



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.005.03.2018
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	Władysław Radgowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/45/2018 z 21 marca 2018 r. Mariusz Lenkiewicz – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/58/2016 z 9 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku (zwany dalej „Urzędem” lub „UMWP”), 15-888 Białystok, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jerzy Leszczyński, Marszałek Województwa Podlaskiego od 9 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość rozdysponowywania przez Urząd środków finansowych przeznaczonych na wdrażanie inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014–2020².

Urząd został właściwie przygotowany do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014–2020. W rezultacie prawidłowo przeprowadzono wybór 11 Lokalnych Strategii Rozwoju (dalej: „LSR”), na finansowanie których zaplanowano 87.750 tys. zł. Zarząd Województwa Podlaskiego przestrzegał postanowień umów ramowych. Wnikliwie weryfikowano wnioski o wybór operacji do dofinansowania, co do końca I kwartału 2018 roku pozwoliło na zawarcie z beneficjentami 377 umów o przyznaniu 51.313,8 tys. zł pomocy. Prawidłowo również weryfikowano wnioski o płatność. Z uwagi na ich niewielką liczbę do końca marca 2018 roku, efektem rozdysponowania środków było zaledwie 21 nowych miejsc pracy, 10 nowych obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej oraz trzy odnowione zabytki.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na wzywaniu beneficjentów do zawarcia umów o przyznaniu pomocy nawet siedem miesięcy po terminie określonym w rozporządzeniu 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 2014–2020³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą realizacją działania LEADER w Urzędzie zajmował się Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej „Departament ROW”), w którym funkcjonowały następujące referaty: [1] Wdrażania Projektów, [2] Kontroli Projektów, [3] Autoryzacji Płatności, [4] Pomocy Technicznej, [5] Wdrażania Osi Leader, [6] Nadzoru nad prawidłowością prowadzonych postępowań, [7] Monitoringu i Sprawozdawczości, [8] Nadzoru

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 772, ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wsparcia LSR”.

nad Lokalnymi Grupami Działania⁴. Uchwałą z 19 grudnia 2016 r. Zarząd Województwa Podlaskiego utworzył w Departamencie Referat ds. Wdrażania RLKS (w miejsce Referatu Wdrażania Osi Leader) oraz Referat Koordynacji Działań Delegowanych (w miejsce referatu ds. Monitoringu i Sprawozdawczości). Na mocy uchwały Zarządu Województwa Podlaskiego z 24 stycznia 2017 r. w Departamencie ROW utworzono referat Informacji Regionalnej i Komunikacji Społecznej, którego zadaniem było m.in. prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem i wydawaniem gazety prezentującej działalność Zarządu Województwa i Sejmiku Województwa oraz najważniejsze informacje z życia regionu. Wnioski o wprowadzenie zmian w Regulaminie organizacyjnym uzasadniane były koniecznością usprawnienia pracy Departamentu oraz wdrażaniem nowej perspektywy PROW.

(dowód: akta kontroli str. 6-31)

1.2. W okresie objętym kontrolą przedstawiciel Samorządu Województwa (zastępca dyrektora Departamentu ROW lub kierownik referatu Nadzoru nad LGD) brał udział w posiedzeniach Grupy Tematycznej ds. podejścia Leader (GTL)⁵. Kierownik referatu Nadzoru nad LGD wysoko oceniła przydatność GTL „[...] bowiem w jego pracach uczestniczą wszystkie strony odpowiedzialne za wdrożenie LEADERA. Na spotkaniach tych na bieżąco są omawiane i rozstrzygane pojawiające się problemy związane z wdrażaniem LEADERA, następuje wymiana doświadczeń. Dzięki tym spotkaniom dochodzi do zmiany w przepisach dotyczących LEADERA – jest to reakcja na zgłaszane podczas GTL problemy ze stosowaniem przepisów prawa. Omawiany jest także stan wdrażania LEADERA w poszczególnych województwach – najbardziej zaawansowane województwa dzielą się swoimi doświadczeniami związanymi z rozwiązywaniem problemów”.

(dowód: akta kontroli str. 204)

1.3.1. Zarząd Województwa Podlaskiego upoważnił cztery osoby do załatwiania spraw związanych z działaniem LEADERA:

- trzy osoby do „[...] dokonywania wszelkich czynności powierzonych Zarządowi Województwa Podlaskiego w ramach realizacji zadań związanych z wdrażaniem PROW na lata 2014–2020, w tym wsparcia na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność [...]” (dyrektor i dwóch zastępców dyrektora Departamentu ROW),
- dwie osoby (wicemarszałek Województwa Podlaskiego i dyrektor Departamentu ROW) do „[...] zatwierdzania Kart oceny wniosku o wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LR) w części „Ocena końcowa wniosku o wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” i w części D „Wybór warunkowy”.

(dowód: akta kontroli str. 32-38)

1.3.2. W okresie objętym kontrolą 54 pracowników Departamentu ROW⁶ realizowało zadania merytoryczne związane z działaniem LEADER (rocznie od 33–44), z tego 21 osób zajmowało się wyłącznie działaniem LEADER (pozostałe osoby zajmowały się także innymi działaniami – szacunkowy udział w pracach dot. LEADER był w granicach 15%–75%. Szkolenia, którymi objęto pracowników Departamentu ROW, dotyczyły wyłącznie procedur związanych z działaniami PROW, w tym z działaniem LEADER (odbyły się 24 szkolenia). Szkolenia trenerskie objęły 20 pracowników Departamentu ROW – osoby te następnie prowadziły szkolenia wewnętrzne. Pracownicy Urzędu zajmujący się działaniem LEADER nie byli szkoleni z zakresu unijnych przepisów i polityki dotyczącej niedyskryminacji oraz niepełnosprawności.

(dowód: akta kontroli str. 39-92)

Siedziba Departamentu ROW mieści się w Białymstoku przy ul. Kleeberga 20, w dwupiętrowym budynku, w którym nie ma windy⁷. Wejście do budynku odbywa się przez szerokie drzwi – bez schodów na parter, gdzie znajduje się stanowisko pracy osoby ochraniającej Departament. Referaty zajmujące się obsługiwaniem inicjatywy LEADER ulokowane są na I i II piętrze budynku. W korytarzu na II piętrze, na biurku wyłożono materiały informacyjne dotyczące PROW (m.in. broszura „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” PROW

⁴ Na podstawie Regulaminu organizacyjnego UMWP, przyjętego uchwałą Zarządu Województwa Podlaskiego z 21 października 2014 r.

⁵ Dane ze strony internetowej KSOW: <http://ksow.pl/leader-2014-2020/grupa-tematyczna-ds-podejscia-leader.html>, na której zamieszczono skany list obecności osób zaproszonych na posiedzenia GTL.

⁶ O działalności punktów informacyjnych napisano w pkt. 4.

⁷ Wcześniej budynek był siedzibą przedsiębiorstwa „Czyścioczek” Sp. z o.o., od którego Zarząd Województwa Podlaskiego w 2007 roku kupił nieruchomości.

2014–2020, „Działania PROW na lata 2014–2020”, „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” w ramach PROW 2014–2020, „Podsumowanie realizacji PROW na lata 2007–2013”, Biuletyn informacyjny 1/2018 MRiRW). W siedzibie Departamentu nie było: [1] napisów na ekranie (uzupełnienie/powtórzenie komunikatu głosowego dla osób niedosłyszących), [2] urządzenia do ogłaszania komunikatów głosowych, [3] materiałów informacyjnych z powiększoną czcionką [4] materiałów drukowanych w różnych formatach (np. z powiększoną czcionką, opracowanych w alfabecie Braille’a, z wykorzystaniem piktogramów), [5] materiałów w postaci elektronicznej dostępnej dla oprogramowania specjalistycznego dla osób niewidomych i słabowidzących. (dowód: akta kontroli str. 93)

Dyrektor Departamentu ROW wyjaśniła, że osoby niepełnosprawne poruszające się na wózkach inwalidzkich obsługiwane są na parterze budynku, w pomieszczeniach biurowych zajmowanych przez Wojewódzkie Biuro Geodezji (jednostka organizacyjna Samorządu Województwa). W Departamencie zatrudniony jest pracownik posługujący się językiem migowym, który jest w stanie udzielić wszelkich informacji o zadaniach realizowanych przez Departament. (dowód: akta kontroli str. 284-285)

1.3.3. W ocenie dyrektora Departamentu ROW oraz kierowników referatów, liczba i zakres szkoleń pracowników wykonujących zadania związane z realizacją działania LEADER były adekwatne do zgłaszanych potrzeb w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 94-103)

1.4. UMWP w latach 2015–2017, realizując Strategię Komunikacji PROW na lata 2014–2020⁸, określił w dwuletnich planach operacyjnych KSOW⁹ m.in. 14 (z 60) działań odnoszących się do inicjatywy LEADER, których głównymi celami było:

