

Kontrola wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018

Samorządy prawidłowo rozdysponowały środki publiczne przeznaczone na wdrażanie inicjatywy LEADER - europejskiego programu wspierania rozwoju wsi. Lokalne Strategie Rozwoju wybierano zgodnie z przepisami, właściwie też przyznawano wsparcie na funkcjonowanie Lokalnych Grup Działania. W żadnym ze skontrolowanych urzędów marszałkowskich nie dochowano jednak wymaganych terminów weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy. Opóźnienia mogły wynosić kilkanaście dni, ale też kilkanaście miesięcy. Jest to istotna kwestia, ponieważ w efekcie umowy z odbiorcami zawierane są z opóźnieniem, a to może zagrażać prawidłowej realizacji LEADER-a.

LEADER to europejski program wspierania rozwoju wsi, w którym oddolne inicjatywy lokalne są realizowane, we współpracy z samorządami województw, dzięki dofinansowaniu ze środków z Unii Europejskiej. LEADER funkcjonuje w krajach „starej” Unii Europejskiej na obszarach wiejskich od 1991 r. W Polsce działanie LEADER-a obejmuje nieco ponad połowę ludności. **Najważniejszym podmiotem programu jest społeczność lokalna, która uczestniczy w nim poprzez Lokalne Grupy Działania (LGD)**, złożone z przedstawicieli mieszkańców, lokalnych partnerów społecznych oraz władz publicznych. Lokalne Grupy opracowują lokalne strategie rozwoju (LSR), wskazujące, na czym lokalnej społeczności szczególnie zależy i co trzeba zrobić w ramach zaplanowanego budżetu, by cel osiągnąć.

Leader ma na celu przede wszystkim wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich, pobudzanie aktywności środowisk lokalnych i ich zaangażowanie w tworzenie oraz realizację lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz poprawę ich konkurencyjności jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej lub jej rozwinięcie.

Leader jest inicjatywą wspólnotową, czyli programem bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej dla współpracujących ze sobą partnerów. Władze lokalne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy, osoby chcące otworzyć własną działalność gospodarczą otrzymują pomoc w związku ze zgłaszanymi przez nie projektami rozwoju obszarów wiejskich.

Program LEADER może być realizowany na obszarach wiejskich, przez które rozumieć należy obszar całego kraju, z wyłączeniem obszaru miast o liczbie mieszkańców większej niż 20 tys.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych przekazanych przez ARiMR

Beneficjentami pomocy w poddziałaniu „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (działanie 19.2) mogą być:

- Osoby fizyczne.
- Osoby prawne, w tym m.in. kółka rolnicze, jednostki samorządu terytorialnego z wyłączeniem województw, ich związki bądź ich jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe, spółdzielnie, kościoły, związki wyznaniowe.
- Jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawy przyznają zdolność prawną.

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



Źródło: opracowanie własne NIK

Zarządy województw (ZW) zatwierdzają wybrane w drodze konkursów LSR i zawierają z LGD umowy ramowe, pozwalające realizować inicjatywy. Ważnym elementem tej realizacji jest procedowanie przez LGD i ZW wniosków o przyznanie pomocy finansowej (WoPP). ZW może tego wsparcia udzielić bądź odmówić. **I ta właśnie procedura była przedmiotem badań kontrolerów.**

Kontrola NIK rozdysponowywania w latach 2015-2018 pieniędzy na inicjatywy w ramach LEADER-a, dowodzi, że zasadniczo jest dobrze. Nie obyło się jednak bez uchybień proceduralnych, grożących niepowodzeniem w osiągnięciu zamierzonych celów.

