



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.02.2018
P/18/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/080 – Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015 - 2018
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Dominika Jocz – inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/42/2018 z 16 marca 2018 r. oraz nr LBI/55/2018 z 17 kwietnia 2018 r. Marcin Kiersnowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/41/2018 z 16 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania - Tygiel Doliny Bugu, ul. Warszawska 51 lok. 7, 17-312 Drohiczyn ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Wojtkowska – Prezes Zarządu Stowarzyszenia ² (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość rozdysponowywania przez Stowarzyszenie środków finansowych przeznaczonych na wdrażanie inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014 – 2020⁴.

Stowarzyszenie prawidłowo prowadziło nabory wniosków o wsparcie operacji, realizujących cele Lokalnej Strategii Rozwoju (dalej: „LSR”) w ramach PROW 2014 – 2020 oraz przeprowadziło oba zbadane postępowania w sprawie wyboru operacji do dofinansowania, przestrzegając umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR, zawartej z Województwem Podlaskim. W efekcie do 31 marca 2018 r. Zarząd Województwa Podlaskiego z wnioskodawcami wybranymi przez LGD podpisał umowy o wartości 11.608,5 tys. zł, z których 5.943,9 tys. zł dotyczyło wniosków związanych z utworzeniem lub utrzymaniem miejsc pracy. Stanowiło to odpowiednio 82,9% i 84,9% środków zaplanowanych do wydatkowania do 2023 roku (14.000 tys. zł i 7.000 tys. zł). Realizacja tych umów stwarza możliwość osiągnięcia poziomu ośmiu z dziesięciu wskaźników produktu zaplanowanych na lata 2016 – 2018.

Do prawidłowego wdrażania LSR przyczyniło się właściwie zorganizowane i wyposażone biuro Stowarzyszenia, w którym zatrudniono wymaganą liczbę odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Świadczyli oni bezpłatne doradztwo w zakresie możliwości uzyskania dofinansowania. Przyznane środki finansowe na wsparcie funkcjonowania Stowarzyszenia wydatkowano na cele związane z realizacją LSR.

Stwierdzone nieprawidłowości, ze względu na ich charakter i skalę, nie miały wpływu na ocenę działalności Stowarzyszenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014-2020

Opis stanu faktycznego

1.1. Przygotowana przez Stowarzyszenie LSR została oceniona na 223 punkty i wskazana przez Zarząd Województwa Podlaskiego⁵ do realizacji bez konieczności wprowadzania w niej zmian. LSR zakładała trzy cele ogólne: [1] podniesienie aktywności mieszkańców i integrację pokoleń na rzecz kapitału społecznego, [2] poprawę jakości życia i atrakcyjności

¹ Dalej „Stowarzyszenie” lub „LGD”.

² Od 21 października 2008 r.

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

⁴ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014 – 2020.

⁵ Uchwała 132/1617/2016 Zarządu Województwa Podlaskiego z 27 kwietnia 2016 r.

obszaru LGD poprzez inwestycje kierowane przez społeczność oraz [3] rozwój lokalnego rynku pracy poprzez wzmocnienie przedsiębiorczości, powiązań kooperacyjnych i promocji obszaru LGD do 2023 roku.

Umowę o warunkach i sposobie realizacji LSR (dalej: „*umowa ramowa*”) Stowarzyszenie zawarło z Województwem Podlaskim 17 maja 2016 r.⁶ Zmieniano ją sześciokrotnie⁷, z czego pięć zmian dotyczyło LSR i odnosiły się one głównie do planu komunikacji, co szerzej opisano w pkt. 1.8 niniejszego wystąpienia. W przypadku aneksu z 6 czerwca 2016 r. zmiana umowy zainicjowana została przez Zarząd Województwa Podlaskiego i dotyczyła m.in. warunków funkcjonowania biura LGD, obowiązków informacyjnych Stowarzyszenia, przeprowadzania ewaluacji, osiągania wyznaczonych wskaźników do końca 2018 roku. Zmian umowy ramowej dokonywano zgodnie z jej § 10 ust. 3 pkt 1 – 5. Nie wpływały one na zmianę celów ogólnych i obszaru objętego LSR oraz na zmniejszenie środków zaplanowanych do finansowania realizacji LSR. (dowód: akta kontroli str. 9-80)

1.2. Stowarzyszenie zostało zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym 28 lutego 2006 r. Od 1 września 2009 r. biuro LGD funkcjonowało w budynku Zespołu Szkół w Drohiczyźnie. Pomieszczenia biura (trzy pokoje) wyposażono w telefon oraz w sprzęt biurowy i komputerowy z dostępem do sieci Internet, co odpowiadało wymogom określonym w § 5 ust. 1 pkt 2 umowy ramowej. (dowód: akta kontroli str. 11-44, 45-80, 137-150)

1.3. LGD zapewniła obecność przynajmniej jednego pracownika w godzinach pracy biura, co było zgodne z § 5 ust. 1 pkt 4 umowy ramowej. Informacja o godzinach pracy została umieszczona na drzwiach wejściowych do budynku oraz drzwiach biura. Przy wjeździe na teren Zespołu Szkół w Drohiczyźnie umieszczono banery, kierujące do odpowiedniego wejścia do budynku. (dowód: akta kontroli str. 9-44, 150)

1.4 Od 1 czerwca 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. średnie zatrudnienie w biurze (uwzględniając jedynie okresy, w których LGD ponosiła koszty zatrudnienia pracowników ze środków przekazanych na wsparcie funkcjonowania LGD) wyniosło 5,05 etatu, co było zgodne z § 12 ust. 1 pkt 2 lit. c) rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 października 2015 r.⁸ W 2016 roku średnie zatrudnienie w biurze Stowarzyszenia wynosiło 5,28 (liczba pracowników wynosiła od trzech w czerwcu do sześciu w sierpniu i we wrześniu), a w 2017 roku – 4,92 (liczba pracowników wynosiła od czterech w lipcu i sierpniu do sześciu w listopadzie i grudniu). Na 31 marca 2018 r. w biurze zatrudnionych było sześć osób.

W latach 2015 – 2018 (do 31 marca) dziewięciu (z 10) pracowników zatrudnionych w biurze LGD posiadało kwalifikacje odpowiadające opisom stanowiskowym, wskazanym w załączniku nr 6 do umowy ramowej oraz Regulaminie Biura. Jeden pracownik zatrudniony w biurze LGD od 4 lipca do 7 października 2016 r. nie posiadał wymaganego stażu pracy, co szerzej opisano w pkt. 3.6 wystąpienia pokontrolnego.

LGD zapewniła szkolenia pracownikom biura oraz członkom Rady Stowarzyszenia (organu decyzyjnego LGD) w wymiarze określonym w planie szkoleń, stanowiącym załącznik do umowy ramowej. Członkowie Rady LGD wzięli udział w sześciu szkoleniach w 2016 roku oraz w trzech szkoleniach w 2017 roku (odpowiednio 56 i 23 osobodni szkoleń), a pracownicy biura – kolejno w 35 i 18 szkoleniach (odpowiednio 135 i 60 osobodni). (dowód: akta kontroli str. 81-108, 151-168, 541-553, 583)

1.5. Pracownicy biura LGD, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 5 umowy ramowej, świadczyli bezpłatne doradztwo dotyczące przygotowania wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność na operacje realizujące cele LSR. W latach 2015 – 2018 (do 31 marca) pracownicy Stowarzyszenia udzielili 493 usług doradczych, w tym w 2015 roku – 20, w 2016 roku – 263, w 2017 roku – 175, a do końca marca 2018 roku – 35 takich usług. Analiza dziesięciu

⁶ Umowa Nr 00007-6933-UM102003/15.

⁷ 24 października 2016 r., 25 stycznia, 27 kwietnia, 6 czerwca i 9 czerwca 2017 r. oraz 18 stycznia 2018 r.

⁸ Rozporządzenia 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 zwane dalej „*rozporządzeniem ws. wsparcia na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji*”.

przypadków świadczenia doradztwa przez pracowników biura LGD wykazała, że osoby korzystające z doradztwa nie dokonywały wpłat na rachunki bankowe Stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli str. 9-44, 169-179)

1.6. Prowadzone przez pracowników biura LGD doradztwo odnotowywano w ewidencji i zbiorczych zestawieniach, z podziałem na poszczególnych pracowników udzielających doradztwa oraz z uwzględnieniem form udzielanego doradztwa. W ewidencji, z czytelnym podpisem doradcy i korzystającego z doradztwa, odnotowywano nazwę podmiotu, któremu udzielano doradztwa, adres, telefon, e-mail, datę, miejsce i formę udzielonego doradztwa, czas jego przeprowadzania, zakres tematyczny, nazwę programu, numer naboru, numer zawartej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 9-10)

1.7. Analiza skuteczności doradztwa udzielonego podczas 14 zakończonych naborów wniosków o udzielenie dofinansowania i świadczonego przez pracowników biura LGD w zakresie przygotowania przez potencjalnych beneficjentów wniosków o przyznanie pomocy wykazała, że:

- spośród 437 podmiotów korzystających z doradztwa, 159 (36,4%) złożyło wnioski,
- spośród podmiotów korzystających z doradztwa i składających wnioski, 103 (64,8%) otrzymało wsparcie na realizację operacji, w tym tylko jeden wniosek (0,7%) wymagał uzupełnień,
- dziewięć wniosków (5,7%) nie zostało wybranych do dofinansowania przyczyn formalnych.