- podniesienie jakości działania tej inicjatywy w województwie podlaskim poprzez organizację przedstawicielom Lokalnych Grup Działania, odpowiedzialnym głównie za jej wdrożenie: [1] cyklicznych konferencji „Forum LGD” oraz spotkań szkoleniowo-informacyjnych, których przedmiotem miało być wsparcie kompetencyjne LGD w procesie wdrażania lokalnych strategii rozwoju oraz wymiana doświadczeń i upowszechnianie dobrych praktyk oraz [2] wyjazdów studyjnych w temacie rozwiązań budowlanych i technologicznych dotyczących tzw. „inkubatorów kuchennych” oraz zastosowania odnawialnych źródeł energii;
- zwiększenie zainteresowania potencjalnych beneficjentów oraz przekazanie im niezbędnej wiedzy dotyczącej zasad, trybu przyznania pomocy oraz przygotowania i rozliczenia projektów poprzez: [1] organizację spotkań szkoleniowo-informacyjnych; [2] aktualizację i rozwój prowadzonych stron internetowych¹⁰ oraz [3] cykl terenowych punktów informacyjno-promocyjnych o PROW i inicjatywie LEADER podczas ważnych imprez plenerowych na terenie województwa podlaskiego;
- zapewnienie atrakcyjnej w formie i treści informacji o PROW i inicjatywie LEADER w mediach oraz poprawa wizerunku w kontekście wskazania korzyści dla ogółu społeczeństwa wynikających z wdrażania PROW poprzez: [1] publikację materiałów w mediach internetowych oraz [2] organizację cyklu audycji telewizyjnych i radiowych oraz publikację w prasie regionalnej materiałów dotyczących PROW.

(dowód: akta kontroli str. 205-254)

1.4.1. W celu realizacji działań określonych w dwuletnich planach operacyjnych KSOW dotyczących inicjatywy LEADER, w UMWP podejmowano m.in. następujące działania komunikacyjne:

- zorganizowano i zapewniono funkcjonowanie trzech punktów informacyjnych o funduszach europejskich¹¹, w których w latach 2015–2017 przeszkoleni pracownicy informowali¹² potencjalnych beneficjentów m.in. o PROW 2014–2020 (ogłędziny Głównego Punktu Informacyjnego wykazały, że przystosowany był on do obsługi osób niepełnosprawnych

⁸ Dokument opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, określający podstawowe zasady prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących PROW, a w szczególności cele, grupy docelowe tych działań, instytucje realizujące oraz budżet (dalszej części wystąpienia zwany „Strategią komunikacji”).

⁹ Cztery dwuletnie plany operacyjne za lata 2014–2015 i 2016–2017 w zakresie i z wyłączeniem działania nr 8 „Plany komunikacyjne”.

¹⁰ www.poznajprow.pl oraz www.prow.wrotapodlasia.pl.

¹¹ Główny punkt informacyjny w Białymstoku i lokalne punkty w Łomży i Suwałkach.

¹² W latach 2016–2017 główny punkt informacyjny w Białymstoku odwiedziło 104 potencjalnych beneficjentów.

- i wyposażony m.in. w specjalistyczną windę, pętlę indukcyjną wspomagającą słyszenie oraz materiały drukowane opracowane w alfabecie Braille'a dla osób niewidomych);
- przeprowadzono działania mające na celu poinformowanie potencjalnych beneficjentów o warunkach i zasadach udzielania pomocy finansowej, organizując w siedzibie Urzędu 12 szkoleń lub seminariów¹³ (jedno w 2015 roku, siedem w 2016 roku i cztery w 2017 roku), w których uczestniczyło 421 osób, oraz uczestnicząc w 14 spotkaniach integracyjnych (w czterech w 2015 roku, czterech w 2016 roku i sześciu w 2017 roku), zorganizowanych na terenie województwa przez inne podmioty¹⁴, w których udział wzięło 1.014 osób;
 - zorganizowano – skierowane głównie do Lokalnych Grup Działania (dalej: „LGD”) funkcjonujących w województwie podlaskim – trzy konferencje¹⁵ (dwie w 2015 roku i jedną w 2016 roku), w których uczestniczyło 155 przedstawicieli m.in. wszystkich LGD funkcjonujących w województwie; 12 spotkań informacyjno-szkoleniowych (jedno w 2015 roku, siedem w 2016 roku i cztery w 2017 roku), w których uczestniczyło 231 przedstawicieli LGD, oraz dwa wyjazdy studyjne (po jednym w 2016 roku i 2017 roku) zorganizowane każdorazowo dla 29 osób;
 - w latach 2015 i 2016 w mediach lokalnych zrealizowano dziewięć spotów reklamowych oraz sześć audycji radiowych informujących o PROW, których oglądalność (słuchalność) wyniosła odpowiednio 60 tys. i 30 tys. oraz opublikowano w prasie lokalnej i branżowej 10 artykułów (przy nakładzie publikatorów – ok. 100 tys.);
 - zamieszczono na stronach internetowych informujących o PROW 39 artykułów informacyjno-promocyjnych (26,5 tys. odwiedzin strony dokonanych przez 4,6 tys. unikalnych użytkowników. (dowód: akta kontroli str. 234-254)

Tym samym na 31 grudnia 2017 r. Urząd zrealizował – zgodnie z harmonogramem – wszystkie operacje określone w dwuletnich planach operacyjnych KSOW, kierując je do właściwych grup docelowych (m.in. przedstawiciele LGD, ogół społeczeństwa, potencjalni beneficjenci) i osiągnął w pełni 13 (z 14¹⁶) wskaźników monitorowania odnoszących się do tych operacji. (dowód: akta kontroli str. 234-254)

1.5. W Urzędzie działania komunikacyjne poddawano monitoringowi w sposób określony w Strategii komunikacji, tj. przy pomocy sprawozdań z dwuletnich planów operacyjnych, które zawierały opis: efektów realizacji określonych operacji w ujęciu ilościowym i wskaźniki monitorowania oraz działań ewaluacyjnych realizowanych na podstawie anonimowych ankiet ewaluacyjnych. Wyniki ankiet (100% ankietowanych ponad 2,5 tys. uczestników szkoleń wskazało na adekwatność prowadzonych przez Urząd działań szkoleniowych) wskazywały na brak konieczności dokonywania zmian w prowadzonych działaniach komunikacyjnych. Do dnia zakończenia kontroli NIK Urząd nie przeprowadzał analiz pod kątem wpływu prowadzonych działań komunikacyjnych w odniesieniu do działania LEADER na liczbę składanych wniosków w poszczególnych naborach oraz nie zlecał prowadzenia badań opinii mieszkańców na temat zmian poziomu wiedzy o PROW 2014–2020 (w tym działania LEADER), a także o poziomie zadowolenia ze świadczonych usług informacyjnych w odniesieniu do działania LEADER. (dowód: akta kontroli str. 255-257, 1018)

1.6. W UMWP – zgodnie z § 5 ust. 3 umowy z ARiMR, zawartą w związku z realizacją przez UMWP zadań z zakresu PROW 2014–2020 – prowadzono dokumentację z zakresu ochrony danych osobowych¹⁷, spełniającą wymogi § 3 i § 4 rozporządzenia 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, określając

¹³ W swoich programach 11 szkoleń uwzględniło prowadzenie zajęć w sposób praktyczny i warsztatowy, który angażował uczestników. Szkolenia, seminaria i konferencje odbywały się w miejscowościach: Białystok, Gawrych-Ruda, Kiermusy, Piliki, Rajgród, Supraśl.

¹⁴ Organizowano spotkania informacyjne (wspólnie z przedstawicielami LGD) podczas m.in.: wystawy zwierząt hodowlanych w Szepietowie, dożynek powiatu kolneńskiego w Stawiskach, „Dni kukurydzy” oraz „Dni soi” w Krzyżewie, dożynek wojewódzko-diecezjalnych w Perlejewie czy „Święta Chleba” w Ciechanowcu.

¹⁵ Tematyka konferencji obejmowała m.in. działania LGD w zakresie wyboru operacji do dofinansowania oraz zastosowania w praktyce odnawialnych źródeł energii. Osobami szkolącymi były m.in. pracownicy Urzędu i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Konferencje prowadzone były w sposób praktyczny i warsztatowy.

¹⁶ W przypadku wskaźnika „liczba uczestników Forum Lokalnych Grup Działania” wskaźnik monitorowania osiągnięto w 88%.

¹⁷ Dz. U. Nr 100, poz. 1024. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 25 maja 2018 r.

w niej wysoki poziom zabezpieczeń dla danych osobowych przetwarzanych w ramach realizacji zadań związanych z PROW 2014–2020. Prowadzono ponadto ewidencję osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych oraz rejestr zbiorów prowadzonych przez Administratora Bezpieczeństwa Informacji UMWP.

