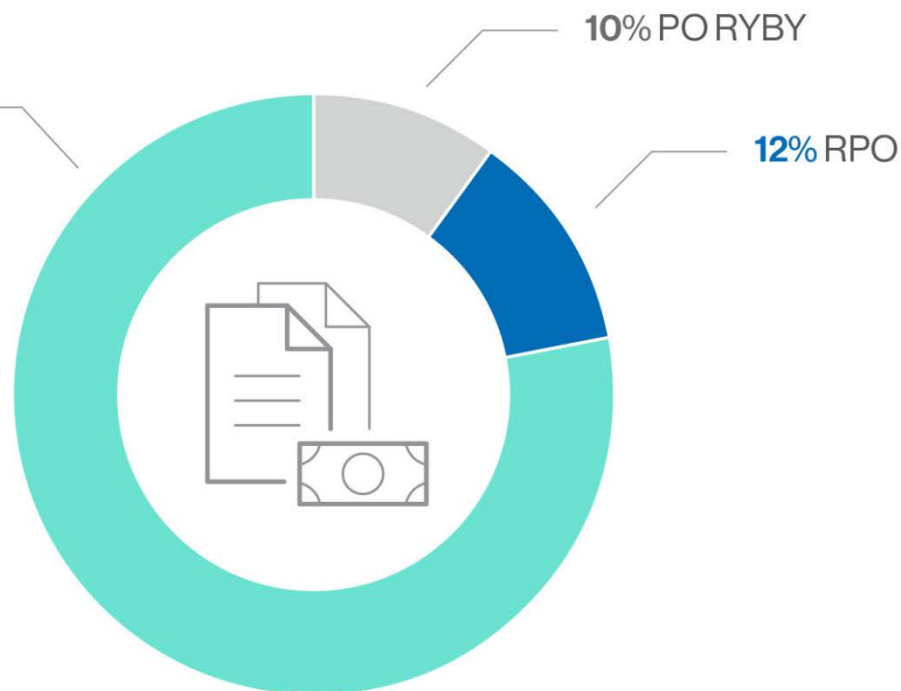
- W odniesieniu do SW – kontraktowanie środków publicznych na realizację umów ramowych i umów wspierających oraz przyznawanie pomocy beneficjentom.
- W odniesieniu do LGD – wybór operacji do dofinansowania przez LGD (poddziałanie 19.2) oraz wykorzystanie środków na wsparcie funkcjonowania LGD (poddziałanie 19.4).

Umowa ramowa – umowa o warunkach i sposobie realizacji LSR, zawierana pomiędzy samorządem województwa (SW) a LGD.

Umowa wspierająca – umowa o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD, zawierana pomiędzy SW a LGD.

Struktura finansowania inicjatywy LEADER w umowach ramowych (w %)

78% PROW 2014-2020
poddziałanie 19.2 – 80,7%
poddziałanie 19.4 – 17,6%



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

W budżetach LSR na wsparcie rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER przewidziano kwotę 913 858,2 tys. euro.

Wsparcie uzyskane przez skontrolowane Lokalne Grupy Działania

Skontrolowane LGD uzyskały (wg umów ramowych):

- 110,3 mln zł z PROW 2014–2020 na wsparcie operacji w ramach LSR (poddziałanie 19.2), co stanowiło 4,8% całego budżetu tego poddziałania w ramach PROW 2014–2020.
- 23,2 mln zł z PROW 2014–2020 na wsparcie funkcjonowania LGD (poddziałanie 19.4), co stanowiło 4,6% budżetu tego poddziałania.