(dowód: akta kontroli str. 180)

1.8. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 27 umowy ramowej, Stowarzyszenie opracowywało harmonogramy realizacji planu komunikacji, które przedkładało Zarządowi Województwa Podlaskiego w wymaganych terminach. Zarząd Województwa zaakceptował przesyłane przez LGD harmonogramy bez zgłaszania uwag. Decyzje o zmianie harmonogramów były podejmowane przez Zarząd Stowarzyszenia i wynikały z przyjętych wcześniej zmian w planie komunikacji, stanowiącym załącznik do LSR. W latach 2016 - 2017 złożono pięć opinii do planu komunikacji, które stały się podstawą jego zmiany przez Walne Zgromadzenie Członków Stowarzyszenia. Wszystkie zmiany planu komunikacji dotyczyły zwiększenia liczby działań komunikacyjnych i ich wskaźników. Harmonogramy, wraz ze zmianami, były publikowane na stronie internetowej LGD.

(dowód: akta kontroli str. 11-44, 181-195)

1.9. LGD realizowała plan komunikacji zgodnie z przyjętym harmonogramem oraz rozpowszechniała informacje o zasadach przyznawania pomocy na realizację operacji w ramach LSR, wykonując obowiązek wynikający z § 5 ust. 1 pkt 8 umowy ramowej. Do końca 2017 roku LGD realizowała wszystkie sześć zaplanowanych działań komunikacyjnych. Na koniec 2017 roku w ramach tych działań poziom realizacji poszczególnych wskaźników produktu wynosił od 5% do 92,4% wartości docelowej, przewidzianej do osiągnięcia w latach 2022 – 2023, a poziom realizacji wskaźników rezultatu od 5,3% do 580,5%. Stowarzyszenie do końca 2017 roku m.in.:

- w ramach działań informacyjno-promocyjnych na rzecz LSR, zorganizowało 31 (z 36 zaplanowanych do 2023 roku) spotkań informacyjno-konsultacyjnych z mieszkańcami, w których uczestniczyło 559 osób (z zaplanowanych 570), a liczba zamieszczonych artykułów i ogłoszeń w prasie lokalnej i Internecie wyniosła 61 (z 66 zaplanowanych),
- w ramach animacji grup defaworyzowanych, zorganizowało 14 (z 20 zaplanowanych do 2022 roku) warsztatów aktywizujących, w których uczestniczyło 356 osób (z 400 zaplanowanych),
- w ramach działań informacyjno-szkoleniowych grup defaworyzowanych o możliwości wsparcia w ramach środków LSR, zorganizowało jedno (z 20 zaplanowanych do 2022 roku) spotkań informacyjno-szkoleniowych, w którym uczestniczyło 16 osób (z 300 zaplanowanych),
- w ramach kampanii społecznej na rzecz podniesienia aktywności osób młodych na terenie LGD, zorganizowało pięć (z ośmiu zaplanowanych do 2022 roku) spotkań

z przedsiębiorcami, celebrytami, osobami sukcesu, w których uczestniczyło 510 osób (ze 160 zaplanowanych),

- w ramach działań w obszarze budowania i utrzymania relacji z otoczeniem, zorganizowało pięć (z ośmiu zaplanowanych do 2023 roku) wyjazdów studyjnych, w których uczestniczyło 129 osób (ze 140 zaplanowanych),
- w ramach działań w obszarze monitoringu i weryfikacji realizacji planu komunikacji, przeprowadziło dwa (z ośmiu zaplanowanych do 2023 roku) badania ewaluacyjne i monitorujące wskaźniki, z którymi zapoznano się 226 osób (z 200 zaplanowanych).

(dowód: akta kontroli str. 9-80, 181-200, 589-596)

1.10. Stowarzyszenie po każdym zrealizowanym działaniu przewidzianym w planie komunikacji prowadziło badania ankietowe dotyczące poziomu zadowolenia uczestników. Uczestnicy konferencji, szkoleń, warsztatów, wyjazdów studyjnych wyrażali pozytywne opinie i wysoko oceniali przeprowadzone przez Stowarzyszenie działania. Badania ankietowe przeprowadzone były również w odniesieniu do świadczonego doradztwa. LGD 2 lutego 2018 r. w ramach ewaluacji wewnętrznej LSR zorganizowała warsztat refleksyjny, którego ustalenia zamieszczono w sprawozdaniu z realizacji LSR. Stwierdzono tam, że: *„Działania prowadzone przez biuro LGD mają pozytywny wpływ na możliwość poprawnego przygotowania dokumentów aplikacyjnych (...), a wsparcie doradcze pozwala na zidentyfikowanie innych możliwości uzyskania dotacji ze środków unijnych (...). Mimo obiektywnych trudności – biuro LGD stanowi ogromne wsparcie przy przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej, czyli na początku procesu ubiegania się o wsparcie, ale również przy rozliczaniu projektów – kiedy wnioskodawcy muszą zmierzyć się z nowymi wyzwaniami i trudnościami związanymi z dokumentowaniem osiągniętych celów, czy zobowiązań umownych”*.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 270-368)

1.11. Stowarzyszenie nie zlecało podmiotom zewnętrznym badania swojej rozpoznawalności. LGD informowała lokalną społeczność o swoim istnieniu i zadaniach przez siebie realizowanych m.in. poprzez stronę internetową. Udostępniono tam także informację o trybie przyjmowania nowych członków Stowarzyszenia, który został uregulowany w Statucie LGD. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 Statutu, osoby fizyczne przyjmowane miały być do Stowarzyszenia z drodze uchwały Zarządu, a osoby prawne – uchwałą Walnego Zebrania Członków LGD. W uregulowaniach wewnętrznych Stowarzyszenia nie ograniczono swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa w LGD. Nie określono też terminów, w których organy LGD były zobowiązane podjąć uchwały w sprawie członkostwa.

Analiza wszystkich trzech deklaracji członkowskich złożonych od 17 maja 2016 r. do 5 października 2017 r. przez osoby fizyczne oraz dotyczących ich uchwał Zarządu wykazała, że w jednej sprawie decyzja o przyjęciu nowego członka została podjęta na pierwszym posiedzeniu Zarządu, a w przypadku dwóch deklaracji członkowskich taka decyzja została podjęta na piątym z kolei posiedzeniu, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *„Ustalone nieprawidłowości”*.

Natomiast analiza wszystkich 17 deklaracji członkowskich złożonych od 16 stycznia 2014 r. przez osoby prawne wykazała, że żadna nie została złożona po podpisaniu przez Stowarzyszenie umowy ramowej, w 16 sprawach decyzja o przyjęciu nowego członka była podejmowana przez Walne Zebranie Członków LGD, a w jednym przypadku przyjęcia osoby prawnej dokonano uchwałą Zarządu Stowarzyszenia, zamiast uchwałą Walnego Zebrania Członków LGD, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *„Ustalone nieprawidłowości”*.

W latach 2015 – 2016 (do 17 maja) wystąpiła jedna odmowa przyjęcia nowego członka do Stowarzyszenia. Zgodnie z § 8 ust. 1 Statutu Stowarzyszenia, uchwałą w tej sprawie podjęło Walne Zebranie Członków Stowarzyszenia, które 18 marca 2015 r. odmówiło członkostwa stowarzyszeniu z siedzibą poza obszarem LGD. Po zawarciu umowy ramowej nie było przypadków odmowy przyjęcia nowych członków Stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 81-136, 201-215, 597-607)

1.12. Walne Zgromadzenie Członków Stowarzyszenia, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności⁹, dysponowało swobodą w zakresie wyboru członków Rady Stowarzyszenia spośród członków LGD. Tej kompetencji Walnego Zgromadzenia Członków LGD nie ograniczono przepisami Statutu Stowarzyszenia i Regulaminu Walnego Zgromadzenia Członków LGD. Z protokołów z posiedzeń Walnego Zgromadzenia Członków Stowarzyszenia wynika, że wybór członków organu decyzyjnego LGD odbywał się na zasadach przewidzianych w dokumentach wewnętrznych Stowarzyszenia. (dowód: akta kontroli str. 81-136, 216-229)

1.13. Każdy pracownik biura LGD zatrudniony na podstawie umowy o pracę podpisał oświadczenie o nieświadczeniu odpłatnego doradztwa dla podmiotów ubiegających się o wsparcie w ramach LSR oraz w ramach innych Lokalnych Strategii Rozwoju. Oświadczenie takie podpisała również księgowa Stowarzyszenia zatrudniona na podstawie umowy zlecenia. Pozostałe osoby zatrudnione na podstawie umów zlecenia i umów o dzieło nie składały analogicznych oświadczeń. Prezes Zarządu wyjaśniła, że: „Stowarzyszenie nie zatrudniało na podstawie umów cywilnoprawnych, których przedmiotem jest wykonywanie obowiązków związanych z funkcjonowaniem biura, osób świadczących odpłatne doradztwo na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie realizacji w ramach LSR lub będących członkami organu decyzyjnego”.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 151-153, 597-607)

1.14. Stosownie do § 5 ust. 1 pkt 2 lit. c) umowy ramowej, Stowarzyszenie zagwarantowało bezpieczne przechowywanie dokumentacji związanej z wyborem operacji, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁰. Dokumentację przechowywano w siedzibie LGD, w szafach zamykanych na klucz, a biuro wyposażono w system alarmowy i sygnalizację przeciwpożarową.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 uodo, Stowarzyszenie prowadziło dokumentację opisującą sposób przetwarzania danych osobowych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ich ochronę. Uchwałą Zarządu Stowarzyszenia z dnia 21 grudnia 2016 r. wprowadzono m.in. Politykę Bezpieczeństwa Ochrony Danych Osobowych oraz Instrukcję Zarządzania Systemem Informatycznym, które odpowiadały wymogom wskazanym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r.¹¹ W LGD wprowadzono też politykę kluczy oraz Regulamin Ochrony Danych Osobowych.