W odniesieniu do wdrożenia RODO¹⁸, Administrator Bezpieczeństwa Informacji wyjaśnił, że w 2017 roku przeprowadzane były szkolenia pracownikom zatrudnionym przy przetwarzaniu danych osobowych w zakresie m.in. obowiązków wynikających z wdrożenia tego rozporządzenia oraz dokonano aktualizacji wewnętrznych procedur dotyczących ochrony danych osobowych m.in. o rejestr czynności i procedury realizacji praw osób, których dane osobowe dotyczą. (dowód: akta kontroli str. 262-280)

1.7. Zgodnie z art. 3 ust. 1–4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności¹⁹, uchwałą z 2 lutego 2016 r. Zarząd Województwa Podlaskiego powołał 30 osób do składu komisji ds. wyboru strategii rozwoju lokalnego (w tym 11 ekspertów), wyznaczając przewodniczącego i jego zastępcę, będących przedstawicielami Zarządu Województwa. Wcześniej, tj. 13 października 2015 r., Zarząd Województwa podjął uchwałę w sprawie zatwierdzenia prac komisji ds. wyboru strategii rozwoju lokalnego, w której m.in. uregulowano zasady jej funkcjonowania, podział zadań między członków komisji oraz zasady wynagradzania członków komisji będących ekspertami²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 104-123)

1.8. Uchwałą z 11 kwietnia 2017 r. Zarząd Województwa Podlaskiego powołał, wymagana art. 57 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 2014–2020²¹, wojewódzką grupę opiniodawczo-doradczą ds. Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich w ramach PROW na lata 2014–2020, w skład której wchodziło 47 przedstawicieli, w tym m.in. władzy regionalnej, partnerzy społeczno-ekonomiczni i osoby reprezentujące społeczeństwo obywatelskie.

(dowód: akta kontroli str. 124-129)

1.9. W okresie objętym kontrolą w UMWP miały miejsce dwie kontrole zewnętrzne (obie w grudniu 2017 roku) związane z wdrażaniem działania LEADER²². Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa sprawdziła poprawność przeprowadzania czynności kontrolnych w ramach działań delegowanych PROW na lata 2014–2020, a Wojewoda Podlaski – prawidłowość wykorzystania środków na opłacenie kosztów realizacji operacji wynikających z Pomocy Technicznej PROW 2014–2020. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości dotyczących działania LEADER. (dowód: akta kontroli str. 130-141)

Zagadnienia związane z wdrażaniem działania LEADER były przedmiotem dwóch audytów wewnętrznych.

- a) W II kwartale 2016 roku odbył się audyt „Prawidłowość przyznawania i wypłaty pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie przygotowawcze” objętego PROW 2014–2020” (działanie 19.1. dotyczące przygotowania LSR na lata 2014–2020 oraz utrzymania potencjału istniejących LGD). W wyniku audytu pozytywnie oceniono system kontroli zarządczej.
- b) W II kwartale 2017 roku miał miejsce audyt p.t. „Analiza wybranych elementów systemu zarządzania i kontroli Departamentów/Biur zaangażowanych we wdrożenie RPOWP na lata 2014–2020 oraz procesów związanych z wdrażaniem RLKS”, którym objęto m.in. Departament ROW w zakresie działania LEADER. Audytorzy nie stwierdzili nieprawidłowości w organizacji, funkcjonowaniu i procesie zarządczym.

¹⁸ 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.

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 140. Ustawa zwana w dalszej treści „ustawą o RLKS”.

²⁰ W § 5 ust. 3 Regulaminu ustalono, że ekspertom przysługuje wynagrodzenie w wysokości i na zasadach określonych w umowie o dzieło, która będzie z nimi zawarta.

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 627. Ustawa zwana dalej „ustawą PROW”.

²² http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/wojewodztwo/urzed_mar/kontrole/przeprowadzone_kontrole/kontrole_od_2009/wykaz_kontroli_zewnetrznych/.

- c) W IV kwartale 2017 roku w Departamencie ROW przeprowadzono zadanie audytowe, którego celem była m.in. ocena prawidłowości i terminowości realizacji zadań wykonywanych w ramach PROW 2014–2020. W wyniku badania sześciu wylosowanych wniosków o przyznanie pomocy stwierdzono dwa uchybienia:
- nieterminowe weryfikowanie wniosków o pomoc (w związku z podjętymi przez kierownictwo Departamentu jeszcze w trakcie audytu czynnościami zaradczymi – wsparcie poprzez przesunięcie pracowników z innych komórek organizacyjnych do weryfikowania wniosków) audytorzy odstąpili od wydania zaleceń,
 - błąd w weryfikacji jednego z wniosków, polegający na wpisaniu w umowie niewłaściwego adresu – pomyłkę sprostowano, w związku z czym audytorzy odstąpili od wydania zaleceń. W podsumowaniu zadania audytowego „pozytywnie z pewnymi zastrzeżeniami” oceniono terminowość oraz prawidłowość realizacji zadań wykonywanych w ramach PROW 2014–2020. (dowód: akta kontroli str. 142-186)

1.10. W sprawozdaniu rocznym z realizacji LSR za 2015 rok Urząd nie zgłosił problemów związanych z działaniem LEADER. W sprawozdaniu za 2016 rok zgłoszono brak możliwości zweryfikowania wielkości i zakresu pomocy de minimis, przyznawanej podmiotom składającym wnioski o płatność w zakresie poddziałania 19.2 „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” (brak odpowiedniej aplikacji). W sprawozdaniu z 2017 roku zasygnalizowano zaś problem, polegający na braku dla poddziałania 19.2, 19.3 i 19.4 systemu wsparcia informatycznego, co skutkowało koniecznością ręcznego sporządzania zleceń płatności oraz cyklicznego weryfikowania i uzupełniania raportu „Tabela X” (raport oznaczony również jako I-2/363, zawierający dane dotyczące płatności). (dowód: akta kontroli str. 196-201, 987-997)

W ocenie członka Zarządu Województwa Podlaskiego nadzorującego Departament ROW, w perspektywie finansowej 2014–2020 w Województwie Podlaskim zastosowano nową formułę wdrażania, polegającą na zaangażowaniu różnych funduszy w realizację LSR. „W związku z powyższym zdiagnozowano następujące bariery utrudniające wdrażanie RLKS:

- *Konieczność uzgadniania dokumentów konkursowych ze wszystkimi instytucjami zarządzającymi, co w znaczny sposób wydłużyło proces przygotowania dokumentów niezbędnych do ogłoszenia naboru na wybór LGD do realizacji LSR.*
- *Brak ujednoczonych ram prawnych dla wdrażania RLKS w formule bezpośredniej.*
- *Brak spójności w zapisach pomiędzy ustawą o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, a ustawą o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tzw. wdrożeniową). Projekt zmian Ustawy o RLKS wypracowano dopiero na początku 2018 r.*
- *Zmienność Wytycznych horyzontalnych wobec niezmienności zapisów poszczególnych Strategii (zatwierdzenie Strategii w określonym stanie prawnym).*
- *Nieuwzględnienie specyfiki instrumentu RLKS w Wytycznych horyzontalnych.*
- *Brak możliwości dokonywania elastycznych zmian w zapisach LSR, uwzględniających zmieniające się regulacje prawne czy zmiany rynkowe.*
- *Niespójność w dokumentach programowych poszczególnych funduszy uniemożliwiająca zastosowanie jednolitych rozwiązań dla wszystkich funduszy na poziomie LSR – np. możliwość zastosowania ryczałtowego rozliczania kosztów bieżących, kwalifikowalność kosztów animacji w EFS.*
- *Różnice w interpretacji przepisów przez poszczególne IZ.*
- *Skomplikowany proces wyboru projektów do dofinansowania przez LGD, połączony z potwierdzeniem poprawności jego przeprowadzenia, a następnie weryfikacji spełnienia warunków udzielenia wsparcia wybranych projektów.*
- *Skumulowanie się konkursów ogłaszanych przez LGD, co w konsekwencji doprowadziło do czasowego braku możliwości terminowej oceny wniosków o przyznanie pomocy”.* (dowód: akta kontroli str. 187-203)

Jako przykład braku spójności w przepisach, wskazano brak ujednoczonych ram prawnych dla wdrażania RLKS i problem ze stosowaniem w odniesieniu do RLKS wytycznych wydawanych przez ministra ds. rozwoju regionalnego. Wskazano również na brak spójności przepisów dotyczących przeprowadzania kontroli w LGD. „W przypadku PROW 2014–2020 kontrole te przeprowadzane są na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 roku o kontroli w administracji rządowej, a w przypadku RPOWP 2014–2020 na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (ustawa wdrożeniowa). Zapisy obu ustaw są niespójne, czego przykładem jest chociażby termin na wniesienie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego (ustawa o kontroli w administracji rządowej przewiduje 7 dni roboczych, a ustawa wdrożeniowa 14 dni kalendarzowych)”. Członek Zarządu Województwa Podlaskiego wskazał również na „[...] zmienność wytycznych w poszczególnych obszarach tematycznych w kontekście, co do zasady, niezmiennej analizy i założeń z niej wynikających przedstawionej w ramach lokalnych strategii rozwoju poszczególnych LGD[...]”.

(dowód: akta kontroli str. 1009-1012)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie Urzędu do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014–2020. Zadania związane z jej realizacją wykonywane były przez przeszkolonych pracowników UMWP. Właściwie realizowano też Strategię Komunikacji PROW na lata 2014–2020, m.in. poprzez zapewnienie funkcjonowania trzech punktów informacyjnych o funduszach europejskich, organizację szkoleń, seminariów i konferencji.