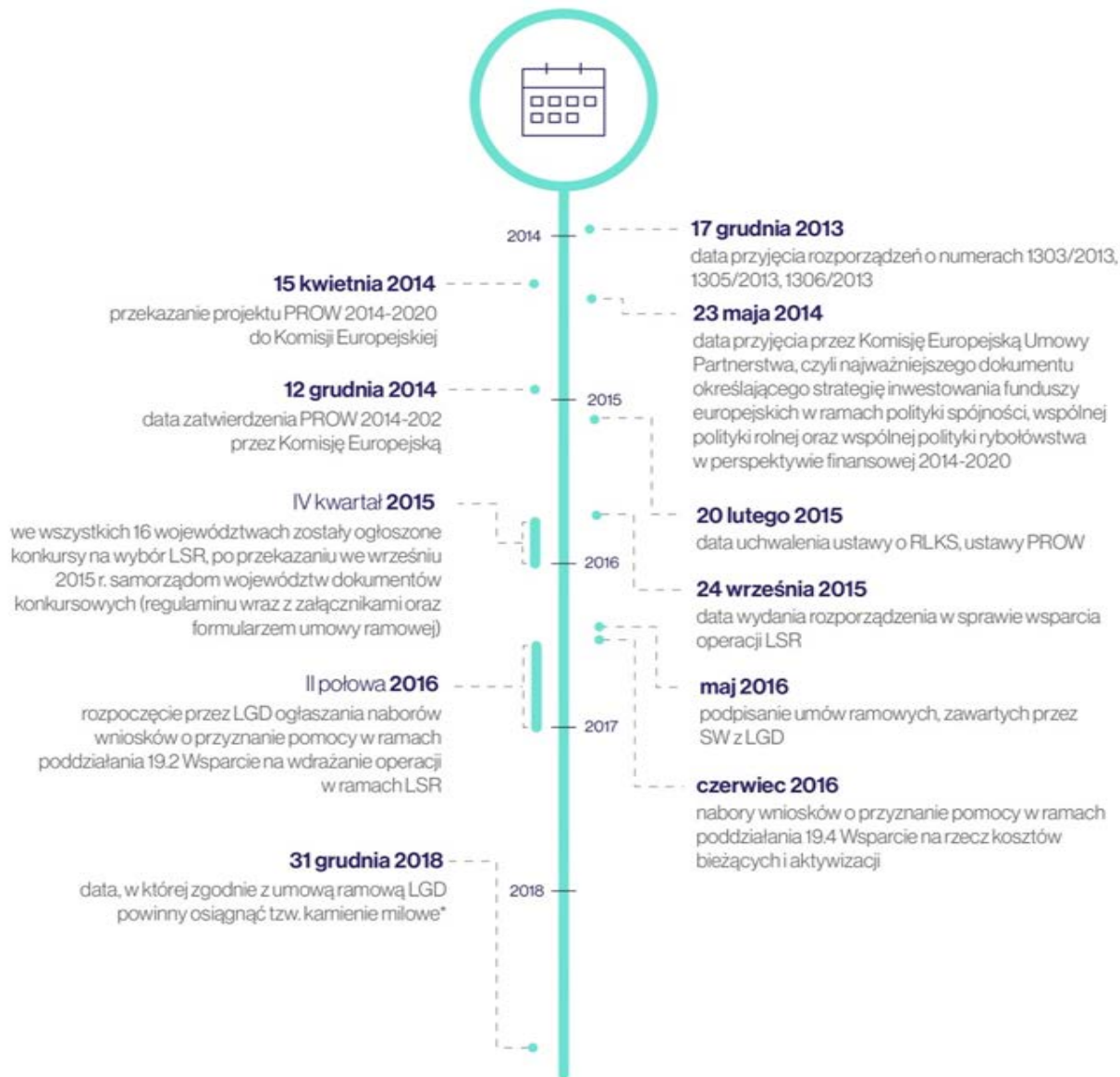
Proces ubiegania się o dofinansowanie i realizacji operacji na podejmowanie działalności gospodarczej w ramach poddziałania 19.2



Zadania kontrolowanych jednostek:

- Zarząd województwa (ZW), po dokonaniu wyboru LSR w postępowaniu konkursowym, zatwierdza LSR, zawierając z LGD umowę ramową.
- LGD w szczególności przeprowadza nabory wniosków o przyznanie pomocy (WoPP), w wyniku których dokonuje wyboru operacji do dofinansowania.
- ZW zawiera z wnioskodawcami umowy o przyznanie pomocy albo odmawia udzielenia wsparcia.

10 Kalendarium LEADER-a



Źródło: Opracowanie własne NIK.

* 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

11 Stwierdzony stan – urzędy marszałkowskie

- Merytoryczna weryfikacja wniosków o przyznanie pomocy (WoPP) przebiegała prawidłowo w 2/3 urzędów marszałkowskich.
- Ponad 3/4 zbadanych WoPP zostało zweryfikowane przez zarządy województw po terminie określonym w przepisach rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR. Przewlekłe rozpatrywanie WoPP wystąpiło we wszystkich Urzędach. Skutkowało to przesuwaniem się w czasie terminów zawierania umów z beneficjentami, co może zagrażać prawidłowej realizacji działania LEADER.