Zgodnie z art. 40 uodo, Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (dalej: „GIODO”) 25 kwietnia 2016 r. zgłoszono dwa (z 13) zbiory danych osobowych przetwarzane w Stowarzyszeniu, w tym „Baza danych Funkcjonowanie LGD oraz wnioskodawców aplikujących o środki”. Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 12 oraz ust. 1a uodo, pozostałych 11 przetwarzanych zbiorów danych nie podlegało zgłoszeniu GIODO.

W Stowarzyszeniu powołano Administratora Bezpieczeństwa Informacji (dalej: „ABI”), co także zgłoszono GIODO 16 listopada 2016 r., tj. w terminie przewidzianym art. 46b ust. 1 uodo. ABI wywiązał się ze swoich obowiązków określonych w art. 36a ust. 2 pkt 1 lit. a) i c) oraz pkt 2 uodo. Zapewnił przeszkolenie pracowników biura oraz członków Zarządu i Rady z przepisów o ochronie danych osobowych, prowadził rejestr zbiorów danych osobowych przetwarzanych w LGD oraz dokonał sprawdzenia zgodności przetwarzania danych osobowych z uodo i opracował w tym zakresie sprawozdanie.

Wszyscy pracownicy biura oraz członkowie organów Stowarzyszenia posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, które były rejestrowane w ewidencji, co było zgodne z art. 37 i 39 ust. 1 uodo.

Odnosząc się do wdrożenia w Stowarzyszeniu RODO¹², Prezes LGD w odpowiedzi na pismo z 11 kwietnia 2018 r. wyjaśniła, że: „zostało przeprowadzone sprawdzenie przez ABI oraz przygotowany harmonogram prac. W kwietniu jest zaplanowane wdrożenie

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 140. Ustawa zwana dalej „ustawą o RLKS”.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm. Ustawa zwana dalej „uodo”.

¹¹ 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).

¹² 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.

procedur zgodnie z wytycznymi RODO, ze szczególnym uwzględnieniem praw osób, których dane są przetwarzane. Natomiast w maju odbędzie się szkolenie w celu zapoznania z nowymi przepisami pracowników biura oraz członków Zarządu i Rady Stowarzyszenia”.

(dowód: akta kontroli str.11-44, 137-140, 150, 229-269, 597-607)

1.15. Dokumenty dotyczące wyboru i realizacji LSR nie były przechowywane poza siedzibą LGD, a od momentu podpisania umowy ramowej nie nastąpiła również zmiana miejsca ich przechowywania.

(dowód: akta kontroli str. 150)

1.16. LGD współpracowała z Krajową Siecią Obszarów Wiejskich (dalej: „KSOW”). Przedstawiciele LGD uczestniczyli m.in. w szkoleniach oraz forach organizowanych ze środków KSOW. Stowarzyszenie ze środków KSOW zorganizowało wyjazd studyjny oraz warsztaty serowarskie. LGD aplikowała również w konkursie dla partnerów KSOW na wybór operacji, które będą realizowane w 2018 roku w ramach dwuletniego planu operacyjnego na lata 2018 – 2019, a na portalu społecznościowym sekretariatu regionalnego KSOW w województwie podlaskim LGD promowała wydarzenia organizowane przez Stowarzyszenie.

LGD współpracowała również z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”), która przekazała LGD środki na wyprzedzające finansowanie kosztów funkcjonowania LGD oraz projektów współpracy realizowanych przez Stowarzyszenie. Prezes LGD wskazała również, że korzysta z pism interpretacyjnych ARiMR, które przyczyniają się do prawidłowego wdrażania LSR.

KSOW i ARiMR nie zwracały się do Stowarzyszenia z żądaniem udostępnienia informacji dotyczących LSR bądź funkcjonowania LGD.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 597-607)

1.17. Prezes Zarządu LGD – zajmująca stanowisko zastępcy przedstawiciela lokalnych grup działania województwa podlaskiego w Grupie Tematycznej ds. podejścia LEADER (dalej: „GTL”) – wymieniając korzyści wynikające z funkcjonowania tej grupy wskazała: *„dokumenty dotyczące projektowanych zmian w ustawach, rozporządzeniach i wytycznych trafiały do grupy roboczej na etapie wstępnych konsultacji, a uwagi GTL były uwzględniane w dalszych pracach nad zmianami.”* Dodaje, że: *„w posiedzeniach GTL uczestniczyli przedstawiciele LGD z wszystkich województw, przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz przedstawiciele samorządów województw, co stwarzało możliwość omawiania na bieżąco poszczególnych problemów przez przedstawicieli wszystkich trzech szczebli zarządzania rozwojem lokalnym kierowanym przez społeczność w Polsce.”*

(dowód: akta kontroli str. 597-607)

1.18. W sprawozdaniu z realizacji LSR za 2017 rok wskazano, że w odniesieniu do naborów na realizację operacji ze środków PROW 2014 – 2020 Stowarzyszenie nie dostrzega problemu z aktywnością potencjalnych beneficjentów, którzy wykazują zainteresowanie poszczególnymi naborami.

Prezes Zarządu Stowarzyszenia, odnosząc się do barier w realizacji zadań związanych z wdrażaniem działania LEADER wyjaśniła, że: *„Współpraca LGD z Urzędem Marszałkowskim przebiega prawidłowo. Jednakże Urząd Marszałkowski czasami przekracza termin weryfikacji wniosków naszych beneficjentów, co może zagrozić osiągnięciu zaplanowanych celów i wskaźników w LSR. Widzimy też problem długiej weryfikacji przez Urząd Marszałkowski procedur wyboru i oceny operacji w ramach wdrażania LSR 2014 – 2020 oraz Procedury wyboru i oceny grantobiorców w ramach projektów grantowych. Wpływa to na opóźnienia w ogłaszaniu przez nas konkursów, co również może zagrozić osiągnięciu zaplanowanych celów i wskaźników w LSR.”*

Prezes Zarządu Stowarzyszenia dodała, że: *„Urząd Marszałkowski zatwierdza nam dokumenty, następnie podczas kontroli do zatwierdzonych uprzednio dokumentów otrzymujemy zalecenia. Nie informuje też LGD na bieżąco o wypłaconych środkach dla naszych beneficjentów, co utrudnia nam monitoring budżetu LSR. Dotychczas Urząd Marszałkowski nie wysyła do nas pism dotyczących uzupełnień wysłanych naszym wnioskodawcom, zależy nam bardzo żeby wszystkie uzupełnienia trafiały do naszej wiadomości. Usprawniłoby to funkcjonowanie LGD, poziom świadczonych doradztwa, nasi wnioskodawcy składaliby lepszej jakości wnioski. W sytuacji, gdy Rada LGD lub pracownicy popełnią błędy np. w jednej uchwale dotyczącej oceny i wyboru operacji to Urząd*

Marszałkowski wysłał taką informację do wszystkich wnioskodawców w naborze czasami jest to liczba 20, 30, 40 i wstrzymana jest ocena wszystkich wniosków do momentu poprawy dokumentacji przez LGD. Wystąpiło to w naborach nr 7,9,10,11,15/2017. Średnio w każdym naborze zostało wydłużone postępowanie max 10 dni (termin na uzupełnienia przez LGD). Uważamy, że wystarczy wysłać pismo tylko do LGD i nie tracić czasu na wszystkich wnioskodawców, a w zamian wysłać do wiadomości LGD wezwania do usunięcia braków naszych wnioskodawców.”

Prezes Zarządu Stowarzyszenia dodatkowo wskazała, że: „Niesprawiedliwy dla LGD jest zapis w umowie o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, polegający na tym, że LGD jest rozliczana z realizacji wskaźników po płatności ostatecznej dla beneficjentów. LGD po przekazaniu wniosków do Urzędu Marszałkowskiego nie ma wpływu na dalszy los projektów, terminy oceny są często przekraczane przez Urząd Marszałkowski, beneficjenci różnie podchodzą do realizacji projektów, gdzie mają maksymalnie dwa lata na realizację. Ostatecznie może zakończyć się cała procedura rezygnacją z projektu, lub odmową wypłaty środków, gdzie tak naprawdę to LGD ponosi tego konsekwencje. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmieniło umowę na realizację tylko w pierwszym kamieniu milowym, gdzie LGD rozliczane będzie z podpisanych umów naszych beneficjentów z Zarządem Województwa. Należy szczególnie zwrócić uwagę nad rozwiązaniem systemowym naszego problemu, proponujemy żeby wskaźniki realizacji naszego LSR na kamieniach milowych były liczone na podstawie wybranych operacji przez LGD, a w ostateczności na podstawie podpisanych umów beneficjentów z Zarządem Województwa.”