2. Wybór LSR do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Zarząd Województwa stosował regulamin konkursu na wybór LSR oraz formularz umowy opracowany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dokumenty wraz z płytą CD przekazane pismem z 22 września 2015 r.). (dowód: akta kontroli str. 288-404)

2.2. Uchwałą z 29 września 2015 r. Zarząd Województwa ogłosił konkurs na wybór strategii rozwoju regionalnego kierowanego przez społeczność. Ogłoszenie zawierało informacje wymagane art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o RLKS. Datę rozpoczęcia naboru wniosków wyznaczono na 2 listopada 2015 r., a jego datę zakończenia na 30 grudnia 2015 r., tj. zgodnie z art. 8 ust. 2 tej ustawy. (dowód: akta kontroli str. 405-406)

2.3. Zgodnie z ustawą o RLKS (art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 4), ogłoszenie o konkursie wraz z regulaminem i załącznikami opublikowano na stronie internetowej Samorządu Województwa Podlaskiego. (dowód: akta kontroli str. 407-408)

2.4. Do UMWP wpłynęło 11 wniosków o wybór LSR (obejmujących finansowanie w ramach działania LEADER²³). Wnioski te spełniały wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy o RLKS, tj. zostały złożone w wyznaczonym terminie, zawierały nazwę i adres wnioskodawcy oraz tekst LSR). W wyniku weryfikacji wszystkie LGD były wzywane do usunięcia braków lub usunięcia oczywistych pomyłek. Poprawa wniosków nastąpiła w terminie siedmiu dni. Usunięcie braków nie spowodowało istotnej modyfikacji wniosków. Nie było wniosków o wybór LSR, które pozostawiono bez rozpoznania lub odrzuconych. (dowód: akta kontroli str. 409-414)

2.5. Uchwałą w sprawie wyboru LSR komisja podjęła 26 kwietnia 2016 r., tj. z zachowaniem terminu czterech miesięcy od dnia upływu terminu składania wniosków (art. 11 ust. 5 ustawy o RLKS). Wybrano do realizacji 11 LSR. Komisja poinformowała wnioskodawców o wyniku postępowania, przesyłając kopię uchwały (podawano w niej m.in. liczbę przyznanych punktów) wraz z uzasadnieniem, zawierającym pouczenie o prawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku). Listę wybranych LSR 28 kwietnia 2016 r. zamieszczono na stronie internetowej Samorządu Województwa Podlaskiego.

(dowód: akta kontroli str. 409, 415-416)

²³ Wpłynęły również dwa wnioski o wybór LSR, które zakładały finansowanie w ramach programów innych niż PROW (PO Ryby oraz z RPOWP) – wnioski te nie były objęte niniejszą kontrolą NIK.

2.6. Prawidłowość wyboru LSR skontrolowano na przykładzie dokumentacji dotyczącej LGD „Puszcza Białowieska” w Hajnówce i „Tygiel Doliny Bugu” w Drohiczynie. Przedstawione przez oba podmioty LSR spełniały warunki udziału określone w § 4 Regulaminu konkursu. Ocena LSR przeprowadziła niezależnie dwóch członków komisji, powołanej przez Zarząd Województwa Podlaskiego, w tym jeden z wyznaczonych ekspertów. Objęte kontrolą LSR spełniały kryteria wyboru²⁴. W przypadku rozbieżności przyznanych ocen punktowych decydujący głos miał przewodniczący komisji, co wystąpiło w przypadku dwóch kryteriów (w próbie objętej kontrolą) i nie miało wpływu na zakwalifikowanie LSR do realizacji (obie LSR otrzymały po 223 pkt., tj. o 27 pkt. więcej niż wynosił próg (196 pkt.), od którego należało obniżyć wnioskowane wsparcie). (dowód: akta kontroli str. 417-557)

Wniosek o wybór LSR złożony przez LGD „Tygiel Doliny Bugu” wśród celów i wskaźników realizacji zakładał m.in. zmniejszenie ze 118,41 (stan początkowy z 2013 roku) do 118 w 2023 roku liczby osób w rodzinach, którym przyznano świadczenie pomocy społecznej na 1000 mieszkańców na terenie 25 gmin (tj. o 0,41). Na realizację zadania zaplanowano 1.700 tys. zł. LSR z tym wskaźnikiem wybrano do realizacji, a osoby oceniające LSR (ekspert i pracownik Departamentu ROW) przyznali po osiem punktów (maksymalna możliwa liczba) za „Poprawność metodologiczną określenia wskaźników realizacji LSR” w tym za kryterium „Wartość docelowa wskaźników, jakie mają zostać osiągnięte dzięki realizacji LSR zostały określone proporcjonalnie do planowanej wielkości zaangażowania środków programów, z których LSR ma być finansowana”. W przypadku nieprzyznania przez oceniających za to kryterium punktów, łączna liczba punktów LSR również kwalifikowałaby ją do wybrania do realizacji. (dowód: akta kontroli str. 572-610)

Pracownik Departamentu ROW, który był jedną z dwóch osób oceniających wyjaśnił, że z zapisów w LSR wynikało, że według prognoz na kolejne lata wskaźnik osób korzystających z pomocy społecznej miał tendencję wzrostową. Poprawa wskaźnika o 0,41/1000 mieszkańców oznacza, że z pomocy społecznej będzie korzystało 50 osób mniej niż wg stanu początkowego. (dowód: akta kontroli str. 834-835)

2.7. Uchwałą z 27 kwietnia 2016 r. Zarząd Województwa Podlaskiego zatwierdził LSR. Umowy ramowe z LGD podpisano 17 maja 2016 r. Jedna z zatwierdzonych LSR (Stowarzyszenie „Sąsiedzi) finansowanych w ramach PROW otrzymała 194 pkt., tj. mniej niż 196 pkt., w związku z czym – zgodnie z § 9 ust. 13 Regulaminu – obniżono wnioskowane wsparcie na realizację operacji o 5%. (dowód: akta kontroli str. 611-615)

2.8. Żadna z wybranych LSR finansowanych w ramach PROW nie została przez Zarząd Województwa Podlaskiego warunkowo wybrana do realizacji. (dowód: akta kontroli str. 611-612)

2.9. W okresie objętym kontrolą wybór LSR oraz zawieranie umów ramowych nie było przedmiotem kontroli lub audytu (więcej na temat kontroli i audytu w pkt. 1.9 niniejszego wystąpienia).

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dokonanie przez Zarząd Województwa Podlaskiego wyboru LSR do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER. Wyboru dokonano terminowo, zgodnie z ustawą o RLKS oraz regulaminem konkursu na wybór LSR.

3. Przestrzeganie postanowień umów ramowych

3.1. Kontrolę rzetelności oceny racjonalności harmonogramów realizacji planów komunikacji na 2017 rok przeprowadzono na próbie dwóch LGD („Puszcza Białowieska” i „Tygiel Doliny Bugu”). W obu przypadkach plany komunikacji wpłynęły do UMWP w terminie (28 listopada 2016 r.) i terminowo zostały zweryfikowane. UMWP nie miał zastrzeżeń do adekwatności

²⁴ Analizą objęto następujące kryteria określone w załączniku do Regulaminu konkursu: **4.1.** Jakość planu komunikacyjnego, w tym podejście do grup docelowych określonych w LSR, **5.1.** Jakość procesu oceny i wyboru operacji, **5.2.** Poprawność metodologiczna kryteriów i zasady ustalania/zmiany kryteriów, **7.** Jakość i spójność wewn. diagnozy oraz analizy SWOT, **8.1.** Adekwatność celów i przedsięwzięć do diagnozy i wniosków z konsultacji LSR, **8.2.** Adekwatność kryteriów do diagnozy oraz stopień w jakim kryteria przyczyniają się do osiągnięcia celów i wskaźników LSR, **8.3.** Adekwatność budżetu do celów i przedsięwzięć LSR oraz racjonalność planu działania, **9.** Stopień zgodności LSR z celami określonymi w realizowanych programach, **10.** Opracowanie LSR z udziałem społeczności i zasady jej udziału w realizacji, **11.** Poprawność metodologiczna określenia wskaźników realizacji LSR, **13.** Zintegrowany charakter LSR.

planowanych efektów działań komunikacyjnych do budżetu tych zadań w harmonogramie LGD „Tygiel Doliny Bugu”, który został zaakceptowany bez poprawek. Zarząd Województwa Podlaskiego wskazał potrzebę wprowadzenia zmian w harmonogramie komunikacji w LGD „Puszcza Białowieska”. Dotyczyło to m.in. uwzględnienia działań wskazanych we wniosku o dofinansowanie na wsparcie kosztów bieżących i aktywizacji wymienionych w LSR, doprecyzowania użytych sformułowań, braku spójności wskaźników. Poprawiony harmonogram wpłynął do Urzędu 15 grudnia 2016 r., lecz nadal nie był zgodny z planem wskazanym we wniosku o przyznanie pomocy. LGD ponownie zostało wezwane do wniesienia poprawek, co zostało wykonane 12 stycznia 2017 r. Harmonogram realizacji planu komunikacji został zaakceptowany 20 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 616-621)

3.2. W 2018 roku wszystkie LGD przedłożyły do UMWP sprawozdania z realizacji LSR. W wyniku ich weryfikacji, według stanu na dzień kontroli (18 maja 2018 r.), żadne z nich nie zostało zaakceptowane. Z analizy sprawozdań przedłożonych przez LGD: „Puszcza Białowieska” i „Tygiel Doliny Bugu” wynika, że nieprawidłowości wskazane przez Urząd dotyczyły m.in.:

- w LGD „Puszcza Białowieska” m.in. podania kwot niezgodnych z umowami, podania nieprawidłowej nazwy przedsięwzięcia, niezgodnego z LSR przyporządkowania wskaźnika,
- w LGD „Tygiel Doliny Bugu” m.in. wpisania niepoprawnych wartości i podania rozbieżnych informacji między wskaźnikami zawartymi w LSR i sprawozdaniu.