Ryzyka wynikające z nieterminowej weryfikacji WoPP przez zarządy województw

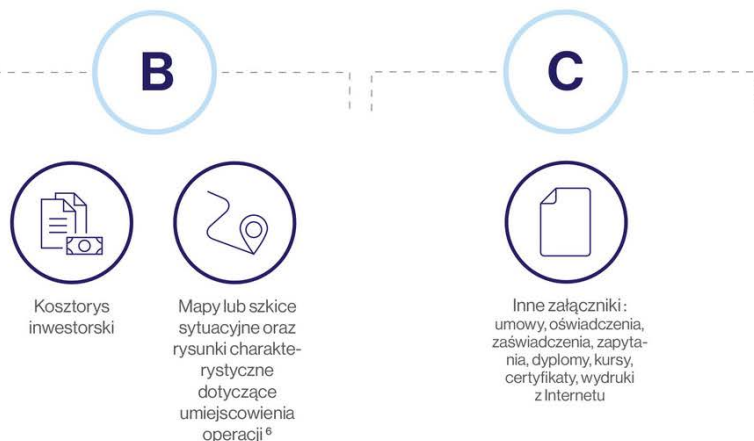
- Obniżenie przyznanego dla LGD umowami ramowymi wsparcia na realizację LSR z powodu nieosiągnięcia do końca 2018 r. tzw. kamieni milowych (tj. odpowiedniego poziomu wskaźników produktu lub wykorzystania środków finansowych, do pomiaru których brane są pod uwagę operacje, na które do 31.12.2018 r. zostało udzielone wsparcie).
- Zaprzestanie 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.

$$\text{Wysokość transzy} = \left(\text{Stawka \%} \times \text{Podstawa ustalenia kwoty pomocy} \right) - \text{suma dotychczas wypłaconych transz}$$



Załączniki dotyczące robót budowlanych

Inne załączniki



Stwierdzony stan

– nadmiernie rozbudowana dokumentacja aplikacyjna

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

14 Stwierdzony stan – istotne nieprawidłowości w LGD

LGD 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 operacji realizujących cele LSR.

Istotne nieprawidłowości w LGD:

- Wybór operacji niezgodnych z LSR lub PROW 2014-2020 (2 LGD).
- Zawieranie 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) – 1 LGD.
- Naruszenie zasady bezstronności przy przeprowadzaniu naborów wniosków (2 LGD).

15 Stwierdzony stan – istotne nieprawidłowości w LGD

- Ograniczenie kompetencji Walnego Zebrania Członków LGD (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 – zawężenie wyboru członków Rady do kandydatów proponowanych przez Zarząd (4 LGD).
- Występowanie okoliczności wskazujących na konflikt interesów (w 2 LGD).
- Niegospodarne wydatkowanie kwot stanowiących 2,3% i 5,5% otrzymanych środków wyprzedzającego finansowania (2 LGD).

Stwierdzony stan – realizacja finansowa poddziałania 19.2 w kontrolowanych województwach

- LGD realizowały 140 umów ramowych (w skali kraju – 292 umowy), najwięcej w województwie małopolskim (32), najmniej – w podlaskim (11).
W województwie: mazowieckim i wielkopolskim - po 29, lubelskim – 22, dolnośląskim – 17.
- Do 31 marca 2018 r. z budżetu poddziałania 19.2 kontrolowane SW rozdysponowały w umowach o przyznanie pomocy zawartych z beneficjentami 407 157,7 tys. zł (36% budżetu).
- 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% (małopolskie) do 59% (podlaskie).
- Zrealizowane płatności stanowiły od 17% (wielkopolskie) do 25% (lubelskie) wartości wsparcia wynikającego z umów zawartych z beneficjentami.
- Udział płatności dla operacji zakończonych w stosunku do środków na poddziałanie 19.2 w budżetach LSR był niski i wynosił od 0,9% (dolnośląskie) do 4,9% (lubelskie).