Prezes Zarządu Stowarzyszenia zwróciła też uwagę na skomplikowane formularze wniosków i zbędne załączniki w wersji papierowej załączane do wniosku m.in. „[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 i należy tylko zwrócić szczególną uwagę dla ministerstwa żeby na bieżąco była aktualizowana baza, ponieważ z tym jest problem); [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] biznes plan jest za bardzo rozbudowany pod względem opisowym, w kilku miejscach jest mowa o tym samym, powielają się informacje; [4] w formularzach wniosków są blokowane przez ARiMR komórki i wnioskodawcy, jak również mamy ogromne trudności z wpisaniem treści.”

Na zakończenie Prezes Zarządu Stowarzyszenia wyjaśniła, że: „w przypadku poddziałania 19.4 (wsparcie funkcjonowania LGD – przyp. NIK) w sprawozdaniu zgodnie z instrukcją wartości wskaźników możemy wykazać dopiero po dokonaniu płatności przynajmniej jednej transzy, co nie obrazuje faktycznej ilości realizacji działań. W części drugiej sprawozdania brak jest kolumny dotyczącej ilościowego poziomu osiągniętych wskaźników, co utrudnia weryfikację wartości wyrażonych w %. W/w przypadki utrudniają sprawozdawczość LGD i wpływają na trudności w weryfikacji przez Urząd Marszałkowski sprawozdania.”

(dowód: akta kontroli str. 270-368, 597-607)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Stowarzyszenia w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dwóm (z trzech) członkom zwyczajnym przyjętym do LGD po 17 maja 2016 r. nie zagwarantowano swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa w Stowarzyszeniu, określonego w § 5 ust. 1 pkt 16 umowy ramowej. Decyzje LGD o ich przyjęciu podjęto dopiero na piątym z kolei posiedzeniu Zarządu od złożenia deklaracji członkowskiej przez te osoby, tj. po upływie 168 dni.

Prezes Zarządu Stowarzyszenia wyjaśniła, że: „opóźnienie wynikało z potrzeby przeznaczenia dłuższego czasu (...) w celu przeprowadzenia rozeznania w zakresie ww. podmiotów, specyfiki ich działalności oraz z powodu zbyt intensywnego programu posiedzeń organów LGD.” Wskazała również, że: „nie miało to negatywnego wpływu na późniejsze przyjęcie tych podmiotów w poczet członków Stowarzyszenia.”

Najwyższa Izba Kontroli zauważę jednak, że w Statucie LGD nie uzależniono członkostwa zwyczajnego od „specyfiki działalności” kandydatów. Zgodnie z § 7 ust. 3

Statutu LGD, jedynym warunkiem przyjęcia członków zwyczajnych było złożenie deklaracji członkowskiej oraz spełnienie warunków określonych w art. 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹³ (pełna zdolność do czynności prawnych i niepozbawienie praw publicznych), co kandydaci wykazali w momencie złożenia deklaracji. (dowód: akta kontroli str. 109-122, 201, 210-215, 597-604)

2. Zarząd LGD uchwałą z 16 lipca 2015 r. przyjął do Stowarzyszenia osobę prawną, co było niezgodne z § 8 ust. 1 Statutu Stowarzyszenia, który stanowi, że osoby prawne przyjmowane są do LGD uchwałą Walnego Zebrania Członków LGD.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła, że: „Zarząd omyłkowo podjął uchwałę w sprawie przyjęcia osoby prawnej. Na najbliższym Walnym Zgromadzeniu Członków zostanie poprawiona uchwała w wymienionej sprawie.”

(dowód: akta kontroli str. 109-122, 202, 205-206, 597-604)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie LGD do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014 – 2020. Stowarzyszenie właściwie zorganizowało i wyposażyło swoje biuro. Zatrudnieni w nim w wymaganej liczbie wykwalifikowani pracownicy świadczyli bezpłatne doradztwo w zakresie możliwości uzyskania dofinansowania. LGD zgodnie z harmonogramem realizowała plany komunikacji, a w regulacjach wewnętrznych nie ograniczyła swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa w LGD oraz swobody w zakresie wyboru składu Rady Stowarzyszenia. Stwierdzone nieprawidłowości ze względu na ich skalę i charakter nie miały wpływu na tę ocenę.

2. Przestrzeganie postanowień umowy ramowej

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 23 lit. c) umowy ramowej, LGD terminowo przekazała Zarządowi Województwa Podlaskiego sprawozdania z realizacji LSR za lata 2016 – 2017. Zarząd Województwa Podlaskiego nie wnosił uwag do finansowego i rzeczowego postępu we wdrażaniu LSR i nie wydawał Stowarzyszeniu zaleceń dotyczących jej realizacji. Zażądał jedynie złożenia wyjaśnień dotyczących stwierdzonych rozbieżności w sprawozdaniach, uzupełnienia i skorygowania w zakresie przedstawionych danych dotyczących finansowego i rzeczowego postępu we wdrażaniu LSR, co Stowarzyszenie uczyniło w wyznaczonym terminie. (dowód: akta kontroli str. 11-44, 270-368)

2.2. Do 31 marca 2018 r. Stowarzyszenie ogłosiło 18 naborów wniosków o udzielenie wsparcia operacjom realizującym cele LSR w ramach PROW 2014 – 2020, z czego w 14 przypadkach Stowarzyszenie dokonało wyboru operacji, w trzech sprawach nie upłynął termin składania wniosków, a w jednym przypadku (projektu grantowego) trwała weryfikacja złożonych wniosków. We wszystkich 18 przypadkach:

- terminy naboru wniosków o udzielenie wsparcia uzgodniono z Zarządem Województwa Podlaskiego nie później niż 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia biegu terminu składania tych wniosków, co było zgodne z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o RLKS,
- w momencie ogłaszania naborów LGD nie osiągnęła jeszcze zakładanych w LSR wartości wskaźników produktu dla przedsięwzięć, w które wpisywały się poszczególne nabory, co było z kolei zgodne z wytycznymi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 sierpnia 2016 r. nr 2/1/2016 oraz z 2 października 2017 r. nr 6/4/2017¹⁴ wydanymi na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy 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 – 2020¹⁵,

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 210.

¹⁴ Wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 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”.

¹⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 562, ze zm.

- ogłoszenia o naborze wniosków o udzielenie wsparcia zamieszczono na stronie internetowej Stowarzyszenia¹⁶, nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia składania wniosków, co było zgodne z art. 19 ust. 3 ustawy o RLKS. (dowód: akta kontroli str. 369)

W odniesieniu do trzech naborów (spośród 14) do LGD wpłynęły cztery protesty złożone przez wnioskodawców, których wnioski o przyznanie pomocy nie zmieściły się w limitach środków wskazanych w ogłoszeniach o naborach. LGD w terminie wskazanym w art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 – 2020¹⁷ przekazała je do Zarządu Województwa Podlaskiego, załączając do nich stanowisko dotyczące braku podstaw do zmiany podjętego rozstrzygnięcia. Żaden protest nie został uwzględniony przez Zarząd Województwa Podlaskiego. W jednej sprawie na stanowisko Zarządu Województwa Podlaskiego została złożona skarga do sądu administracyjnego, która została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny¹⁸ i następnie Naczelny Sąd Administracyjny¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 370, 473-475)

Analiza dwóch (z 14) zakończonych naborów wniosków, tj. nr 1/2016²⁰ oraz nr 8/2017²¹ wykazała, że LGD prawidłowo przeprowadzała postępowania w sprawie wyboru operacji do dofinansowania. Stosownie do postanowień § 5 ust. 1 pkt 11 umowy ramowej Stowarzyszenie stosowało procedury wyboru i oceny operacji, lokalne kryteria wyboru operacji oraz regulamin Rady Stowarzyszenia. Operacje wybrane do dofinansowania i ich wnioskodawcy spełniali wymogi rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r.²², co zostało zweryfikowane na etapie formalnej oceny wniosków. Jedynie w pismach informujących o wynikach naboru nie zamieszczono niektórych z wymaganych elementów, co szerzej opisano w pkt. 3.6 wystąpienia pokontrolnego. Nie miało to jednak wpływu na wybór operacji do dofinansowania przez Radę Stowarzyszenia.

LGD prawidłowo stosowała też wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 30 sierpnia 2016 r. nr 2/1/2016. Stowarzyszenie zapewniło, aby na poziomie wyboru operacji władza publiczna, ani żadna z grup interesu nie posiadała więcej niż 49% praw głosu, zgodnie z art. 32 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013²³.

Wyboru operacji do dofinansowania dokonywano zgodnie z wymogami określonymi w art. 17 ust. 2 ustawy o RLKS. Prowadzono rejestr interesów członków Rady Stowarzyszenia, a podczas każdego wyboru operacji składali oni deklaracje bezstronności. W naborze 1/2016 z udziału w postępowaniu wyłączyło się dwoje radnych, powołując się na osobiste relacje z wnioskodawcami. W skład Rady wchodziło trzech przedstawicieli mieszkańców, trzech przedsiębiorców oraz dwie osoby reprezentujące sektor publiczny co oznaczało, że 75% głosów pochodziło od partnerów niebędących instytucjami publicznymi.