Poprawione sprawozdania (wpłynęły odpowiednio 12 i 17 kwietnia 2018 r.) nie zostały zaakceptowane przez UMWP, bowiem nadal nie były zgodne z LSR.

(dowód: akta kontroli str. 616-617)

3.3. W latach 2015–2018 Zarząd Województwa nie przeprowadzał oceny efektywności realizacji LSR, o której mowa w § 5 ust. 1 pkt 17 umowy ramowej²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 616-617)

3.4. W latach 2016–2018²⁶ UMWP, stosownie do § 6 ust. 6 umowy ramowej, skontrolował wszystkie LGD realizujące inicjatywę LEADER z częstotliwością raz w ciągu roku. Na potrzeby PROW – posiłkując się zasadami obowiązującymi w RPO – przyjęło, że rok obrachunkowy trwa od 1 lipca do 30 czerwca. Umowy ramowe z LGD podpisano 17 maja 2016 r. Kontrole odbywały się w oparciu o roczne plany kontroli uchwalane przez Zarząd Województwa Podlaskiego, do których załącznikiem była lista sprawdzająca zawierająca wszystkie zagadnienia wskazane w wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 lipca 2017 r.²⁷ Jak wynika z tych list, przedmiotem kontroli była m.in. realizacja harmonogramów planowanych naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR. (dowód: akta kontroli str. 622-669)

Analizą objęto materiały z kontroli przeprowadzonych przez UMWP w LGD: „Puszcza Białowieska” i „Tygiel Doliny Bugu”. Odbyły się one zgodnie z planem kontroli. I tak:

- a) W wyniku kontroli przeprowadzonej w LGD „Puszcza Białowieska” pozytywnie oceniono realizację umowy ramowej, „[...] *pomimo stwierdzonych nieprawidłowości/uchyleń w działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Nie zdiagnozowano błędów o charakterze systemowym[...]*”. Stwierdzone nieprawidłowości lub uchybienia polegały na:
- usuwaniu ze strony internetowej LGD „Puszcza Białowieska” pierwotnych wersji dokumentów, co uniemożliwiało ustalenie, czy dokumenty te lub informacje zamieszczono we właściwym terminie,
 - nieobecności 26 i 27 września 2016 r. w biurze wszystkich pracowników LGD (jedna osoba na zwolnieniu lekarskim i trzy w delegacji, w tym jedna bez wystawionego polecenia wyjazdu służbowego),
 - nieaktualnym zakresie obowiązków jednego z pracowników,

²⁵ Zgodnie z powołanym postanowieniem umowy, Zarząd Województwa może przeprowadzić ocenę efektywności realizacji LSR. Można ją również przeprowadzić w przypadku uzyskania przez LGD negatywnego wyniku oceny realizacji programu naprawczego opracowanego przez LGD i zatwierdzonego przez Zarząd Województwa.

²⁶ Umowy ramowe z LGD podpisano 17 maja 2016 r.

²⁷ Wytyczne nr 4/2/2017 w zakresie weryfikacji poprawności realizacji zobowiązań lokalnej grupy działania określonych w umowie o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

- niezamieszczeniu w regulaminie Rady LGD zapisu o wyłączeniu podejmowania uchwał dla czynności niezastrzeżonych ustawą o RLKS.

Wydane w tych sprawach przez UMWP zalecenia i rekomendacje zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 670-688)

b) W wyniku kontroli przeprowadzonej w LGD „Puszcza Białowieska” w I kwartale 2018 roku pozytywnie oceniono realizację umowy ramowej, „[...] *pomimo stwierdzonych uchybień w działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Nie zdiagnozowano błędów o charakterze systemowym [...]*”. Stwierdzone uchybienia polegały na:

- nieprzejrzystości ogłoszeń o naborze wniosków (brak wykazu dokumentów potwierdzających spełnienie kryteriów oraz zamieszczanie w nich wszystkich kryteriów wyboru operacji zamiast tylko tych, które dotyczą zakresu objętego ogłoszeniem),
- niezgodności informacji o wynikach oceny przekazywanej wnioskodawcom z ustawą o RLKS (brak elementów wskazanych w art. 21 ust. 5 i 5a tej ustawy),
- niepoprawnym pouczeniu o możliwości wniesienia protestu w pismach przekazywanych wnioskodawcom o wyniku oceny zgodności operacji z LSR lub o wyniku wyboru,
- nieaktualizowaniu dokumentacji podczas procesu wyboru operacji,
- niewyczerpującym uzasadnianiu przyznanych ocen przez członków Rady LGD dokonujących oceny operacji,
- niejednorodnych zasadach zatwierdzania list operacji wybranych/niewybranych (jeden z wniosków nie został wybrany, czego nie przyjęto uchwałą Rady),
- nieogłoszeniu w formie komunikatu nowej wersji załącznika nr 1 do ogłoszenia o naborze wniosków „Warunki udzielenia wsparcia” oraz zamieszczaniu komunikatów niezawierających informacji od jakiej daty obowiązują wprowadzone zmiany,
- niezamieszczeniu w protokole z posiedzenia Rady informacji, że jeden z wniosków o wybranie operacji został wycofany,
- zbyt lakonicznym uzasadnianiu oceny o wyborze/niewybraniu operacji do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 689-726)

LGD „Puszcza Białowieska” wniosło zastrzeżenie dotyczące wydanego przez UMWP zalecenia o poprawnym pouczeniu wnioskodawców o możliwości wniesienia protestu, podnosząc że treść ogłoszenia była uzgodniona z Zarządem Województwa, a przepis dotyczący zawartości pouczenia o prawie protestu wszedł w życie kilka tygodni po ogłoszeniu naboru. UMWP nie zgodził się z tą argumentacją, wskazując że uchybienia dotyczyły także naborów po zmianie przepisów o zawartości pouczeń. LGD „Puszcza Białowieska” 16 maja 2018 r. poinformowało UMWP o zrealizowaniu wszystkich zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 727-733)

c) W wyniku kontroli przeprowadzonej w LGD „Tygiel Doliny Bugu” w IV kwartale 2016 roku pozytywnie oceniono realizację umowy ramowej, „[...] *pomimo stwierdzonych nieprawidłowości/uchybień w działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Nie zdiagnozowano błędów o charakterze systemowym [...]*”. Stwierdzone nieprawidłowości lub uchybienia polegały na:

- niemożliwości weryfikacji, czy LGD zamieszcza na bieżąco/systematycznie dokumenty na stronie internetowej (brak było dat zamieszczenia dokumentów) oraz usuwaniu ze strony internetowej LGD pierwotnych wersji dokumentów, co uniemożliwiało ustalenie, czy dokumenty te lub informacje zamieszczono we właściwym terminie,
- braku dokumentów potwierdzających odbycie trzymiesięcznego stażu pracy przez jednego z pracowników (było to wymogiem aplikowania na to stanowisko).

Wydane w tych sprawach przez UMWP zalecenia i rekomendacje zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 734-745)

d) W wyniku kontroli przeprowadzonej w LGD „Tygiel Doliny Bugu” w IV kwartale 2017 roku pozytywnie oceniono realizację umowy ramowej, „[...] pomimo stwierdzonych uchybień w działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Nie zdiagnozowano błędów o charakterze systemowym [...]”. Stwierdzone uchybienia polegały na:

- braku oceny zgodności operacji z LSR w informacjach przekazywanych wnioskodawcom o wyniku naboru (czy operacja była zgodna/niezgodna z LSR) oraz braku informacji o liczbie punktów przyznanych operacji na podstawie poszczególnych kryteriów wyboru, uzasadnienia oceny i wskazania ustalonej przez LGD kwoty wsparcia, a w przypadku ustalenia przez LGD kwoty wsparcia niższej niż wnioskowana – uzasadnienia wysokości tej kwoty,
- nieuwzględnieniu w informacjach o wyniku oceny wniosku uzasadnienia tej oceny,
- braku ciągłości i chronologii prowadzonego Rejestru interesów członków Rady,
- ustaleniu w jednym z naborów w dokumencie „Ustalenie wymaganego kworum” niewłaściwej przynależności do sektora społecznego trzech członków Rady (powinni być w grupie „Mieszkańcy”),
- niepoprawnym pouczeniu o możliwości wniesienia protestu w pismach przekazywanych wnioskodawcom o wyniku oceny zgodności operacji z LSR lub o wyniku wyboru,

Wydane w tych sprawach przez UMWP zalecenia i rekomendacje zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 746-783)

3.5. LGD do końca 2017 roku planowały ogłosić 65 naborów wniosków o udzielenie wsparcia. Ogłosiły zaś 68. Na II półrocze 2016 roku planowano nabory na kwotę 21.359,8 tys. zł, a wykonano na 21.420,1 tys. zł. W I półroczu 2017 roku zakładano ogłoszenie naborów na 18.943,9 tys. zł, natomiast zrealizowano je na 29.350 tys. zł. Plan na II półrocze 2017 roku wynosił 4.511,7 tys. zł, który wykonano w wysokości 6.295,2 tys. zł.