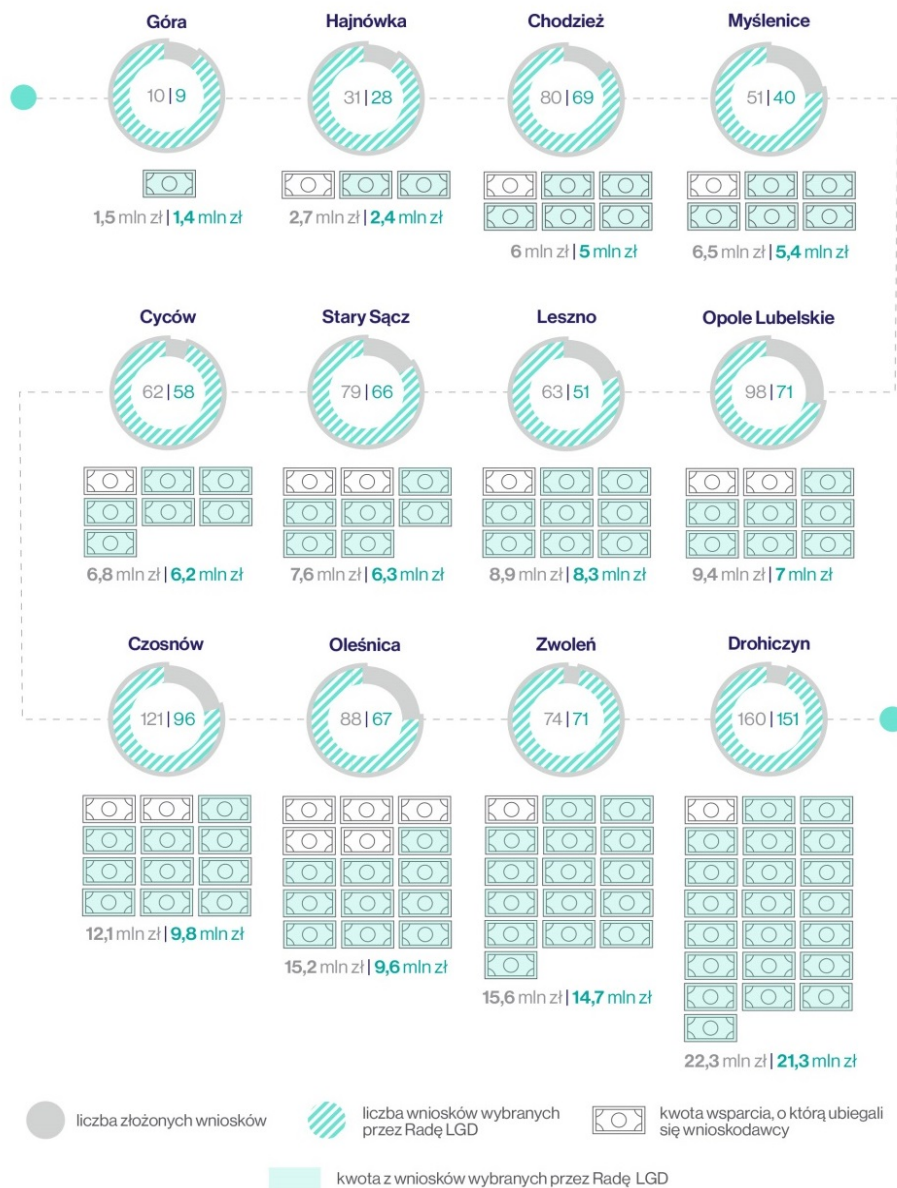
Stwierdzony stan – rozdysponowanie środków finansowych PROW 2014–2020 na poddziałanie 19.2 przez SW

(wg stanu na 31.03.2018 r.)



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

Stwierdzony stan – realizacja naborów WoPP przez kontrolowane LGD (stan na 31 marca 2018 r.)



- Udział wniosków wybranych do dofinansowania przez Rady kontrolowanych LGD w liczbie złożonych wniosków był wysoki, kształtował się w przedziale od 72,4% do 95,9%.
- Udział wniosków złożonych przez podmioty powiązane z LGD był najwyższy na obszarze LGD w Chodzieży (64%), najniższy - na obszarze LGD w Czosnowie (21%).

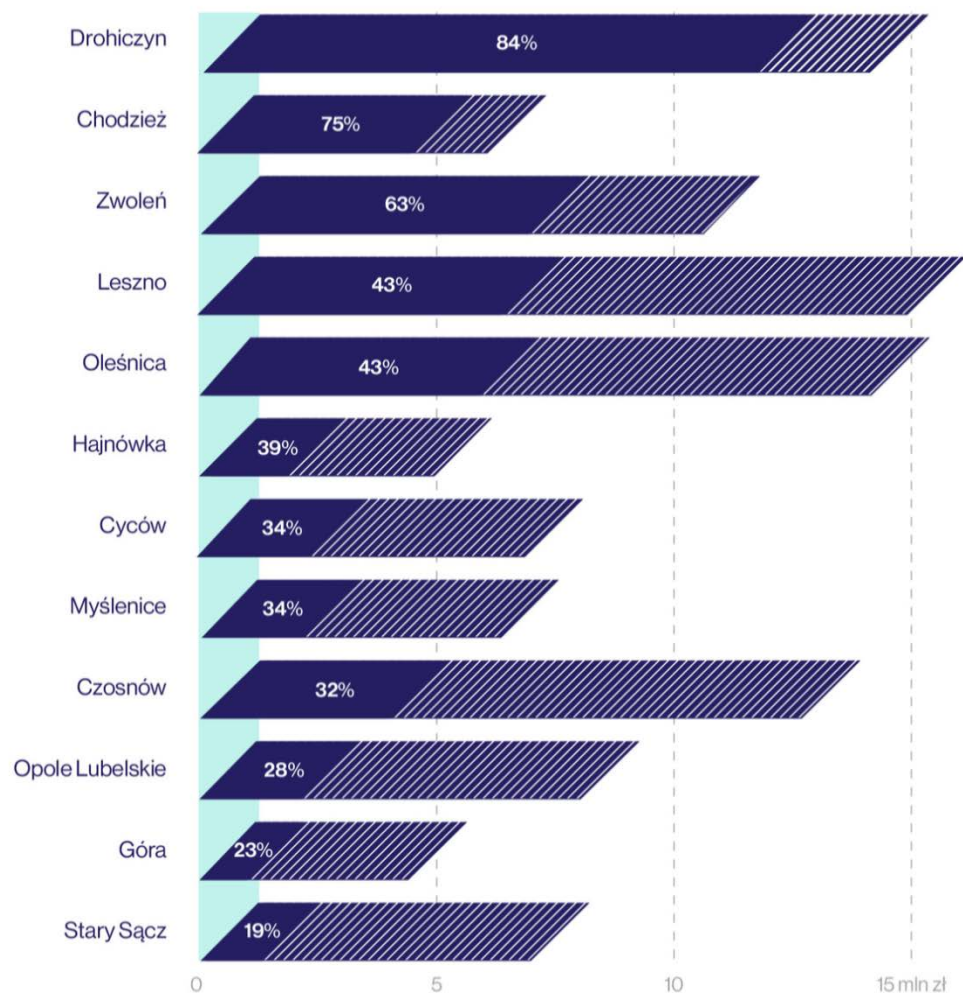
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

19 Stwierdzony stan

Spośród objętych kontrolą 23 naborów WoPP na podejmowanie i rozwijanie działalności gospodarczej 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.

Stwierdzony stan – operacje realizowane w objętych 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.

 limit na poddziałanie 19.2 w ramach PROW w mln zł

 % przyznanych środków publicznych na operacje realizowane w ramach strategii (poddziałanie 19.2)

21 Stwierdzony stan

Objęte kontrolą LGD uzyskały w umowach ramowych wsparcie na funkcjonowanie ze środków PROW 2014–2020 w łącznej wysokości 23 152 tys. zł. Tytułem wyprzedzającego finansowania wypłacono łącznie 8233,5 tys. zł (35,5% zakontraktowanych środków), które zostały wykorzystane w 72,5%.

Z otrzymanych środków LGD sfinansowały głównie:

- wynagrodzenia pracowników LGD (65%-87%)
- koszty funkcjonowania biur LGD (5%-19%).

22 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.

23 Ocena ogólna

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.

24 Ocena ogólna

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 urzędach 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 powiązanim z LGD (których operacje zostały wybrane do dofinansowania przez Rady kontrolowanych LGD) w całkowitej kwocie przyznanego dofinansowania wynosił ponad 1/3.

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

Do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

- 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.
- 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.

Do Prezesa ARiMR:

- Dokonanie przeglądu formularzy wniosków o przyznanie pomocy oraz wydanych do nich instrukcji pod kątem ograniczenia liczby załączników do tych wniosków w celu ułatwienia wnioskodawcom potwierdzania okoliczności, których wykazanie jest możliwe na podstawie danych zawartych w ogólnodostępnych bazach danych, w szczególności w rejestrach publicznych.



Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Lublinie