W postępowaniach nr 1/2016 oraz nr 8/2017 wyboru operacji dokonywano zgodnie z przyjętymi siedmioma lokalnymi kryteriami wyboru. Jednym z nich było kryterium zastosowania rozwiązań sprzyjających ochronie środowiska lub klimatu, w którym niezależnie od zastosowanych środków i deklarowanych kosztów wnioskodawcy mogli

¹⁶ W przypadku siedmiu (z 18) naborów ogłoszenia zamieszczono także w prasie lokalnej, a 13 ogłoszeń także na portalu społecznościowym.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, ze zm.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 maja 2017 r., sygn. akt I SA/Bk 344/17.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 września 2017 r., sygn. akt II GSK 2454/17.

²⁰ Nabór wniosków o udzielenie wsparcia na operacje polegające na podejmowaniu działalności gospodarczej.

²¹ Nabór wniosków o udzielenie wsparcia na operacje polegające na rozwijaniu działalności gospodarczej.

²² 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.).

²³ 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 r., str. 320, ze zm.). Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013”.

otrzymać 10 punktów odpowiednio z 55 i 75 możliwych. W naborze nr 1/2016 stosowano też kryterium liczby nowych miejsc pracy, w którym za zadeklarowanie utworzenia nowych etatów powyżej jednego (tj. samozatrudnienia) wnioskodawcom przyznawano pięć punktów. Prezes Zarządu Stowarzyszenia wyjaśniła, że: „*lokalne kryteria wyboru powstały na etapie przygotowania Lokalnej Strategii Rozwoju, były szeroko konsultowane wśród społeczności lokalnej. Kryteria podlegały też ocenie komisji konkursowej na wybór LSR. Wszystkie kryteria otrzymały pozytywną ocenę w związku z tym LGD nie widzi potrzeby różnicowania punktacji w kryterium dot. zastosowania rozwiązań sprzyjających ochronie środowiska lub klimatu.*”

W konsekwencji takiego ustalenia sposobu oceny ww. kryteriów w naborze nr 1/2016, spośród 43 złożonych wniosków m.in.:

- 38 wnioskodawców – zgodnie z ustalonymi kryteriami – uzyskało maksymalną liczbę pięciu punktów za deklarację utworzenia nowych miejsc pracy powyżej jednego etatu, chociaż 16 z nich zadeklarowało utworzenie tylko 1,1 etatu, 21 – od 1,125 do 1,5 etatu, a jedna osoba – dwa etaty,
- 39 osób zadeklarowało zastosowanie rozwiązań sprzyjających ochronie środowiska lub klimatu, za co wszyscy – zgodnie z przyjętymi zasadami – otrzymali maksymalną liczbę 10 punktów, mimo że 33 osoby zadeklarowały zakup pojemników do segregacji odpadów w cenie od 65,04 zł do 1,8 tys. zł, a sześć osób – zastosowanie innych form ochrony środowiska lub klimatu (np. ekologicznej kabiny lakierniczej o wartości 113,2 tys. zł, paneli słonecznych o wartości 6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 11-44, 399-403, 406-430)

Z kolei w postępowaniu nr 8/2017 wszyscy wnioskodawcy zadeklarowali m.in. zastosowanie rozwiązań sprzyjających ochronie środowiska lub klimatu, otrzymując – zgodnie z kryteriami – maksymalną liczbę 10 punktów. Ośmiu z nich zadeklarowało np. zakup pojemników do segregacji odpadów o wartości od 339 zł do 2,9 tys. zł, a dwie osoby zakup ekologicznego pieca gazowego w cenie 212,9 tys. zł i zakup systemu zasilania hybrydowego z energii odnawialnej w cenie 59,2 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że taki sposób przyznawania punktów w obu omawianych kryteriach nie zachęca wnioskodawców do ukierunkowywania realizowanych projektów na rozwiązania istotnie wpływające na tworzenie nowych miejsc pracy i stosowanie rozwiązań sprzyjających ochronie środowiska lub klimatu.

(dowód: akta kontroli str. 404-427, 597-607)

W postępowaniu nr 1/2016 wniosek złożył pracownik biura LGD. Analiza wykazała, że chociaż w regulacjach wewnętrznych nie określono sposobu postępowania organów LGD w takich przypadkach, to udział tego pracownika nie miał wpływu na wyniki naboru, bowiem: [1] pracownik biura nie udzielał samodzielnie doradztwa innym wnioskodawcom, [2] nie wystąpił przypadek udzielania doradztwa samemu sobie ani w godzinach pracy w LGD, [3] pracownik biura będący wnioskodawcą uczestniczył we wstępnej formalnej kwalifikacji złożonych wniosków, jednak zawsze z innym pracownikiem biura i wynik tej części oceny wniosków we wszystkich przypadkach był pozytywny. Prezes Zarządu Stowarzyszenia wyjaśniła, że: „*LGD nie uregulowała w swoich procedurach oceny i wyboru operacji przypadków ubiegania się o dofinansowanie pracowników biura LGD, ponieważ taki obowiązek nie wynika z aktów prawnych na podstawie których funkcjonuje LGD. Lokalne Grupy Działania to podmioty, które zajmują się rozwojem obszarów wiejskich, ze szczególnym nastawieniem na rozwój przedsiębiorczości i powstawanie nowych miejsc pracy. Wobec powyższego nie ma znaczenia czy miejsca pracy będą tworzyć pracownicy LGD czy ktoś inny, ważne jest tylko czy LGD zachowała równe zasady oceny wniosków, czy traktuje wszystkie osoby i podmioty tak samo. Stowarzyszenie SLGD „Tygiel Doliny Bugu” traktuje wszystkich wnioskodawców jednakowo, przy ocenie i wyborze wniosków stosuje te same kryteria, działa transparentnie zgodnie z prawem.*”

(dowód: akta kontroli str. 399-403, 406-427, 597-607)

2.3. W przypadku wszystkich 14 zakończonych naborów Stowarzyszenie, zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o RLKS, terminowo przekazywało Zarządowi Województwa Podlaskiego wybrane do dofinansowania wnioski o udzielenie wsparcia wraz z dokumentami potwierdzającymi dokonanie wyboru, w tym m.in. uchwały Rady LGD z listą obecności jej członków podczas głosowania, ewidencje udzielonego doradztwa, rejestr interesów członków Rady Stowarzyszenia, karty ustalenia wymaganego kworum i zachowania odpowiedniego parytetu. (dowód: akta kontroli str. 369)

2.4. Stowarzyszenie, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 umowy ramowej, utrzymywało i aktualizowało własną stronę internetową, na której umieszczano m.in. informacje dotyczące: LGD, LSR, naborów wniosków o udzielenie wsparcia i wyników tych naborów. Analiza 10 dokumentów umieszczonych na tej stronie od 3 stycznia 2017 r. do 5 marca 2018 r. wykazała, że publikowano je w terminie od jednego do 26 dni od ich wytworzenia lub zatwierdzenia przez Zarząd Województwa Podlaskiego. Było to zgodne z § 5 ust. 1 pkt 24 umowy ramowej. (dowód: akta kontroli str. 11-44, 431)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Stowarzyszenia w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dokonanie wyboru dwóch zbadanych operacji do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER. Stowarzyszenie wybierało operacje spełniające kryteria formalne oraz szeregowało je zgodnie z lokalnymi kryteriami wyboru oraz procedurami oceny wniosków i wyboru operacji. LGD każdorazowo uzgadniała terminy naborów wniosków z Zarząd Województwa Podlaskiego, a społeczność lokalna była informowana o organizowanych naborach m.in. poprzez systematycznie aktualizowaną stronę internetową.

3. Efekty rozdysponowania środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014 - 2020

Opis stanu
faktycznego

3.1. W umowie ramowej wysokość środków finansowych na wsparcie realizacji operacji określonych w LSR w ramach PROW 2014 – 2020 ustalono na 14.000 tys. zł, w tym w ramach pierwszego celu ogólnego LSR (*podniesienie aktywności mieszkańców i integrację pokoleń na rzecz kapitału społecznego*) – 1.700 tys. zł, drugiego celu ogólnego (*poprawa jakości życia i atrakcyjności obszaru LGD poprzez inwestycje kierowane przez społeczność*) – 5.200 tys. zł, a w ramach trzeciego celu ogólnego (*rozwój lokalnego rynku pracy poprzez wzmocnienie przedsiębiorczości, powiązań kooperacyjnych i promocji obszaru LGD*) – 7.100 tys. zł. W ramach ww. środków finansowych w LSR przewidziano zrealizowanie do końca 2023 roku ośmiu przedsięwzięć, tj.:

- przedsięwzięcia 1.2.1 (*Wzmocnienie kapitału społecznego poprzez zrzeszanie się w organizacjach i organizację czasu wolnego*) z zaplanowanym budżetem 800 tys. zł,
- przedsięwzięcia 1.2.2 (*Inicjatywa lokalna w społecznościach*) o budżecie 900 tys. zł,
- przedsięwzięcia 2.1.1 (*Rozwój infrastruktury ogólnodostępnej*), na które przeznaczono 3.933,3 tys. zł,
- przedsięwzięcia 2.1.2 (*Obiekty zabytkowe na terenie LGD*) z budżetem 1.216,7 tys. zł,
- przedsięwzięcia 2.2.2 (*Edukacja na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatycznym*) z zaplanowanym budżetem 50 tys. zł,
- przedsięwzięcia 3.1.1. (*Tworzenie i rozwój przedsiębiorstw na terenie LGD*), na które przeznaczono 6.000 tys. zł,
- przedsięwzięcia 3.1.2. (*Wsparcie przetwórstwa lokalnego*) o budżecie 1.000 tys. zł,
- przedsięwzięcia 3.3.1 (*Projekty sieciujące ofertę LGD*) z budżetem 100 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 11-80)

Stowarzyszenie, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 1 umowy ramowej, podejmowało działania w celu osiągnięcia do 2023 roku celów i wskaźników wynikających z LSR. Do 31 marca 2018 r. LGD dokonała wyboru operacji w wyniku 14 naborów wniosków o udzielenie wsparcia operacjom realizującym cele LSR w ramach PROW 2014 – 2020. W trakcie tych naborów, prowadzonych dla wszystkich ośmiu ww. przedsięwzięć:

- złożono 160 wniosków o wartości 22.296,1 tys. zł, co stanowiło 166,7% środków przeznaczonych do rozdysponowania w naborach (13.379,3 tys. zł),
- Rada LGD do dofinansowania wybrała 151 wniosków (94,4% złożonych), ustalając kwotę wsparcia na 21.322,7 tys. zł (95,6% wartości złożonych wniosków), w tym dotyczących wzmocnienia kapitału społecznego – 21 (o wartości 1.076,5 tys. zł), podejmowania działalności gospodarczej – 51 (5.100 tys. zł), tworzenia lub rozwoju inkubatorów przetwórstwa lokalnego produktów rolnych – dwa (1.000 tys. zł), rozwijania działalności gospodarczej – 26 (6.755,6 tys. zł), rozwijania rynków zbytu produktów lub usług lokalnych – jeden (50 tys. zł), zachowania dziedzictwa lokalnego – 12 (2.453,5 tys. zł), rozwoju ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej (rekreacyjnej lub kulturalnej) – 30 (3.612,3 tys. zł), budowy lub przebudowy publicznych dróg gminnych lub powiatowych – osiem (1.274,8 tys. zł),
- 103 wnioski (68,2% wniosków wybranych do dofinansowania) o wartości 12.811,6 tys. zł (60,1% wartości wniosków wybranych do dofinansowania) zmieściły się w limitach środków wskazanych w ogłoszeniach o naborze, a 48 wniosków o wartości 8.511,1 tys. zł nie mieściło się w tych limitach,
- Rada Stowarzyszenia do dofinansowania nie wybrała dziewięciu wniosków (5,6% złożonych) o wartości 955,2 tys. zł (4,3% wartości złożonych wniosków), w tym jednego (o wartości 31,8 tys. zł) dotyczącego wzmocnienia kapitału społecznego, sześciu (600 tys. zł) dotyczących podejmowania działalności gospodarczej, jednego (224,7 tys. zł) w zakresie rozwijania działalności gospodarczej oraz jednego (98,7 tys. zł) dotyczącego rozwoju ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej (rekreacyjnej lub kulturalnej),
- Zarząd Województwa Podlaskiego na 31 marca 2018 r. podpisał umowy z 88 wnioskodawcami (58,3% wniosków wybranych przez LGD do dofinansowania) na kwotę 11.608,5 tys. zł (54,4% wartości wniosków wybranych przez LGD do dofinansowania), w tym w zakresie wzmocnienia kapitału społecznego – 13 (na kwotę 645,3 tys. zł), podejmowania działalności gospodarczej – 30 (3.000 tys. zł), tworzenia lub rozwoju inkubatorów przetwórstwa lokalnego produktów rolnych – dwa (1.000 tys. zł), rozwijania działalności gospodarczej – siedem (1.943,9 tys. zł), rozwijania rynków zbytu produktów lub usług lokalnych – jeden (50 tys. zł), zachowania dziedzictwa lokalnego – siedem (1.214,2 tys. zł), rozwoju ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej (rekreacyjnej lub kulturalnej) – 24 (3.245,5 tys. zł), budowy lub przebudowy publicznych dróg gminnych lub powiatowych – cztery (509,6 tys. zł),
- 14 wniosków (9,3% wniosków wybranych przez LGD do dofinansowania) na 31 marca 2018 r. pozostawało w weryfikacji przez Zarząd Województwa Podlaskiego, w tym dwa niemieszczące się w limitach środków wskazanych w ogłoszeniach o naborze, a trzech wnioskodawców wycofało swoje wnioski,
- 14 ww. wniosków przekazano Zarządowi Województwa Podlaskiego w terminach określonych w art. 23 ust. 1 ustawy o RLKS, tj. 9 stycznia 2018 r. (sześć wniosków) oraz 9 marca 2018 r. (osiem wniosków),
- 55 ze 160 wniosków (34,4 %) o wartości 8.174 tys. zł (61,1% dostępnych środków finansowych w ramach naborów i 38,3% wartości wszystkich wniosków wybranych przez Radę LGD do dofinansowania) złożonych zostało przez osoby związane ze Stowarzyszeniem lub osoby im bliskie, w tym dwa wnioski złożyli członkowie władz LGD, jeden – pracownik biura LGD, co szerzej opisano w pkt. 2.2 wystąpienia pokontrolnego, 44 – członkowie Stowarzyszenia i osiem – osoby im bliskie,
- wszystkie ww. 55 wniosków Rada LGD wybrała do dofinansowania, z tego 43 o wartości 5.654,8 tys. zł zmieściło się w limicie środków wskazanych w ogłoszeniach o naborach, co stanowiło 41,7% wniosków wybranych przez Radę LGD i mieszczących się jednocześnie w limicie środków wskazanych w ogłoszeniach o naborach.
- zostały złożone cztery protesty przez osoby inne niż członkowie władz LGD, pracownicy LGD, członkowie LGD lub osoby im bliskie, co szerzej opisano w pkt. 2.2 wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 11-44, 369, 432-476)

3.2. Wszystkie nabory przeprowadzono zgodnie z harmonogramem zatwierdzonym przez Zarząd Województwa Podlaskiego, co było zgodne z § 5 ust. 1 pkt 9 umowy ramowej, a ogłoszenia o naborze wniosków zamieszczono nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia składania wniosków, co było z kolei zgodne z art. 19 ust. 3 ustawy o RLKS i zapewniało dotarcie informacji o naborze do potencjalnych beneficjentów. W każdym przypadku terminy naboru wniosków o udzielenie wsparcia uzgodniono z Zarządem Województwa Podlaskiego, a w momencie ogłaszania naborów LGD nie osiągnęła jeszcze zakładanych w LSR wartości wskaźników produktu dla przedsięwzięć, w które wpisywały się poszczególne nabory.

(dowód: akta kontroli str. 11-44, 369)

3.3. Do 31 marca 2018 r. Zarząd Województwa Podlaskiego podpisał z wybranymi przez LGD beneficjentami 88 umów na realizację operacji wybranych przez LGD o łącznej wysokości dofinansowania wynoszącej 11.608,5 tys. zł. Tylko jedna z tych operacji została zakończona do końca marca 2018 roku i dokonano dla niej płatności końcowej. Kwota 11.608,5 tys. zł stanowiła 82,9% środków finansowych na wsparcie realizacji operacji zaplanowanych w LSR do 2023 roku w ramach PROW 2014 – 2020. W ramach przedsięwzięcia 1.2.1 udzielono wsparcia o wartości 99,2 tys. zł (12,4% budżetu przewidzianego do 2023 roku), przedsięwzięcia 1.2.2 – 500 tys. zł (55,6%), przedsięwzięcia 2.1.1 – 3.755, 1 tys. zł (95,5%), przedsięwzięcia 2.1.2 – 1.214,2 tys. zł (99,8%), przedsięwzięcia 2.2.2 – 46,1 tys. zł (92,2%), przedsięwzięcia 3.1.1 – 4.943,9 tys. zł (82,4%), przedsięwzięcia 3.1.2 – 1.000 tys. zł (100%), przedsięwzięcia 3.3.1 – 50 tys. zł (50%).

W przypadku wszystkich ośmiu przedsięwzięć postęp finansowy we wdrażaniu LSR był proporcjonalny do osiągniętych na 31 marca 2018 r. wskaźników produktu, przy czym zgodnie z § 8 ust. 5 umowy ramowej przy ustalaniu poziomu tych wskaźników brano były pod uwagę operacje, na które zostało udzielone wsparcie (zostały podpisane umowy) przez Zarząd Województwa Podlaskiego. W ramach przedsięwzięcia 1.2.1 osiągnięte wskaźniki produktu wynosiły do 7% wartości docelowej przewidzianej na 2023 rok, przedsięwzięcia 1.2.2 – do 66,7%, przedsięwzięcia 2.1.1 – do 100%, przedsięwzięcia 2.1.2 – 100%, przedsięwzięcia 2.2.2 – 100%, przedsięwzięcia 3.1.1. – do 90,9%, przedsięwzięcia 3.1.2. – 100%, przedsięwzięcia 3.3.1 – do 100%.