LGD „Puszcza Białowieska” i „Tygiel Doliny Bugu” planowały do końca 2017 roku ogłosić dziewięć naborów (odpowiednio sześć i trzy), a ogłosiły 15 (po zaktualizowaniu harmonogramów) – odpowiednio 12 i sześć. LGD te w 2016 roku planowały nabory na 3.253,4 tys. zł. Wykonano je zaś na 3.750 tys. zł (tylko LGD „Tygiel Doliny Bugu”). W I półroczu 2017 roku zakładano ogłoszenie naborów na 690 tys. zł, lecz zrealizowano w wysokości 9.372,3 tys. zł. Wymienione LGD w II półroczu 2017 roku nie planowały ogłoszenia naborów. Po zaktualizowaniu harmonogramu ogłosiły je jednak na 898 tys. zł (LGD „Tygiel Doliny Bugu”).

(dowód: akta kontroli str. 806, 998)

W okresie objętym kontrolą wszystkie LGD zmieniały harmonogramy naboru wniosków (od czterech do ośmiu razy). Zmiany harmonogramów miały na celu przyspieszenie naborów (nie było opóźnień w ich ogłaszaniu).

(dowód: akta kontroli str. 807)

3.6. Terminy naboru wniosków o udzielenie wsparcia były uzgadniane przez LGD z Zarządem Województwa Podlaskiego, który w przypadku ich akceptacji informował również o wysokości dostępnych środków. Uzgodnień w tym zakresie dokonywał dyrektor lub zastępca dyrektora Departamentu ROW w ramach posiadanych upoważnień. Przy uzgadnianiu terminów naboru wniosków przestrzegano wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(dowód: akta kontroli str. 32-36, 807)

3.7. Z analizy dokumentacji wniosków o przyznanie pomocy oraz potwierdzającej dokonanie przez Zarząd Województwa Podlaskiego wyboru, przeprowadzonej na próbie operacji zgłoszonych przez LGD „Puszcza Białowieska” i „Tygiel Doliny Bugu”²⁸ wynika, że weryfikacja dokumentów odbywała się zgodnie z ustawą o RLKS, z uwzględnieniem rozporządzenia w sprawie wsparcia LSR. Jednak z przyczyn leżących po stronie UMWP, wnioski o przyznanie pomocy, które wpłynęły do UMWP do 9 września 2017 r. były weryfikowane zbyt długo, skutkiem czego podpisanie umów w tych sprawach między Zarządem Województwa Podlaskiego a beneficjentami następowało z opóźnieniem w stosunku do terminu ustalonego w § 22 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wsparcia LSR (więcej na ten temat w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalono nieprawidłowości”).

(dowód: akta kontroli str. 808-810)

²⁸ Próbą objęto osiem operacji w ramach czterech naborów działania 19.2 (po dwa z każdej wytypowanej LGD).

Wnioski o przyznanie pomocy, które wpłynęły do UMWP po 9 września 2017 r.²⁹, rozpatrywane były w terminie pozwalającym na zawarcie umowy w okresie czterech miesięcy od dnia ich wpływu. Według wyjaśnień dyrektora Departamentu ROW, skrócenie terminu weryfikacji wniosków było możliwe w związku z zakończeniem naborów dotyczących innych działań i oddelegowaniem większej liczby pracowników Departamentu do weryfikowania wniosków o dofinansowanie z poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. (dowód: akta kontroli str. 287)

3.8. W okresie objętym kontrolą wszystkie umowy ramowe były zmieniane – liczba aneksów wynosiła od dwóch (LGD „Kraina Mlekiem Płynąca”) do ośmiu (LGD „Stowarzyszenie N.A.R.E.W. – Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi). Jedna ze zmian, dotycząca wszystkich LGD, wynikała ze zmiany przepisów – wprowadzoną ją na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pozostałe zmiany dotyczyły głównie zagadnień związanych ze sposobem wyboru i oceny operacji, celów (nie zmieniano celów ogólnych LSR) i wskaźników, planu działania oraz sprostowania oczywistych omyłek pisarskich. Wprowadzane zmiany były zgodne z § 10 umowy ramowej. (dowód: akta kontroli str. 850-851)

Procedury przeprowadzania naborów oraz oceny i wyboru operacji obowiązujące w LGD „Tygiel Doliny Bugu” i „Puszcza Białowieska” odpowiednio od 11 stycznia 2018 r. i od 12 września 2017 r. określały sposób uzupełniania we wnioskach braków formalnych (wcześniej nie było to określone w procedurach LGD). (dowód: akta kontroli str. 1013-1017)

3.9. W okresie objętym kontrolą realizacja umów ramowych i udzielanie wsparcia na działanie LEADER była przedmiotem audytu, który odbył się w IV kwartale 2017 roku. Jego celem była m.in. ocena prawidłowości i terminowości realizacji zadań wykonywanych w ramach PROW 2014–2020. W wyniku badania sześciu wylosowanych wniosków o przyznanie pomocy stwierdzono dwa uchybienia:

1. Nieterminowo weryfikowano wnioski o pomoc. W związku z tym, że podczas audytu kierownictwo Departamentu podjęło czynności zaradcze (wsparcie poprzez przesunięcie pracowników z innych komórek organizacyjnych do weryfikowania wniosków) audytorzy odstąpili od wydania zaleceń.
2. Wystąpił błąd w weryfikacji jednego z wniosków, polegający na wpisaniu w umowie niewłaściwego adresu – pomyłkę sprostowano, w związku z czym audytorzy odstąpili od wydania zaleceń. W podsumowaniu zadania audytowego „pozytywnie z pewnymi zastrzeżeniami” oceniono terminowość oraz prawidłowość realizacji zadań wykonywanych w ramach PROW 2014–2020. (dowód: akta kontroli str. 142-186)

Realizacja umów ramowych i udzielania wsparcia na działanie LEADER nie była przedmiotem kontroli (więcej na ten temat w pkt. 1.9 niniejszego wystąpienia).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na wezwaniu przez Zarząd Województwa Podlaskiego do podpisania umowy beneficjentów (LGD: „Puszcza Białowieska” i „Tygiel Doliny Bugu”, których dokumentację poddano analizie) od czterech do 10 miesięcy³⁰ od dnia wpływu do Urzędu wniosków o przyznanie pomocy³¹ (z uwzględnieniem czasu na poprawienie, uzupełnienie wniosku, który przerywa bieg terminu wezwania do podpisania umowy), tj. z naruszeniem trzymiesięcznego terminu – określonego w § 22 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wsparcia LSR³² (opóźnienie w wezwaniu do podpisania umowy wyniosło do siedmiu miesięcy).

²⁹ W próbie objętej kontrolą były to tylko wnioski LGD „Tygiel Doliny Bugu”, które złożono 23 października 2017 r. i po tym terminie.

³⁰ Od 161 do 305 dni (uwzględniając przerwy w biegu terminu) w przypadku LGD „Puszcza Białowieska” i od 131 do 279 dni w przypadku LGD „Tygiel Doliny Bugu”.

³¹ Dotyczyło to wszystkich operacjach przyjętych do realizacji do 9 września 2017 r. (22 z LGD „Puszcza Białowieska” i 94 z LGD „Tygiel Doliny Bugu”).

³² §22 ust. 1 w brzmieniu obowiązującym do 9 września 2017 r. (z tym dniem wprowadzono termin czteromiesięczny). Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 sierpnia 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wsparcia LSR, do postępowań wszczętych w terminach składania wniosków o przyznanie pomocy, które rozpoczęły bieg przed dniem wejścia w życie rozporządzenia (9 września 2017 r.), stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zauważyć również należy, że weryfikację wniosków przedłożonych przez te LGD rozpoczęto po upływie terminu, w którym powinno nastąpić ich rozpatrzenie (wezwanie do zawarcia umowy) – w skrajnych przypadkach po ponad ośmiu miesiącach (np. weryfikację wniosku złożonego 3 marca 2017 r. rozpoczęto 28 listopada, tj. po upływie 254 dni.