NIK stwierdziła, że **samorządy prawidłowo rozdysponowywały środki publiczne** przeznaczone na wdrażanie inicjatywy LEADER, wybierały LSR zgodnie z przepisami ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (ustawy o RLKS), właściwie też (co do zasad i wysokości) przyznawały wsparcie na funkcjonowanie LGD. **We wszystkich skontrolowanych urzędach marszałkowskich stwierdzono jednak niedochowanie wymaganych terminów weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy.** Dotyczy to ponad ¾ WoPP. Opóźnienia wynosiły niekiedy kilkanaście dni, ale potrafiły też sięgnąć całego roku. W Lublinie, Białymstoku, Krakowie i Wrocławiu **opóźniona weryfikacja dotyczyła wszystkich złożonych wniosków.** Jedynie w Poznaniu odsetek opóźnień wyniósł tylko 4%. Opóźnienia wynikały głównie z kumulacji wniosków szczególnie w 2017 r.

Skutkowało to opóźnieniami w zawieraniu umów z beneficjentami, co może zagrażać prawidłowej realizacji LEADER-a. Występuje bowiem ryzyko bądź **nieosiągnięcia zakładanych poziomów wskaźników**(tzw. kamieni milowych; tak stało się np. w Górze w woj. dolnośląskim) - co skutkować może obniżeniem wsparcia na realizację LSR - bądź **wstrzymania przez LGD realizacji umów ramowych z powodu wyczerpania pieniędzy** i niemożności wnioskowania o kolejne transze dofinansowania. Np. LGD w Myślenicach (woj. małopolskie) była zmuszona pokrywać finansowanie LSR ze środków własnych, ponieważ jej wydatki przekroczyły o 10% uzyskane środki tytułem wyprzedzającego finansowania.

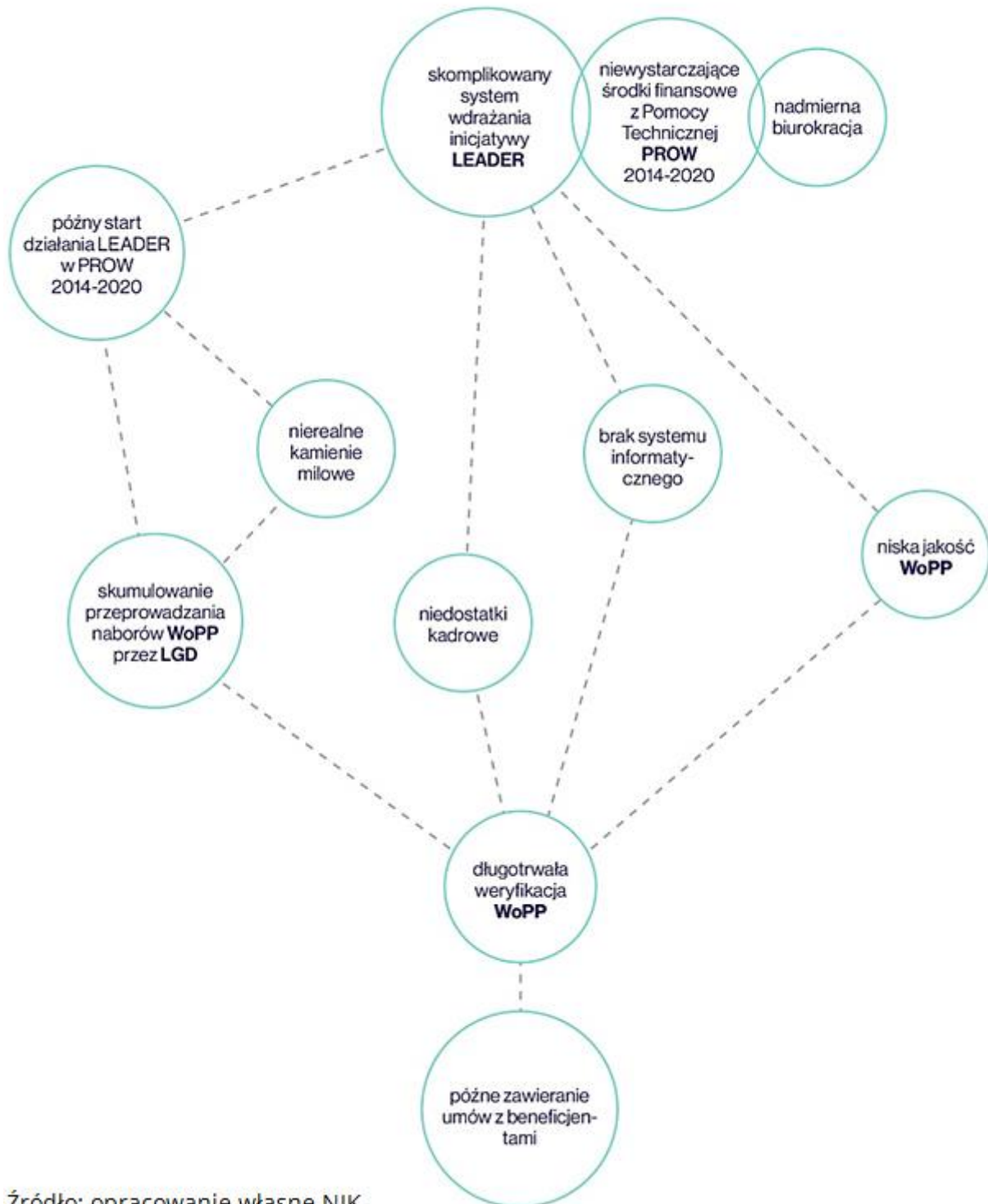
Większość LGD prawidłowo rozdysponowała przyznane im środki na realizację działania LEADER. W dwóch LGD (w Opolu Lubelskim i w Leśnej Podlaskiej) stwierdzono istotne **nieprawidłowości przy wyborze operacji do dofinansowania**, w jednej (w Chodzieży) - **brak procedur gwarantujących bezstronność** osób uczestniczących w procesie rozpoznawania WoPP. Pojawiły się też (w LGD w Cycowie i Leśnej Podlaskiej) sporadyczne przypadki niegospodarnego wydatkowania kwot ze środków wyprzedzającego finansowania.

NIK pozytywnie oceniła przygotowanie Urzędów do realizacji inicjatywy LEADER w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2014-2020 oraz **proces wyboru LSR zasługujących na dofinansowanie**. Nierzetelna weryfikacja miała miejsce jedynie w Lublinie i Wrocławiu.

Pozytywnie zostały ocenione również LGD. Stwierdzone w LGD nieprawidłowości nie wpływały na realizację zadań związanych z LSR.

System wdrażania inicjatywy LEADER jest skomplikowany, uregulowany w obszernych, niejasnych i podlegających częstym zmianom przepisach prawa unijnego i krajowego. Dodatkowo jest regulowany licznymi wytycznymi Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, procedurami, instrukcjami i formularzami opracowywanymi przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Każda LGD przeprowadza rekrutację WoPP na podstawie własnej procedury wyboru i oceny operacji, stanowiącej załącznik do umowy ramowej. Bariery te prowadzą do długotrwałej weryfikacji dokumentacji z naborów WoPP przez ZW i do późniejszego zawierania umów z beneficjentami.

Bariery we wdrażaniu inicjatywy LEADER



Źródło: opracowanie własne NIK

Bariery te utrudniały ubieganie 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 publicznych, tj.:

- odpisy z Krajowego Rejestru Sądowego,
- odpisy z ksiąg wieczystych,

- 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.

Wnioski

W celu usprawnienia realizacji inicjatywy LEADER, także w kolejnych okresach programowania, NIK wnosi 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;

Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

- 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 potwierdzania okoliczności, których wykazanie jest możliwe na podstawie danych zawartych w ogólnodostępnych bazach danych, w szczególności w rejestrach publicznych.

W stanowisku do informacji o wynikach tej kontroli Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował NIK o:

- dokonanej zmianie sposobu ustalenia wysokości pośrednich transz pomocy, wypłacanych LGD w ramach poddziałania 19.4 Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji,
- pracach nad zmianą treści umów ramowych.
- Zdaniem NIK działania te pozwolą wyeliminować zdiagnozowane w trakcie kontroli ryzyka obniżenia przyznanego dla LGD wsparcia na realizację LSR oraz zaprzestania przez niektóre LGD ich wykonywania.