(dowód: akta kontroli str. 11-44, 45-80, 477-478)

Działania Stowarzyszenia przyczyniły się też do realizacji wskaźników obowiązkowych PROW 2014 – 2020. Na 31 marca 2018 r. udzielono wsparcia operacjom (podpisano umowy), w ramach których planowane jest m.in. utworzenie 30 nowych przedsiębiorstw (z pięciu zaplanowanych na lata 2016 – 2018), rozwinięcie siedmiu innych przedsiębiorstw (pomimo niezaplanowania ich na ten okres), stworzenie dwóch inkubatorów (centr) przetwórstwa lokalnego (pomimo niezaplanowania ich w tych latach), wybudowanie czterech odcinków dróg (z dwóch planowanych), powstanie albo przebudowanie 29 obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej (z planowanych dziewięciu), poddanie siedmiu zabytków pracom konserwatorskim lub restauratorskim (z dwóch zaplanowanych).

(dowód: akta kontroli str. 477-484)

W LSR założono, że wskaźnikami oddziaływania celów ogólnych LSR (opisanych w pkt. 1.1 i 3.1 wystąpienia pokontrolnego) będą:

- dla pierwszego celu ogólnego (*podniesienie aktywności mieszkańców i integrację pokoleń na rzecz kapitału społecznego*) – średnia dla 25 gmin liczba osób w rodzinach, którym przyznano świadczenie pomocy społecznej na 1.000 mieszkańców (założono zmniejszenie liczby tych osób ze 118,41 w 2013 roku do 118 w 2023 roku)²⁴,
- dla drugiego celu ogólnego (*poprawa jakości życia i atrakcyjności obszaru LGD poprzez inwestycje kierowane przez społeczność*) – liczba imprez organizowanych przez domy kultury (ośrodki, kluby, świetlice) i liczba uczestników tych imprez (założono wzrost liczby imprez z 790 w 2014 roku do 795 w 2023 roku, a liczby ich uczestników ze 155.113 do 156.800)
- dla trzeciego celu ogólnego (*rozwój lokalnego rynku pracy poprzez wzmocnienie przedsiębiorczości, powiązań kooperacyjnych i promocji obszaru LGD*) – liczba

²⁴ W latach 2009 – 2012 wskaźnik ten wynosił od 121,57 do 135,89.

podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10.000 ludności (założono wzrost liczby podmiotów z 584 w 2013 roku do 598 w 2023 roku).

Prezes Zarządu Stowarzyszenia, odnosząc się do docelowych wartości ww. wskaźników wskazała, że: „*pisząc LSR założono spadek o 0,41 ze względu na to, iż przeanalizowano tendencję wskaźnika deprywacji w kolejnych latach, którą pozyskano na podstawie informacji z Ośrodków Pomocy Społecznej na terenie LGD. Wyciągnięto średnią, która jest realna do osiągnięcia do 2023 roku, szczególnie wzięto pod uwagę tendencje coraz większych środków przeznaczanych na politykę socjalną w naszym kraju.*”
Dodała, że: „*pisząc LSR założono wzrost (liczby imprez organizowanych przez domy kultury – przyp. NIK) o pięć sztuk, a dane te podparte są analizą danych dostępnych w GUS oraz obserwacją własną obszaru LGD, gdzie imprezy najczęściej są cyklicznie rzadko zdarzają się nowe. Jest to wzrost realny do osiągnięcia do 2023 roku. (...) W imprezach tego typu najczęściej uczestniczą osoby młode, których na naszym terenie jest coraz mniej. Jest to wzrost (liczby uczestników imprez – przyp. NIK) realny do osiągnięcia do 2023 roku. Wyjaśniła też, że: „pisząc LSR założono wzrost o 14 firm, a dane te podparte są analizą danych dostępnych w GUS, obserwacją własną obszaru LGD oraz wymogami PROW 2014 – 2020, iż nowo powstała działalność ma funkcjonować maksymalnie dwa lata. LGD zaplanowała w LSR tylko taki wzrost ponieważ uwzględniła zagrożenie, iż niektóre firmy będą działały tylko dwa lata podpierając się doświadczeniem programu EFS na rozpoczęcie działalności gospodarczej, gdzie większość nowo powstałych firm działała wymagane minimum.*”

(dowód: akta kontroli str. 45-80, 597-607)

Według stanu na koniec lat 2016 – 2017 wartości docelowe większości wskaźników oddziaływania zostały osiągnięte. I tak:

- średnia dla 25 gmin liczba osób w rodzinach, którym przyznano świadczenie pomocy społecznej na 1.000 mieszkańców na koniec 2017 roku spadła do 97 przy założeniu 118 w 2023 roku,
- liczba imprez organizowanych przez domy (ośrodki kultury, kluby, świetlice) na koniec 2016 roku wynosiła 947 przy planie na 2023 rok 795,
- liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10.000 ludności na koniec 2017 roku wynosiła 623 przy planowanym wzroście w 2023 roku do 598.

Jedynie liczba uczestników imprez organizowanych przez domy kultury (ośrodki, kluby, świetlice) na koniec 2016 roku była mniejsza od zakładanej do osiągnięcia do 2023 roku. Wynosiła bowiem 134.747, podczas gdy planowano 156.800.

(dowód: akta kontroli str.485-486)

3.4. Stowarzyszenie na 31 marca 2018 r. zrealizowało w znacznej części plan działania przewidziany na pierwszy kamień milowy, tj. na lata 2016 – 2018. Do 31 marca 2018 r. Zarząd Województwa Podlaskiego podpisał umowy z wnioskodawcami na 11.608,5 tys. zł z 1.903,4 tys. zł planowanych w LSR na lata 2016 – 2018, w tym 5.943,9 tys. zł (z 500 tys. zł planowanych na lata 2016 – 2018 i 7.000 tys. zł planowanych do 2023 roku) dotyczyło operacji na utworzenie lub utrzymanie miejsc pracy.

LGD osiągnęła też procentowy poziom ośmiu (z 10) wskaźników produktu przewidzianych w LSR do realizacji w pierwszym kamieniu milowym. Ich wykonanie wg podpisanych umów, w porównaniu do planu na lata 2016 – 2018 wynosiło od 100% do 600%. Realizacja dwóch wskaźników produktu przewidzianych dla przedsięwzięcia 1.2.1 będzie uzależniona od wyniku naboru wniosków o powierzenie grantu nr 1/2018/G, ogłoszonego na stronie internetowej Stowarzyszenia 9 lutego 2018 r. Prezes Zarządu LGD wyjaśniła, że: „*LGD widzi zagrożenie osiągnięcia wskaźników zaplanowanych w poddziałaniu 1.2.1 w szczególności dotyczących grantów. Obecnie grantobiorcy uzupełniają swoje wnioski, w dalszej kolejności LGD będzie badać racjonalność kosztów oraz przygotowywać wnioski do Urzędu Marszałkowskiego. Planujemy całą dokumentację przesłać do Urzędu Marszałkowskiego do końca maja 2018 roku. Dołożymy wszelkich starań żeby osiągnąć założone wskaźniki. Opóźnienia w realizacji wynikają przede wszystkim z długiego oczekiwania na sprawdzenie i akceptację procedur oraz zmieniających się wytycznych*”.
Odnosząc się do możliwości wystąpienia do Zarządu Województwa Podlaskiego o zwiększenie środków finansowych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR z PROW

2014 – 2020, Prezes Zarządu LGD wskazała, że: „w przypadku spełnienia warunków określonych w § 8 ust. 3 umowy ramowej, Stowarzyszenie planuje wystąpić o zwiększenie środków finansowych na wsparcie realizacji operacji w LSR w ramach PROW 2014 - 2020.”
(dowód: akta kontroli str. 45-80, 369, 477-478, 597-607)

3.5. Zarząd Województwa Podlaskiego nie przekazywał do LGD wyników oceny efektywności realizacji LSR.
(dowód: akta kontroli str. 9-10)

3.6. Do 31 marca 2018 r. w Stowarzyszeniu przeprowadzono cztery kontrole związane z realizacją umowy ramowej. Jedną z nich przeprowadzili pracownicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, którzy nie stwierdzili nieprawidłowości w zakresie obliczania składek na ubezpieczenie społeczne. Trzy kontrole przeprowadzili przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, z których dwie dotyczyły realizacji przez LGD zobowiązań wynikających z umowy ramowej, a jedna obsługi wniosku o płatność pierwszej transzy środków finansowych na wsparcie funkcjonowania LGD. W wyniku tych kontroli ustalono m.in. dwie nieprawidłowości, polegające na:

- niespełnieniu przez pracownika biura LGD, zatrudnionego od 4 lipca 2016 r. do 7 października 2016 r. na stanowisku asystenta zarządu, wymagań dotyczących stażu pracy (w wymiarze 3 miesięcy), co było niezgodne z opisem stanowiskowym, stanowiącym załącznik do umowy ramowej i do Regulaminu Biura,
- niezamieszczeniu w zatwierdzonych przez Zarząd Województwa Podlaskiego pismach informujących wnioskodawców o wynikach naborów części elementów określonych w art. 21 ust. 1 pkt 5 oraz pkt 5a ustawy RKLS, tj. oceny w zakresie spełniania przez operacje kryteriów wyboru wraz z uzasadnieniem i podaniem liczby punktów otrzymanych przez operacje oraz ustalonej przez LGD kwoty wsparcia.