(dowód: akta kontroli str. 811-833, 1000-1006)

Dyrektor Departamentu ROW wyjaśniła m.in., że przekroczenie terminów zawarcia umów z beneficjentami spowodowane było dużym napływem wniosków o przyznanie pomocy oraz prowadzeniem w tym samym czasie przez Zarząd Województwa Podlaskiego naborów wniosków w ramach innych działań PROW 2014–2020 (np. budowa dróg lokalnych, gospodarka wodnościekowa).

(dowód: akta kontroli str. 285-287)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości przestrzeganie przez UMWP postanowień umów ramowych. Dokonywano rzetelnej oceny racjonalności harmonogramów planu komunikacji oraz wnikliwie weryfikowano sprawozdania z realizacji LSR w 2017 roku. Rzetelnie, chociaż nieterminowo w I półroczu 2017 roku, prowadzono weryfikację wniosków o przyznanie pomocy. Skutkowało to nawet siedmiomiesięcznym opóźnieniem w podpisywaniu umów z beneficjentami.

4. Efekty rozdysponowania środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014–2020

Opis stanu faktycznego

4.1. Według stanu na 31 marca 2018 r. Zarząd Województwa Podlaskiego zawarł umowy ramowe z 11 LGD realizującymi LSR w ramach inicjatywy LEADER, na finansowanie których przeznaczono 87.750 tys. zł (poddziałanie 19.2). W okresie tym zawarto również 377 umów na realizację operacji o wartości 76.861,3 tys. zł, na których wsparcie przeznaczono 51.313,8 tys. zł, co stanowiło 58,5% zakładanych na ten cel środków. W umowach ramowych założono również przeznaczenie 11.800 tys. zł na wsparcie funkcjonowania czterech³³ LGD (poddziałanie 19.4). Wskaźnik procentowy środków na wsparcie funkcjonowania LGD wynosił od 14% do 19,6% i był zgodny z założeniami PROW 2014–2020 (LGD te realizowały wielofunduszowe LSR).

(dowód: akta kontroli str. 615, 945-977)

4.2. Liczba złożonych przez wszystkie LGD wniosków o przyznanie pomocy w ramach poddziałania 19.2 wynosiła 54 w 2016 roku, 510 w 2017 roku i 30 w I kwartale 2018 roku (w 2015 roku nie składano wniosków – umowy ramowe podpisano w 2016 roku). W ramach poddziałania 19.4 wpłynęły cztery wnioski o przyznanie pomocy – wszystkie w 2016 roku. Umowy o przyznaniu pomocy na poddziałanie 19.2 zawierano od 2017 roku (w tymże roku zawarto 247 umów, a kolejne 130 – w I kwartale 2018 roku). Na poddziałanie 19.4 umowy (cztery) zawarto w 2016 roku. W 2017 roku złożono 130 wniosków o płatność 7.799,8 tys. zł (na poddziałanie 19.2) i 89 wniosków na 4.536,7 tys. zł w I kwartale 2018 roku. Zrealizowane płatności w tych latach wyniosły odpowiednio 5.692,6 tys. zł i 6.639,7 tys. zł. Na poddziałanie 19.4 złożono dwa wnioski (oba w 2017 roku) na 155,7 tys. zł – płatność miała miejsce w kwietniu 2018 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1007-1008)

Według stanu na 31 marca 2018 r. kwota wypłaconych środków na wsparcie operacji w ramach poddziałania 19.2. wyniosła 11.251,8 tys. zł (z uwzględnieniem środków przekazanych zaliczkowo i na wyprzedzające finansowanie), co stanowiło 12,8% zaplanowanego dofinansowania w ramach LEADER.

(dowód: akta kontroli str. 927-938)

Do 31 marca 2018 r. zakończono realizację 24 operacji (6,4% spośród 377), na które przekazano 2.320,7 tys. zł środków pomocowych (2,6% środków zakładanych w umowach ramowych na wsparcie LSR).

(dowód: akta kontroli str. 978-981)

Do UMWP LGD: „Puszcza Białowieska” i „Tygiel Doliny Bugu” na koniec 2017 roku złożyły 162 wnioski o przyznanie pomocy, a na koniec I kwartału 2018 roku – 178 (narastająco). W okresach tych zawarto odpowiednio 56 i 100 umów o przyznaniu pomocy. Beneficjenci złożyli 27 i 46 wniosków o płatność 2.068 tys. zł i 3.223,5 tys. zł, które zrealizowano w wysokości odpowiednio 1.088 tys. zł i 2.696 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 784-785)

³³ Działalność pozostałych LGD była finansowana z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie danych niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji i ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020³⁴, sprawozdanie z realizacji LEADERA przekazano ARiMR 12 lutego 2018 r.³⁵. (dowód: akta kontroli str. 784-785)

Według stanu na koniec I kwartału 2018 roku 112 wnioskodawców (62,9%) nie było członkami LGD (11 z LGD „Puszcza Białowieska” i 101 z LGD „Tygiel Doliny Bugu”). Zarząd Województwa Podlaskiego odmówił wsparcia 52 wnioskom, z tego 38 wnioskodawcom niebędącym członkami LGD (73,1% wnioskodawców niebędących członkami LGD i 21,3% wszystkich wniosków). Powodem odmowy było głównie niepoprawienie wniosku, nie zmieszczenie się w limicie środków bądź wycofanie wniosku przez beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 784-785, 852-862)

4.3. Według sprawozdań z realizacji PROW za 2017 rok, w wyniku realizacji 11 LSR finansowa realizacja celów oraz przedsięwzięć wg zawartych umów o przyznaniu pomocy w ramach poddziałania 19.2 (liczona jako pomoc przyznana dzielona przez budżet LSR) wynosiła od 10,1% (w LGD „Biebrzański Dar Natury”) do 47,9% (w LGD „Brama na Podlasie”). W przypadku operacji zakończonych (poddziałanie 19.2) w ośmiu LGD nie odnotowano finansowej realizacji celów oraz przedsięwzięć, w pozostałych trzech wynosiła ona od 1,7% do 5,5%³⁶. Osiem LGD nie odnotowało w sprawozdaniach realizacji żadnego wskaźnika rezultatu, a trzy LGD wykazały ich realizację. Wskaźnik rezultatu „utworzone miejsca pracy” wykazały dwie LGD. Wynosił on 7,2% i 8,3% (liczony do wartości docelowej dla całego okresu wdrażania LSR).

(dowód: akta kontroli str. 875-881)

Według sprawozdania z realizacji PROW na lata 2014–2018, na koniec 2017 roku kwota środków przyznanych w umowach dotyczących pomocy na wdrażanie operacji w ramach LSR wynosiła 30.382 tys. zł (poddziałanie 19.2), co stanowiło około 34,6% limitu przewidzianego w umowach ramowych (21.937.500 euro x 4 zł = 87.750 tys. zł). Kwota wypłacona na operacje zakończone w ramach poddziałania 19.2 (942,4 tys. zł, 222.939 euro) stanowiła 1,07% limitu (1,02% limitu w euro). Na bieżące funkcjonowanie LGD do końca 2017 roku złożone zostały dwa wnioski o płatność 155,7 tys. zł. Do końca 2017 roku nie dokonano płatności.

(dowód: akta kontroli str. 999)

W umowach ramowych zawartych z 11 LGD założono osiągnięcie m.in. następujących efektów:

- 376 nowych miejsc pracy (etatów),
- 247 nowych przedsiębiorstw,
- 45 zabytków poddanych pracom konserwatorskim lub restauratorskim,
- 220 nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 982-983)

Według stanu na 31 marca 2018 r. w pięciu LGD uzyskano m.in. następujące efekty zakończonych operacji (dotyczy operacji rozliczonych na ten dzień):

- 21,735 utworzonych nowych etatów, czyli 6% z zakładanych w umowach 363,9 etatu,
- 10 nowych obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej (7,9% z planowanych 126 w umowach),
- trzy zabytki poddano pracom konserwatorskim lub restauratorskim (18,8%, z 16 zabytków, na które zawarto umowy z beneficjentami).

(dowód: akta kontroli str. 882-926)

4.4. Złożone przez LGD sprawozdania za 2016 rok wykazały zerowe wartości wykonania wskaźników produktu i rezultatu w stosunku do poziomu wykonania finansowego odpowiednio przedsięwzięć i celów szczegółowych. Weryfikowania sprawozdań za 2017 rok nie zakończono (wg stanu na dzień kontroli – więcej o tym w pkt. 3.3 niniejszego wystąpienia). Kierownik Referatu Nadzoru nad LGD wyjaśniła, że mając na względzie § 8 ust. 1 i ust. 3 umowy ramowej, analiza wskaźników osiąganych przez LGD realizujące LSR odbywa się na podstawie:

³⁴ Dz. U. poz. 1397.

³⁵ Termin określony w rozporządzeniu (10 lutego 2018 r.) upływał w sobotę.

³⁶ Środki operacji zakończonych (dla których płatność końcowa została wypłacona) podzielone przez budżet LSR.

- odsetka wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji,
- odsetka wykorzystanych środków na realizację LSR na utworzenie lub utrzymanie miejsc pracy.