Prezes Zarządu Stowarzyszenia wyjaśniła, że: „Pan R.M. został zatrudniony na stanowisku asystenta Zarządu z pominięciem wymagania koniecznego dot. trzymiesięcznego stażu pracy biurowej. Na stanowisku asystenta Zarządu ze środków Urzędu Pracy w ramach prac interwencyjnych na umowę o pracę zatrudniona była Pani S.T. od 5 stycznia 2016 r. do 4 października 2016 r. Z dniem 30 czerwca 2016 r. za porozumieniem stron została rozwiązana umowa o pracę z Panią S.T. (...). LGD w związku z zobowiązaniem wynikającym z umowy nr 5/2016 z 4 stycznia 2016 r. z Urzędem Pracy w Siemiatyczach była zobowiązana do zatrudnienia pracownika w ramach prac interwencyjnych na stanowisku asystenta Zarządu do 4 października 2016 r. W związku z tym na miejsce Pani S.T. zatrudniono Pana R.M. LGD funkcjonuje na obszarze wiejskim, gdzie bardzo trudno znaleźć pracowników z doświadczeniem w związku z tym, żeby spełnić zobowiązania umowy z Urzędem Pracy zmuszeni byliśmy bardzo szybko zatrudnić drugą osobę, i był to Pan R.M., który sprawdził się na tym stanowisku.” Prezes Zarządu Stowarzyszenia dodała, że: „pisemne informacje (określone w art. 21 ust. 5 ustawy o RLKS – przyp. NIK) były przygotowywane na wzorze, który był dołączony do procedury oceny i wyboru operacji, gdzie uprzednio wcześniej Urząd Marszałkowski zatwierdził pozytywnie w/w dokument. Wobec powyższego pracownicy LGD byli pewni, iż wzory pism zatwierdzone przez Urząd Marszałkowski są prawidłowe. Po kontroli Urzędu Marszałkowskiego pracownicy LGD dowiedzieli się, że wzór pisma zawierał braki w części dotyczącej pouczenia. Po zapoznaniu się z wystąpieniem pokontrolnym Urzędu Marszałkowskiego, pracownicy poprawili wzór pisma i przestali w celu akceptacji. W trakcie okresu akceptacji toczyły się kolejne nabory, gdzie były stosowane pisma z błędem, ponieważ Urząd Marszałkowski stoi na stanowisku, iż LGD nie może stosować dokumentów niezaakceptowanych przez Urząd Marszałkowski. Należy szczególną uwagę zwrócić na fakt, iż w/w pisma są tylko wzorem, jeśli LGD widzi oczywistą omyłkę pisarską lub w trakcie stosowania zmienia się wytyczna lub akt prawny to powinna mieć możliwość bez akceptacji zastosować zmiany i ewentualnie w dalszej kolejności poprosić o akceptację.”

W związku z ww. nieprawidłowościami oraz innymi ustaleniami Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego zalecił Stowarzyszeniu m.in. [1] uzupełnienie strony internetowej w zakładce Archiwum o dokumenty, które wynikają z obowiązku zamieszczania na stronie internetowej, mimo że nie są obowiązującymi wersjami, [2] kompletowanie dokumentacji w aktach osobowych pracowników biura LGD w sposób potwierdzający wymagane

kwalifikacje, [3] uzupełnić pisemną informację, o której mowa w art. 21 ust. 5 pkt 1 ustawy o RLKS o wszystkie wymagane elementy, [3] uzupełnić rejestr interesów członków Rady LGD o datę jego sporządzenia, [4] w lokalnych kryteriach wyboru operacji zmienić wyjaśnienie przyznania punktacji za spełnienie kryterium korzystania z doradztwa w sposób zapewniający zachowanie celowości udzielonego doradztwa Wnioskodawcy. Ponadto przedstawiciele Zarządu Województwa Podlaskiego stwierdzili, że we wniosku o płatność pierwszej transzy środków finansowych na wsparcie funkcjonowania LGD wykazano za małą (o 44) liczbę udzielonych doradztw. Wszystkie ww. zalecenia Stowarzyszenie zrealizowało. Akta osobowe pracowników zatrudnionych na 31 marca 2018 r. były kompletne i potwierdzały wymagane kwalifikacje, uzupełniono zakładkę Archiwum strony internetowej LGD, dokonano zmiany procedury wyboru i oceny operacji w ramach wdrażania LSR wraz z lokalnymi kryteriami wyboru operacji oraz uzupełniono rejestr interesów członków Rady LGD.

(dowód: akta kontroli str. 81-108, 151-152, 428-429, 487-554, 597-607)

3.7. Umowę o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD (dalej: „*umowa wspierająca*”) Stowarzyszenie zawarło z Województwem Podlaskim 14 czerwca 2016 r.²⁵ W umowie ramowej wysokość środków finansowych z PROW 2014 - 2020 na wsparcie funkcjonowania LGD ustalono na 3.250 tys. zł, a zgodnie z umową wspierającą tytułem wyprzedzającego finansowania wypłacono na wyodrębniony rachunek Stowarzyszenia 1.182 tys. zł. Na ten sam rachunek bankowy z Urzędu Pracy wpłynęło w 2016 roku 10,4 tys. zł tytułem refundacji zatrudnienia pracownika biura LGD. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 6 umowy wspierającej, w ramach prowadzonych ksiąg rachunkowych Stowarzyszenia utworzono dziennik z wyróżnikiem, konta syntetyczne, analityczne i pozabilansowe pozwalające na wyodrębnienie operacji gospodarczych i finansowych związanych z funkcjonowaniem LGD i pokrywanych z wyprzedzającego finansowania.

Od 14 czerwca 2016 r. do 31 marca 2018 r. w ramach środków wyprzedzającego finansowania Stowarzyszenie wydatkowało 873,8 tys. zł, co stanowiło 49,8% wydatków na działalność LGD ogółem. Wydatki Stowarzyszenia związane były wyłącznie z realizacją LSR, mieściły się w katalogu wydatków określonym w art. 35 ust. 1 lit. d) i e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013, a analiza 11 umów cywilnoprawnych wykazała, że dokonywano je zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶. Wydatki dotyczyły głównie wynagrodzeń pracowników biura (393,8 tys. zł bez uwzględnienia kwoty refundacji z Urzędu Pracy), działań w ramach planu komunikacji (219,2 tys. zł), wynagrodzeń członków Rady Stowarzyszenia (41,6 tys. zł), podróży służbowych (26,9 tys. zł), wynajmu biura LGD (30 tys. zł), usług księgowych (29,5 tys. zł), usług telekomunikacyjnych (6,5 tys. zł), obróbki materiałów filmowych (8 tys. zł), wynagrodzenia ABI (5,2 tys. zł) oraz pozostałych działań Stowarzyszenia (materiały biurowe, usługi cateringowe, szkolenia, itp.) związanych z realizacją LSR (105,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 137-140, 555-584)

Stowarzyszenie wniosło o wypłatę pierwszej transzy środków finansowych na wsparcie funkcjonowania LGD za okres od 14 czerwca 2016 r. do 28 grudnia 2017 r. złożyło Zarządowi Województwa Podlaskiego 2 marca 2018 r. Wysokość wnioskowanej kwoty pomocy w ramach tej transzy (72,8 tys. zł) obliczono na podstawie informacji uzyskanych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego, zawierającej m.in. dane wskazane w § 14 rozporządzenia ws. wsparcia na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji. Przeprowadzona przez przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego kontrola dotycząca obsługi wniosku Stowarzyszenia o płatność wykazała, że LGD spełniała warunki wypłaty środków finansowych, wskazane w § 13 tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 541-553, 585-596)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Stowarzyszenia w przedstawnym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁵ Umowa Nr 00001-6937-UM1000001/16.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

Do 31 marca 2018 r. Zarząd Województwa Podlaskiego podpisał z wnioskodawcami wybranymi przez LGD umowy na 11.608,5 tys. zł z 14.000 tys. zł planowanych do wydatkowania do 2023 roku, z których 5.943,9 tys. zł (z 7.000 tys. zł planowanych) dotyczyło wniosków związanych z utworzeniem lub utrzymaniem miejsc pracy. Realizacja tych umów stwarza możliwość osiągnięcia poziomu ośmiu z dziesięciu wskaźników produktu zaplanowanych na lata 2016–2018. Ze względu na małą liczbę operacji dotychczas zakończonych (takich, dla których płatność końcowa została wypłacona), Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny efektów rozdysponowania przez Stowarzyszenie środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014–2020.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o zapewnienie wszystkim kandydatom swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa w Stowarzyszeniu oraz przyjmowanie ich zgodnie z § 8 ust. 1 Statutu Stowarzyszenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 28 maja 2018 r.

Kontrolerzy:
Dominika Jocz
inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

Marcin Kiersnowski
specjalista kontroli państwowej

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.