Procentowy poziom każdego ze wskaźników produktu, który został przewidziany do realizacji w latach 2016–2018 zostanie poddany analizie po złożeniu sprawozdań za 2018 rok. Dotychczas nie stwierdzono braku proporcjonalności finansowej realizacji celów szczegółowych i przedsięwzięć w stosunku do realizacji założonych wskaźników produktu i rezultatu.

(dowód: akta kontroli str. 863)

4.5. Do końca I kwartału 2018 roku pracownicy Departamentu ROW przeprowadzili 31 kontroli u beneficjentów poddziałania 19.2, w tym 23 na zlecenie Referatu Autoryzacji Płatności i osiem kontroli na miejscu. Kontrole te przeprowadzono zgodnie z harmonogramem. W okresie tym przeprowadzono również u beneficjentów 10 wizyt – odbywały się one na wniosek Referatu Autoryzacji Płatności.

(dowód: akta kontroli str. 864-868)

4.6. UMWP przeprowadzał kontrole beneficjentów po otrzymaniu zlecenia z Referatu Autoryzacji Płatności, w związku z otrzymanym wnioskiem o płatność końcową i jego weryfikacją (więcej na ten temat w pkt. 8 niniejszego obszaru). Analiza sześciu dokumentacji pokontrolnych wykazała, że w pięciu przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości. Kontrola u jednego z beneficjentów wykazała rozbieżność między kosztorysem a stanem faktycznym wykonanych prac, skutkiem czego koszty kwalifikowalne zmniejszyły się o 1.395,45 zł. W rezultacie zmniejszono o tę kwotę wypłaconą pomoc.

(dowód: akta kontroli str. 869-873)

4.7. Do końca I kwartału 2018 roku Zarząd Województwa Podlaskiego, na podstawie § 10 ust. 15 i 16 umów o przyznaniu pomocy, zastosował 7.495,15 zł kary administracyjnej wobec jednego z beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 874)

4.8. Analizą objęto dokumentację wniosków o płatność złożonych przez ośmiu beneficjentów z czterech LGD³⁷, z których sześciu złożyło wnioski o płatność końcową związaną z zakończeniem operacji. Z dokumentacji wynika, że przed dokonaniem płatności przedstawione dowody zrealizowania operacji były weryfikowane przez dwóch pracowników (weryfikujący i sprawdzający). Podczas weryfikowania wniosków o pierwszą płatność sprawdzano realizację podstawowych zobowiązań beneficjenta, które musiały być spełnione aby rozpocząć operację, np. założenie działalności gospodarczej zgłoszenie samozatrudnienia do ZUS, podanie nr rachunku bankowego, uzyskanie pozwolenia, zezwolenia (o ile jest wymagane dla danej operacji). Przeprowadzono weryfikację krzyżową w zakresie ewentualnego podwójnego finansowania operacji. Podczas weryfikacji wniosków o płatność końcową weryfikowano m.in. prawidłowość postępowania o udzielenia zamówienia publicznego (jeśli było wymagane umową o przyznaniu pomocy), uzyskanie wymaganych zezwoleń (np. wynikających z prawa budowlanego), kwalifikowalność wydatków, przeprowadzono weryfikację krzyżową ewentualnego podwójnego finansowania operacji. Podczas weryfikowania wniosków o płatność końcową przeprowadzono kontrole w trybie art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy PROW (w trzech podmiotach), wizyty na podstawie art. 48 ust. 5 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2015 (nie kontrolowano dwóch podmiotów, którym przekazano dotychczas tylko I transzę pomocy). W przypadku jednej z kontroli przeprowadzonej u beneficjentów nie wypełniono jednego z kwestionariuszy (więcej na ten temat w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”).

(dowód: akta kontroli str. 869-871)

4.9. Według stanu na koniec I kwartału 2018 roku, UMWP u trzech beneficjentów stwierdził nienależnie lub nadmiernie pobraną pomoc w wysokości 2.229,52 zł (dotyczy poddziałania 19.2 w związku z § 13 umowy o przyznaniu pomocy). W konsekwencji zażądał zwrotu środków (wszystkie przypadki dotyczyły zaliczek na poczet finansowania operacji). Beneficjenci w całości zwrócili powyższą kwotę.

(dowód: akta kontroli str. 874)

³⁷ Trzech z LGD „Tygiel Doliny Bugu”, po jednym z LDG „Puszcza Białowieńska” i „Suwalsko-Sejneńska LGD” oraz trzech z LGD „Brama na Podlasie”. Kontrolą objęto pięciu beneficjentów korzystających ze wsparcia na podejmowanie działalności gospodarczej, trzech na działania inne (dwóch na zachowanie dziedzictwa lokalnego i jeden na rozwój ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej lub rekreacyjnej).

4.10. Do 31 marca 2018 r. pracownicy UMWP przeprowadzili – zgodnie z planami kontroli – w dwóch LGD, trzy kontrole realizacji poddziałania 19.4 „Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji”. W wyniku dwóch kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, natomiast w jednej, nieprawidłowość dotyczyła wskazania we wniosku o płatność błędnej liczby usług doradczych świadczonych przez LGD. (dowód: akta kontroli str. 787)

4.11. W okresie objętym kontrolą nie naliczono kar administracyjnych przewidzianych w umowie o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD (§ 8 ust. 3 i 4 umowy). Nie było również przypadków żądania zwrotu nienależnie lub nadmiernie pobranej pomocy, w tym wypłaconej zaliczkowo lub tytułem wyprzedzającego finansowania od poszczególnych LGD (na podstawie § 11 umowy o przyznaniu pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD). (dowód: akta kontroli str. 874)

4.12. Prawdliwość rozpatrywania wniosków o płatność, składanych na podstawie § 7 umowy o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD, sprawdzono na przykładzie LGD: „Puszcza Białowieska” i „Tygiel Doliny Bugu”. W okresie objętym kontrolą wpłynął jeden wniosek o płatność z tytułu funkcjonowania LGD – był to wniosek z 28 grudnia 2017 r. złożony przez LGD „Tygiel Doliny Bugu”. Został on zweryfikowany przez jednego z pracowników Referatu Autoryzacji Płatności Departamentu ROW, a poprawność weryfikacji sprawdził kierownik tego Referatu. Osoba weryfikująca i sprawdzająca podpisały deklarację bezstronności. Przeprowadzono weryfikację wstępną dotyczącą sprawdzenia, czy beneficjent nie podlega zakazowi dostępu do środków PROW oraz weryfikację kompletności i poprawności, zgodności z warunkami wypłaty pomocy w ramach transzy, zobowiązań i wyliczenia kwoty pomocy w ramach transzy oraz rozliczenia prefinansowania, w wyniku której wezwano beneficjenta do poprawienia i uzupełnienia wniosku. Nie miała miejsca odmowa wypłaty pomocy lub naliczenia kary administracyjnej. Złożone przez LGD informacje monitorujące realizację operacji były przedmiotem analizy osób weryfikujących – skutkiem tego było wezwanie do poprawienia wniosku o płatność. Zakończono weryfikację wniosku i 5 kwietnia 2018 r. skierowano do ARiMR zlecenie płatności na 44.322,64 zł, które zrealizowano 20 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 942-944, 986)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w dokumentacji jednej z kontroli przeprowadzonej u beneficjentów częściowo nie wypełniono jednego z obowiązujących kwestionariuszy, dotyczącego zatwierdzenia raportu z czynności kontrolnych. W karcie weryfikacji raportu z czynności kontrolnych nie zaznaczono żadnej odpowiedzi przy pytaniach: [1] „Czy raport z czynności kontrolnych sporządzono poprawnie?”, [2] „Raport z czynności kontrolnych zatwierdzam”, [3] „Czy wniosek wymaga ponownie przeprowadzenia czynności kontrolnych?” Mimo tych braków, raport zatwierdził zastępca dyrektora Departamentu ROW, który wyjaśnił, że niezaznaczenie właściwych odpowiedzi spowodowane było przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 869-873,984-985)

Ocena cząstkowa

Do 31 marca 2018 r. Zarząd Województwa Podlaskiego podpisał umowy z wnioskodawcami wybranymi przez 11 LGD realizującymi LSR w ramach inicjatywy LEADER, na finansowanie których przeznaczono 87.750 tys. zł. Ze względu na zakończenie i rozliczenie do 31 marca 2018 r. tylko 24 z 377 operacji, na realizację których wydatkowano 2.320,7 tys. zł z 51.313,8 tys. zł przyznanej pomocy, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny efektów rozdysponowania środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014–2020 i ich zgodności z założeniami PROW 2014–2020, postanowieniami umów ramowych i umów o przyznanie pomocy na funkcjonowanie LGD. Dotychczasowym efektem rozdysponowania środków było 21 nowych miejsc pracy, 10 nowych obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej oraz trzy odnowione zabytki.

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 Kontroli³⁸, wnosi o terminowe wzywanie beneficjentów do podpisania umów o przyznaniu pomocy na wsparcie operacji LSR.

³⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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, dnia 25 czerwca 2018 r.

Kontroler
Władysław Radgowski
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis