



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO 410.009.01.2018
P/18/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
ipo@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 Poznaniu
Kontroler	Irena Wróblewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/60/2018 z dnia 26 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-3)
Jednostka kontrolowana	Wielkopolska Lokalna Grupa Działania <i>Kraina Lasów i Jezior</i> w Lesznie, Plac Kościuszki 4 lok. 229, 64-100 Leszno (dalej: WLGD)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Benedykt Piwoński – Prezes Zarządu ¹ (dalej: Prezes) ² ; (dowód: akta kontroli str. 4-8, 17, 920, 921)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez WLGD środków publicznych przeznaczonych na wdrażanie inicjatywy LEADER w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (dalej: PROW).

WLGD była przygotowana do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014-2020. Przy wyborze operacji do dofinansowania WLGD przestrzegała postanowień umowy ramowej⁴, wybierając do dofinansowania operacje, które w optymalnym stopniu przyczyniały się do realizacji Strategii Rozwoju Lokalnego (LSR). Efekty rozdysponowania przez WLGD środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014-2020 były zgodne z założeniami.

¹ Zgodnie z § 19 ust. 3 statutu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Walnego Zebrania Członków nr 3/2015 z dnia 7 grudnia 2015 r., do reprezentowania Stowarzyszenia (...) upoważnionych jest dwóch członków Zarządu łącznie, w tym Prezes lub Wiceprezes Zarządu Stowarzyszenia.

² Skład Zarządu w okresie objętym kontrolą był zmieniany. Na dzień rozpoczęcia kontroli NIK: Krzysztof Piwoński – Prezes Zarządu; Robert Kasperczak – Wiceprezes; Marian Mielcarek – Członek Zarządu; Jan Szkudlarczyk – Członek Zarządu (do 27.03.2018 r.); Roman Skiba – Członek Zarządu; Mieczysław Kowalczyk – Skarbnik. Po ostatniej zmianie z 22 maja 2018 r.: Krzysztof Piwoński – Prezes Zarządu; Jarosław Jankowski – Wiceprezes; Maciej Malczyk – Członek Zarządu; Jan Pietrzak – Członek Zarządu; Maciej Tomaszewski – Skarbnik.

³ 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

⁴ Zawarta w dniu 17 maja 2016 r. przez WLGD z Województwem Wielkopolskim umowa o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Stowarzyszenie WLGD jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych, mającym na celu działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich; aktywizowanie ludności wiejskiej; realizację LSR opracowywanej przez lokalną grupę działania dla obszaru gmin: Bojanowo, Krzemieniewo, Lipno, Osieczna, Poniec, Przemęt, Rydzyna, Śmigiel, Święciechowa, Wijewo, Włoszakowice i Wolsztyn; wspieranie działań na rzecz realizacji celów LSR dla obszaru ww. gmin; promocję obszarów wiejskich; rozwijanie zdolności podmiotów lokalnych do opracowywania i wdrażania operacji, w tym rozwijanie ich zdolności zarządzania projektami.

1. W dniu 29 grudnia 2015 r. WLGD złożyła w Urzędzie Marszałkowskim w Poznaniu wnioski o wybór Strategii Rozwoju Lokalnego⁵ kierowanego przez społeczność. Strategia ta została przyjęta do finansowania uchwałą z dnia 15 kwietnia 2016 r. (otrzymała ona 216 punktów, tj. 88% możliwej do otrzymania liczby punktów). Na realizację Strategii przyznano środki finansowe w kwocie 4.487.500 euro. W dniu 17 maja 2016 r. WLGD zawarła z Województwem Wielkopolskim umowę o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność⁶. Umowa określała prawa i obowiązki stron w zakresie warunków i sposobu realizacji LSR w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Realizacja LSR zaplanowana została na lata 2016-2023 r. Umowa ramowa była dwukrotnie aneksowana:

- w dniu 6 czerwca 2017 r.⁷ w zakresie m.in. „zobowiązań stron” oraz wskaźników produktu;
- w dniu 26 października 2017 r.⁸ zmianie uległ załącznik nr 1 do umowy (tj. wprowadzone zostały zmiany doprecyzujące LSR).

Umowa ramowa zawarta była bez warunku wprowadzenia zmian w LSR.

(dowód: akta kontroli, str. 45-82)

2. Biuro WLGD, którego dyrektorem jest Maciej Tomaszewski, funkcjonuje od grudnia 2009 r. W dniu podpisania umowy ramowej biuro było wyposażone w telefon z dostępem do sieci telekomunikacyjnej⁹ oraz w sprzęt biurowy i komputerowy¹⁰ z dostępem do sieci Internet.

(dowód: akta kontroli, str. 44, 79-89, 107-109)

3. WLGD, stosownie do obowiązku zawartego w § 5 ust. 1 pkt 4 umowy ramowej, zapewniła obecność pracowników biura w godzinach jego pracy¹¹, tj. od poniedziałku do piątku, od 7:30 do 15:30 oraz umieściła przy drzwiach wejściowych informację o czasie pracy. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. na terenie działania WLGD zamieszkiwało 132.898 mieszkańców. Na 28 marca 2018 r. Stowarzyszenie WLGD liczyło 146 członków.

(dowód: akta kontroli, str. 38-43, 40, 44, 54-57, 90-96, 152-153, 853-877)

⁵ <http://wlgd.org.pl/data/files/445/LSR%20Krainy%20Lasów%20i%20Jezior%202014-2020%20październik%202017.pdf>

⁶ <http://wlgd.org.pl/data/files/774/UMOWA%20RAMOWA.pdf>

⁷ <http://wlgd.org.pl/data/files/774/Aneks%20nr%201%20do%20umowy%20ramowej%20-%20wlgd.pdf>

⁸ <http://wlgd.org.pl/data/files/774/Aneks%20do%20umowy%20ramowej%20nr%202.pdf>

⁹ Umowa o świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych z dnia 1 grudnia 2009 r.

¹⁰ Umowa o świadczenie usługi neostrada tp z dnia 1 grudnia 2009 r.

¹¹ Ustalono na podstawie listy obecności.

4. WLGD zatrudniała pracowników o kwalifikacjach zgodnych z opisem stanowisk, stanowiącym załącznik nr 6 do umowy ramowej. Zapewniła szkolenia członków organu decyzyjnego i pracowników biura WLGD zgodnie z planem określonym w załączniku nr 7 do tejże umowy. Zatrudnienie w WLGD w wymiarze czterech i 1/2 etatu było zgodne z § 12 ust. 1 pkt 2c rozporządzenia w sprawie wsparcia na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji. Aktualnie w WLGD zatrudnionych jest pięcioro pracowników¹², w tym Prezes Zarządu w wymiarze 1/2 etatu.

(dowód: akta kontroli, str. 97-106, 843-846)

5. Pracownicy biura WLGD, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 5 umowy ramowej, bezpłatnie świadczyli doradztwo dotyczące przygotowania wniosków na realizację celów LSR. Wszyscy pracownicy Biura pisemnie zobowiązali się do świadczenia nieodpłatnego doradztwa.

Kontrolą objęto pierwszych 10 osób/podmiotów ujętych w rejestrze, po dacie zawarcia umowy ramowej, którym udzielono doradztwa (w okresie od 2 czerwca do 4 sierpnia 2016 r.). Na podstawie wyciągów bankowych ustalono, że te osoby /podmioty nie dokonywały wpłat na rzecz WLGD z tytułu świadczonych usług doradczych.

(dowód: akta kontroli, str. 123-142, 291-295, 1005-1112)

6. WLGD, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 6 umowy ramowej, prowadziła rejestr, udzielonego doradztwa, w którym ewidencjonowano nazwę podmiotu lub imię i nazwisko osoby, w tym jej email oraz nr telefonu, oznaczenie przedsięwzięcia i datę udzielenia doradztwa, a także numer zawartej umowy w „Oświadczeniach podmiotów”, którym udzielono doradztwa. WLGD prowadziła „badanie dotyczące jakości udzielonego doradztwa”, z którego wynikało, że np.: w styczniu 2017 r. udzielono doradztwa 24 podmiotom, ankiety wypełniło 12; w lutym 2017 - 7 podmiotom, ankiety wypełniło 4; w marcu 2017 r. – odpowiednio 17 i 9. Nie było opinii negatywnych, a respondenci wskazali, że najefektywniejszym sposobem komunikacji były spotkania z pracownikami biura i szkolenia.

(dowód: akta kontroli, str. 123-142, 291-295, 950-952)

7. Według stanu na 31 marca 2018 r., w okresie od podpisania umowy ramowej, z doradztwa WLGD skorzystało 189¹³ osób/podmiotów, z których 48 (25,4% ogółu) złożyło wniosek o przyznanie pomocy objętej działaniem LEADER.

Wsparcie na realizację operacji w ramach działania LEADER udzielone zostało 33 osobom/podmiotom, co stanowiło 72% ogółu osób/podmiotów, które po skorzystaniu z doradztwa WLGD złożyły wnioski o przyznanie pomocy objętej działaniem LEADER.

W okresie tym nie stwierdzono wniosków osób korzystających z doradztwa, które nie zostały wybrane do dofinansowania z przyczyn formalnych.

Uzupełnienia poprzez złożenie wyjaśnień lub dokumentów, stosownie do art. 21 ust. 1a – 1c ustawy z dnia 12 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności¹⁴ (dalej: „ustawa o RLKS”), wymagało sześć wniosków osób/podmiotów korzystających z doradztwa WLGD (13% ogółu osób/podmiotów, którzy złożyli wniosek i 18,1% ogółu osób/podmiotów, którym udzielono wsparcia). Wnioskodawcom tym, po uzupełnieniu braków we wnioskach zostało udzielone wsparcie na realizację operacji w ramach działania LEADER.

Do 31 marca 2017 r. umowy o dofinansowanie w ramach działania LEADER zawarte zostały z 19 osobami/podmiotami.

¹² dyrektor biura, specjalista ds. biurowych i kadrowych, specjalista – doradca (2 osoby) oraz główny specjalista.

¹³ W tym przy naborze nr 1 -25; nr 2 – 15, nr 3 – 87, nr 4 – 47, nr 5 – 7 i nr 6 -8.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 140 (dalej w skrócie: ustawa o RLKS).

(dowód: akta kontroli, str. 180, 181)

8. Stosownie do § 5 ust. 1 pkt 27 umowy ramowej, WLGD opracowała harmonogramy realizacji planu komunikacji¹⁵ na lata: 2016; 2017; 2018, które zostały w obowiązującym terminie przekazane zarządowi województwa wielkopolskiego. Zarząd województwa wielkopolskiego nie wniósł uwag do przedmiotowych dokumentów i nie wprowadził w nich zmian wynikających z oceny racjonalności harmonogramów.

(dowód: akta kontroli, str. 110-122)

W ramach realizacji planu komunikacji przeprowadzono:

- spotkanie informacyjno-konsultacyjne dotyczące realizacji LSR, w dniu 5 grudnia 2017 r., w którym uczestniczyło 20 osób z terenu WLGD;
- szkolenie dla potencjalnych beneficjentów przedsięwzięcia 2.1.1, w dniu 3 i 10 października 2017 r., w którym uczestniczyło 20 i 26 osób;
- warsztaty dla potencjalnych Beneficjentów przedsięwzięcia 2.1.1, w dniu 9 i 14 listopada 2017 r., w którym uczestniczyło 17 osób;
- spotkanie konsultacyjno-szkoleniowe w zakresie zmian w LSR i procedur po zmianach ustawy i rozporządzenia wykonawczego, w dniu 12 września i 3 listopada 2017 r., w którym uczestniczyło 2 pracowników WLGD;
- szkolenie z zakresu monitoringu i ewaluacji LSR – aspekty praktyczne w kontekście obowiązujących wytycznych, w dniach 6-8 grudnia 2017 r., w którym uczestniczyło 2 pracowników biura WLGD.

Kampanie reklamowe prowadzone były w lokalnych mediach.

(dowód: akta kontroli, str. 966-977, 1113-1115)

W dniu 20 lutego 2018 r. przeprowadzono warsztaty refleksyjne. Uczestniczyło w nich 12 członków WLGD, jeden członek Zarządu, pięcioro członków rady, jeden członek organu kontroli wewnętrznej, pięcioro pracowników WLGD, czworo mieszkańców i troje przedstawicieli innych podmiotów z obszaru objętego LSR.

(dowód: akta kontroli, str. 983)

9. Z wyjaśnień dyrektora WLGD, wynikało, że stosownie do obowiązku wynikającego z § 5 ust. 1 pkt 8 umowy ramowej, informacje o zasadach przyznawania pomocy na realizację operacji w ramach LSR rozpowszechniane były, w latach 2016-2018 (I kwartał), przede wszystkim za pomocą strony internetowej¹⁶, artykułów promocyjnych w prasie lokalnej, poradników dla beneficjentów w formie materiałów drukowanych i plików elektronicznych oraz podczas bezpłatnych szkoleń i indywidualnego doradztwa.

(dowód: akta kontroli, str. 110-122, 298)

Plan Komunikacji zawierał następujące dane: termin, cel, nazwa działania komunikacyjnego, adresaci działania komunikacyjnego (grupy docelowe), środki/narzędzia komunikacji, wskaźniki (w ujęciu rzeczowym) i planowane efekty.

(dowód: akta kontroli, str. 1121-1124)

10. WLGD badało stopień zadowolenia z przeprowadzonych przez siebie działań informacyjnych na podstawie ankiet sporządzonych przez uczestników szkoleń. Z raportów pn. „Ocena szkolenia dla potencjalnych beneficjentów ...” wynikało, że od 84% do 99% uczestników szkoleń oceniło je „bardzo wysoko”. Na stronie internetowej WLGD zamieszczona jest także ankietą dla potencjalnych beneficjentów przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli, str. 298, 305, 924, 940-949)

¹⁵ <http://wlgd.org.pl/news/w-446/plan-komunikacji>

¹⁶ www.wlgd.org.pl

11. WLGD, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 16 umowy ramowej, zapewniała swobodny i niedyskryminujący dostęp do członkostwa w Stowarzyszeniu. W § 10 Statutu postanowiono, że członkiem zwyczajnym Stowarzyszenia może być osoba fizyczna lub osoba prawna, w tym jednostka samorządu terytorialnego, z wyłączeniem województw, posiadająca zdolność do czynności prawnych, która spełnia warunki określone w ustawie Prawo o stowarzyszeniach; jest przedstawicielem władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych lub mieszkańców obszaru WLGD. Członkostwo stwierdzane było uchwałą Zarządu WLGD. Średni czas oczekiwania na przyjęcie wynosił 17 dni od złożenia wniosku. Członkami WLGD było: 13 jednostek samorządu terytorialnego; 14 „innych” podmiotów oraz 120 osób fizycznych. Z członkostwa zrezygnowało osiem osób. Powodem rezygnacji był zgon, zmiana miejsca pracy lub zamieszkania, dwie osoby nie podały przyczyny rezygnacji. Zebranie członków¹⁷ WLGD ustaliło wysokość składki członkowskiej dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym dla gmin w kwocie 1 zł, a dla powiatu 0,20 zł od jednego mieszkańca zamieszkującego na terytorium jednostki samorządu terytorialnego według danych GUS na 31 grudnia 2013 r. Pozostali członkowie WLGD nie zostali objęci obowiązkiem uiszczania składek członkowskich. Wpłaty z tytułu składki członkowskiej w każdym roku wynosiły 143.768,80 zł.

Zapewnienie swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa w WLGD wszystkim podmiotom z obszaru WLGD było przedmiotem kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego (dalej UMWW). Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 12, 90-94, 152, 153, 245 - 247, 249, 298, 306)

12. Zgodnie z § 18 ust. 8 Statutu WLGD, do kompetencji Walnego Zebrania Członków (dalej Zebranie członków) należy m.in. ustalenie liczby oraz wybór i odwołanie członków Zarządu, Rady i Komisji Rewizyjnej. Rada liczyła 13 członków, w tym przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących. Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o RLKS, żaden z członków rady nie był równocześnie członkiem organu kontroli wewnętrznej, zarządu lub pracownikiem WLGD.

(dowód: akta kontroli, str. 15, 182)

13. WLGD nie zatrudniała na podstawie umów o pracę lub umów cywilno-prawnych, których przedmiotem było wykonywanie obowiązków związanych z funkcjonowaniem biura, osób świadczących odpłatne doradztwo na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie realizacji operacji w ramach LSR lub będących członkami organu decyzyjnego. Pracownicy biura WLGD, po podpisaniu umowy ramowej złożyli oświadczenia, że nie będą świadczyć odpłatnego doradztwa na rzecz podmiotów ubiegających się o wsparcie realizacji operacji w ramach LSR.

(dowód: akta kontroli, str. 291-295, 891)

14. WLGD zagwarantowała bezpieczne przechowywanie dokumentacji związanej z wyborem operacji w ramach LSR. Zbiór planowanych do przetwarzania danych osobowych został zgłoszony Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych. WLGD posiadało „Politykę bezpieczeństwa ochrony danych osobowych” oraz „Instrukcję określającą sposób zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych” uchwalone 9 listopada 2015 r. przez Zarząd WLGD. Administrator Danych Osobowych w dniu 10 listopada 2015 r. upoważnił do przetwarzania danych osobowych pracowników biura WLGD. Członkom Rady upoważnienia nadane zostały w dniu 11 stycznia 2018 r. Prezes Zarządu wyjaśnił, że upoważnienia Członków Rady były nadane w wyniku realizacji zaleceń pokontrolnych Urzędu Marszałkowskiego Województwa

¹⁷ Uchwała Nr 2/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r.

Wielkopolskiego (UMWW). W prowadzonej przez Administratora Danych Osobowych ewidencji wykazane zostały wszystkie osoby upoważnione do przetwarzania danych osobowych.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że w związku z wejściem w życie z dniem 25 maja 2018 r. rozporządzenia 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/WE¹⁸, w celu wdrożenia RODO biuro WLGD dokonało analizy istniejących procedur wewnętrznych, a w ramach przygotowań, pracownik biura uczestniczył w certyfikowanym szkoleniu w tym zakresie, zorganizowanym przez Wielkopolską Sieć WLGD. Dodał, że na bieżąco śledzone są i omawiane przepisy wykonawcze w tym zakresie, a z przepisami i wymogami RODO zostaną zapoznane wszystkie osoby w WLGD, które mają dostęp i przetwarzają dane osobowe.

(dowód: akta kontroli, str. 152, 153, 352-439)

15. Dokumenty dotyczące wyboru i realizacji LSR, w tym dokumenty związane z oceną, wyborem i ustaleniem kwoty wsparcia na operacje lub zadania służące osiągnięciu celu projektu grantowego oraz wersji archiwalnych ogłoszeń o naborze wniosków przechowywane były w siedzibie WLGD.

(dowód: akta kontroli, str. 152, 153)

16. Dyrektor wyjaśnił, że do czasu kontroli NIK (20 kwietnia 2018 r.) KSOW i Komitet Monitorujący PROW nie wystąpił do WLGD o informacje dotyczące realizacji LSR na podstawie § 5 ust. 1 pkt 26 umowy ramowej. Dodał, że obowiązki wskazane w § 7 tej umowy dotyczą przede wszystkim wzajemnej współpracy WLGD z samorządem województwa, mającej na celu zapewnienie właściwej obsługi oraz monitorowania postępowania w sprawie wyboru operacji. Stwierdził ponadto, że również Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie występowała o inne informacje niż przekazywane zarządowi województwa wielkopolskiego w ramach obsługi wniosków.

(dowód: akta kontroli, str. 299)

17. Przedstawiciel WLGD nie jest członkiem Grupy Tematycznej do spraw podejścia LEADER (GTL). Dyrektor WLGD stwierdził, że stowarzyszenie nie odniosło do dnia 20 kwietnia 2018 r. bezpośredniej korzyści z funkcjonowania GTL, w tym zespołu roboczego ds. proceduralnych oraz, że nie otrzymało informacji o wynikach prac ww. zespołu.

(dowód: akta kontroli, str. 299)

18. Dyrektor wyjaśnił, że główne bariery w realizacji zadań związanych z wdrożeniem działania LEADER wynikają z nadmiernie skomplikowanych i niejasnych przepisów prawa, zapisów instrukcji i wytycznych, a skonstruowany przez ustawodawcę model wdrażania LSR jest nadmiernie zbiurokratyzowany. W szczególności dotyczy to długich okresów (wynikających z przepisów) pomiędzy złożeniem wniosku o przyznanie pomocy, podpisaniem umowy, realizacją i rozliczeniem operacji. W ocenie WLGD, współpraca z Urzędem Marszałkowskim przebiega w zasadzie poprawnie, a największym problemem są opóźnienia w wykonywaniu poszczególnych czynności oraz nie do końca konsekwentne interpretowanie przepisów przez poszczególnych pracowników. Dodał, że obecnie największym problemem jest opieszła weryfikacja przekazywanej przez beneficjentów dokumentacji z postępowań o udzielenie zamówień publicznych, co powoduje opóźnienia w składaniu przez nich wniosków o płatność i wypłacie przyznanej pomocy za zrealizowane już operacje. Uniemożliwia to przygotowanie przez WLGD wniosków o płatność rozliczających wsparcie na koszty bieżące

¹⁸ Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1.

i aktywizację, ponieważ ich składanie jest uzależnione od wypłaty środków finansowych beneficjentom LSR. Wskazał, że rozwiązanie tych problemów wymagałoby zmian w przepisach i umowach oraz wzmocnienia kadrowego UMWW.

(dowód: akta kontroli, str. 298, 299)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W dniu 11 października 2016 r. Zarząd podjął uchwałę w sprawie zatrudnienia jednego z członków zarządu WLGD na stanowisku specjalisty - doradcy w biurze WLGD, w wymiarze ½ etatu. W tym samym dniu, Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej zawarła z nim umowę o pracę na czas nieokreślony, z której wynikało m.in., że zakres obowiązków określony został w załączniku do umowy oraz, że miejscem wykonywania pracy jest Leszno.

W umowie nie ustalono czasu pracy tego pracownika, co było niezgodne z § 8 ust. 4 Regulaminu Pracy Biura, który stanowi, że czas pracy pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy ustalają indywidualne umowy o pracę.

Przewodnicząca Komisji wyjaśniła, że tekst umowy został przygotowany przez biuro rachunkowe, a warunki pracy i płacy - przez Zarząd Stowarzyszenia. Dodała, że z uwagi na specyfikę działania biura w zakresie udzielanego doradztwa i możliwość jego realizacji poza siedzibą biura, a także wykonywanie przez ww. pracownika obowiązków związanych z pełnieniem funkcji w organie samorządu terytorialnego, w przedmiotowej umowie odstąpiono od ustalenia z góry „sztywnych” dni i godzin wykonywania powierzonego zakresu obowiązków. Czterej pozostali członkowie Zarządu wyjaśnili, że: a) Zarząd nie widział potrzeby, aby w uchwale określać szczegółowo wszystkie warunki zatrudnienia, w tym czas pracy ww. osoby. Specyfika pracy w biurze na ww. stanowisku uzależniona jest od naborów wniosków, zaś potrzeba świadczenia usług doradczych uniemożliwiała „sztywne” określenie dni tygodnia i godzin wykonywania obowiązków. Zarząd pozostawił tę kwestię do bieżących ustaleń pomiędzy pracownikiem a dyrektorem biura; b) Zarząd ustalając warunki zatrudnienia i wysokość wynagrodzenia opierał się przede wszystkim na wiedzy i doświadczeniu zatrudnianego pracownika oraz kierował się tym, że dostrzegł potrzebę udzielania doradztwa w terenie, na obszarze działania WLGD, poza siedzibą biura, także poza godzinami jego pracy; c) propozycja wynagrodzenia była zgłoszona wraz z kandydaturą, lecz nie wiadomo, przez kogo, a w głosowaniu jednomyślnie została zaakceptowana. Kwestie dotyczące sprecyzowania warunków pracy należą do dyrektora biura; byłem przeciwny zatrudnieniu Prezesa, jak również kogokolwiek z członków Zarządu oraz, że wyznaczenie konkretnych dni i godzin może kolidować z pełnieniem mandatu radnego Sejmiku. Dodał, że w czasie kadencji Zarząd zmieniał swój skład osobowy, a po zmianie do Zarządu wszedł m.in. dyrektor biura, który sam sobie będzie wyznaczał zadania oraz wysokość pensji.

NIK wskazuje, że w uchwale Zarządu, jako miejsce świadczenia pracy przez specjalistę – doradcę określono biuro WLGD, a w umowie o pracę, jako miejsce jej wykonywania wskazano „Leszno”, przy czym, miasto Leszno nie jest objęte obszarem działania WLGD. NIK zwraca uwagę, że „udzielanie doradztwa w terenie, na obszarze działania WLGD, poza siedzibą biura, także poza godzinami pracy biura” jest sprzeczne z postanowieniem uchwały Zarządu i umowy o pracę.

(dowód: akta kontroli, str. 848-851, 887-888, 893, 894, 896, 999)

2. Zgodnie z § 10 ust. 1 Regulaminu pracy biura WLGD, obecność w pracy pracownicy potwierdzają podpisem na liście obecności.

Specjalista – doradca, zatrudniony w wymiarze ½ etatu, nie potwierdził podpisem obecności w pracy na listach obecności z listopada, grudnia 2017 r. oraz stycznia

i lutego 2018 r. (w listopadzie 2017 r. odnotowano 4 dni zwolnienia lekarskiego, a w lutym 2018 r. - 6 dni).

Główny specjalista nie potwierdził podpisem obecności w pracy w dniu 1 września 2017 r. oraz w dniach 28, 29 i 30 marca 2018 r.

Specjalista – doradca zatrudniona w pełnym wymiarze czasu pracy nie potwierdziła podpisem obecności w pracy w dniach: 3 sierpnia, 27 października 22, 23, 24, 25, 26 i 27 listopada, oraz 15, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 i 29 grudnia 2017 r.; a także 4, 29, 30 i 31 stycznia 2018 r.

Specjalista ds. biurowych i kadrowych nie potwierdził podpisem obecności w pracy w dniach: 29, 30 i 31 maja oraz 24 listopada 2017 r.

Dyrektor biura WLGD nie potwierdził podpisem obecności w pracy w dniach: 28, 29 i 30 marca 2018 r.

Dyrektor biura wyjaśnił, że na bieżąco i osobiście sprawuje nadzór nad dyscypliną pracy w zakresie obecności i czasu pracy, a podpis na liście obecności jest tylko formalnym potwierdzeniem faktu obecności pracownika w biurze, tym samym, brak podpisu nie oznacza nieobecności danego pracownika, ale jedynie zaniedbanie formalnego obowiązku. Dodał, że przeprowadził z pracownikami biura rozmowę dyscyplinującą i zobowiązał ich do rzetelnego składania podpisów w każdym dniu pracy.

W ocenie NIK, niepotwierdzenie podpisem obecności w pracy świadczy o nieprzestrzeganiu przez pracowników i dyrektora Biura WLGD obowiązku określonego w § 10 ust. 1 regulaminu pracy biura.

(dowód: akta kontroli, str. 844-846, 853-877, 885)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie WLGD do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014-2020. Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności wywiązanie się WLGD z obowiązków polegających na zorganizowaniu i wyposażeniu biura oraz zatrudnieniu pracowników o wymaganych kwalifikacjach, świadczących bezpłatne doradztwo w zakresie uzyskania dofinansowania; wywiązanie się z obowiązków informacyjnych, a także zapewnienie swobodnego dostępu do członkostwa.

2. Przestrzeganie postanowień umowy ramowej

Opis stanu faktycznego

1. WLGD sporządziła i przekazała zarządowi województwa wielkopolskiego, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 23 lit. c umowy ramowej, roczne sprawozdanie z realizacji LSR za 2016 i 2017 r. Zarząd województwa wielkopolskiego do sprawozdania za 2016 r. nie wniósł uwag, a w odniesieniu do sprawozdania za rok 2017 zalecił uzupełnienie w zakresie weryfikacji poziomu realizacji podpisanych umów dla przedsięwzięcia 1.1.2 (wskaźnik liczby nowych lub zmodernizowanych obiektów pełniących funkcje kulturalne) oraz podanie dla operacji trwających, dla których dokonano płatności przynajmniej jednej transzy w zakresie działania 19.4., części 3 sprawozdania. WLGD skorygowało dane w sprawozdaniu. Korekta sprawozdania przesłana została do UMWW w dniu 19 kwietnia 2018 r. Pismem z dnia 23 maja 2018 r. UMWW nie wniósł uwag do przedmiotowego dokumentu.

(dowód: akta kontroli, str. 313-351)

2. Badanie postępowania w sprawie wyboru operacji realizujących cele LSR, przeprowadzono na próbie dwóch naborów:

- numer 3/2017: przedsięwzięcie 2.1.2 „Rozwój istniejących przedsiębiorstw”;
- numer 4/2017: przedsięwzięcie 2.1.1 „Zakładanie nowej działalności gospodarczej”. Limit dostępnych środków finansowych na wsparcie operacji w ramach LSR w tych

naborach wynosił odpowiednio 1.000 tys. zł i 500 tys. zł; wpłynęło odpowiednio 12 i 26 wniosków o dofinansowanie, w których wnioskodawcy ubiegali się o kwotę wsparcia ogółem odpowiednio 1.066 tys. zł, (co stanowiło 106,6% limitu dostępnych środków) i 1.300 tys. zł (260%). Rada do dofinansowania wybrała odpowiednio 11 i 15 wniosków; a kwota wsparcia finansowego ogółem na operacje tych wnioskodawców wynosiła odpowiednio 997 tys. zł, (co stanowiło 99,7% limitu dostępnych środków) i 750 tys. zł (150%). Do dnia 26 kwietnia 2018 r. zarząd województwa wielkopolskiego udzielił wsparcia 10 wnioskodawcom na łączną kwotę 895 tys. zł (odmówił wsparcia 1 wnioskodawcy) z naboru nr 3/2017. Wg stanu na 26 kwietnia 2018 r., 15 wniosków z naboru 4/2017 pozostaje w weryfikacji zarządu województwa.

Przeprowadzone badanie wykazało, że:

- WLGD przeprowadzała postępowania w sprawie wyboru operacji realizujących cele LSR, zgodnie z art. 21-23 ustawy o RLKS;
- przy naborze nr 4/2017 wnioskodawcami były osoby z niepełnosprawnościami.

Dyrektor wyjaśnił, że z doradztwa skorzystały, co najmniej 4 osoby niepełnosprawne, bo 4, po skorzystaniu z doradztwa złożyły wnioski (WLGD na etapie doradztwa nie dysponuje danymi o niepełnosprawności wnioskodawców), dwóch wnioskodawców niepełnosprawnych uzyskało odpowiednią liczbę punktów i zostało umieszczonych na liście operacji wybranych do finansowania, ale nie podpisano z nimi jeszcze umów, wszystkie osoby z niepełnosprawnościami, które złożyły wniosek otrzymały punkty za „przynależność” do grupy defaworyzowanej, osoby te uczestniczyły w szkoleniach przed naborem nr 4/2017; plan komunikacji wobec tych osób realizowany był przez stronę internetową, w tym przystosowaną do obsługi osób słabowidzących; szkolenia, w których uczestniczyły osoby z niepełnosprawnościami przeprowadzane były w wynajętej sali na parterze w sąsiednim budynku Starostwa powiatowego w Lesznie, w którym pomieszczenia przystosowane są dla potrzeb niepełnosprawnych, natomiast doradztwa udzielano na parterze budynku, w pomieszczeniu udostępnionym przez Delegaturę Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli, str. tab. 590, 592, 599-764, 899, 900)

WLGD stosowała procedury oceny i wyboru operacji, stosownie do postanowień § 5 ust. 1 pkt 11 umowy ramowej. Przewodniczący Rady wyjaśnił, że kryteria wyboru operacji, według których członkowie Rady WLGD dokonywali oceny zostały przyjęte wraz z LSR przez Walne Zebranie Członków oraz podlegały ocenie przez samorząd województwa, w ramach oceny wniosku o wybór LSR. Wówczas w ramach kryterium 5.2 Poprawność metodologiczna kryteriów i zasady ustalania/zmiany kryteriów WLGD otrzymała maksymalną liczbę punktów, a UMWW dotychczas nie zgłaszał zastrzeżeń do kryteriów podczas żadnego z dotychczasowych naborów wniosków. W sprawie stosowanych kryteriów ocen wniosków o udzielenie wsparcia na realizację operacji w ramach LSR, Przewodniczący wyjaśnił, między innymi, że:

- dla kryterium „wpływ operacji na osiągnięcie wskaźników w LSR” wobec przedsięwzięć zdefiniowanych w LSR są przypisane konkretne wskaźniki (produktu, rezultatu) i członkowie Rady uznali, że wszystkie operacje przedsięwzięcia „zakładanie nowej działalności gospodarczej” będą miały taki sam wpływ na osiągnięcie wskaźników LSR;
- członkowie Rady oceniając daną operację według kryterium „stopień przygotowania operacji do realizacji” biorą pod uwagę całość przedstawionej dokumentacji, preferując te, które są obciążone niższym ryzykiem nieprzyznania pomocy;
- przy kryterium „generowanie miejsc pracy” wyrażenie „utworzenie wymaganej liczby miejsc pracy” oznacza utworzenie jednego miejsca pracy;

- ocena innowacyjności operacji jest jednym z obowiązkowych kryteriów oceny, przy czym ani wytyczne ani żaden z dokumentów programowych i aktów prawnych nie zawiera definicji innowacyjności, dlatego WLGD przyjęło przyznawanie punktów w odniesieniu do „zasięgu terytorialnego innowacji”. Dodał, że innowacyjność operacji nie odnosi się do branży, w jakiej wnioskodawcy rozpoczną działalność gospodarczą, ale do innowacyjnych rozwiązań, które może zawierać operacja (nowy produkt, usługa, proces, metoda marketingowa);

- kryterium „zastosowanie rozwiązań sprzyjających ochronie środowiska lub klimatu” również jest kryterium obowiązkowym i także nie została określona definicja tych pojęć. Zdaniem Przewodniczącego punkt w tym kryterium można przyznać, jeżeli operacja zawiera konkretne rozwiązania ukierunkowane na ochronę środowiska lub klimatu;

- przy przedsięwzięciu „rozwój istniejących przedsiębiorstw”, poprzez sformułowanie „wnioskodawca nie jest przedsiębiorcą społecznym” i „wnioskodawca jest przedsiębiorcą społecznym” należy rozumieć, tzw. podmioty ekonomii społecznej, np. spółdzielnie socjalne.

W ocenie Przewodniczącego Rady kryteria oceny operacji i punktacja są przejrzyste i spełniają swoją rolę i dotychczas nie było żadnych sygnałów czy uwag ze strony członków Rady i beneficjentów, co do potrzeby ich zmiany.

W rozdziale VI ust. 2 Sposób ustanawiania i zmiany kryteriów wyboru LSR¹⁹, postanowiono, że propozycja kryteriów została opracowana na podstawie diagnozy obszaru i ludności oraz analizy SWOT i mają one charakter oceny wagowo-punktowej i zawierają szczegółowy opis oceny wskazujący wymagania konieczne do spełnienia danego kryterium, które przygotowane zostały na poszczególne przedsięwzięcia, uwzględniające ich specyfikę oraz możliwy do realizacji zakres operacji. Opracowane kryteria spełniają warunki dotyczące ich obiektywności, niedyskryminującego charakteru, przejrzystości i mierzalności.

(dowód: akta kontroli, str. 59, 143-151, 183-234, 604-616, 640-670, 709-764, 932-936)

WLGD, zapewniła na poziomie wyboru operacji, aby władza publiczna ani żadna z grup interesu (ze składu członków Rady – organu wybierającego operację do dofinansowania) nie posiadała więcej niż 49% praw głosu, stosownie do art. 32 ust. 2 lit b oraz art. 34 ust. 3 lit. b rozporządzenia UE 1303/2013.

(dowód: akta kontroli, str. 189, 196, 200, 212, 226, 628, 629, 687, 688)

Na 26 wniosków o przyznanie pomocy na zakładanie nowej działalności gospodarczej w ramach naboru nr 4/2017, wpłynęły trzy protesty²⁰. Protesty te dotyczyły:

- niezyskania przez operację minimalnej liczby punktów, który to protest po przesłaniu do UMWW został uwzględniony i po ponownej analizie przez Radę operacja została ujęta w zaktualizowanej 17 kwietnia 2018 r. liście operacji do finansowania;
- uznania operacji za niezgodną z warunkami przyznania pomocy określonymi w PROW ze względu na zamieszkiwanie wnioskodawcy poza obszarem WLGD, który to protest po przesłaniu do UMWW został uwzględniony. Wnioskodawca został wezwany do uzupełnienia wniosku o dokumenty potwierdzające miejsce zamieszkania, których nie przedłożył w określonym terminie;
- niezyskania przez operację minimalnej liczby punktów. Protest wniesiony został po terminie określonym w art. 22 ust. 2 ustawy o RLKS, tj. po 7 dniach od dnia doręczenia informacji o wyniku oceny i został pozostawiony bez rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 449-588)

¹⁹ Rozdział VI Sposób wyboru i oceny operacji oraz sposób ustanawiania kryteriów wyboru (str. 47-49)

²⁰ WLGD-4/2017-05; WLGD-4/2017-10 i WLGD-4/2017-15.

3. WLGD przekazywała zarządowi województwa wielkopolskiego ewidencję udzielanego doradztwa wraz z wnioskami o przyznanie pomocy oraz dokumentacją potwierdzającą dokonanie wyboru operacji, w terminie zgodnym z art. 23 ust. 1 ustawy o RLKS, tj. do 7 dni, od dnia dokonania wyboru operacji realizowanych przez podmioty inne niż WLGD.

(dowód: akta kontroli, str. 440-446)

4. Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 umowy ramowej WLGD systematycznie aktualizowała umieszczone na stronie internetowej informacje dotyczące danych określonych w § 5 ust. 1 pkt 24 umowy ramowej, a mianowicie: umowy ramowej i aneksów; statutu WLLGD; listy członków; regulaminu organu decyzyjnego; informacji, o których mowa w art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o RLKS; ogłoszeń o naborze wniosków; protokołów z posiedzeń organu decyzyjnego; harmonogramu realizacji planu komunikacji; sposobu wykorzystania środków finansowych. Informacje te zamieszczane były na stronie internetowej w terminie nieprzekraczającym 15²¹ dni, od daty zaistnienia zdarzenia/dokumentu.

(dowód: akta kontroli, str. 447, 448)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie Przewodniczącego Rady kryteria oceny operacji i punktacja są przejrzyste i spełniają swoją rolę i dotychczas nie było żadnych sygnałów czy uwag ze strony członków Rady i beneficjentów, co do potrzeby ich zmiany. W LSR wskazano, że kryteria spełniają warunki dotyczące ich obiektywności, niedyskryminującego charakteru, przejrzystości i mierzalności. Jeden z beneficjentów naboru nr 4/2017²², na zakładanie nowej działalności gospodarczej, w ramach oceny uzyskał 4,29 pkt (przy minimum 5 pkt, które należało uzyskać by znaleźć się na liście wniosków wybranych do dofinansowania). Beneficjent złożył protest, wskazując, na wynik oceny operacji, powodujący brak uzyskania minimalnej liczby punktów, który przesądza o umieszczeniu projektu na liście operacji wybranych do finansowania. UMWW, uznał zasadność protestu, wskazując, że przesądzenie o dalszych losach wniosku jest kompetencją Rady i istnieje celowość skierowania wniosku do ponownej oceny, bez prawa przesądzania o jej wyniku. W wyniku ponownej oceny wniosek otrzymał 6,44 pkt i został wybrany do finansowania.

NIK zwraca uwagę, że Rada winna dołożyć należytej staranności podczas oceny wniosków lub doprecyzować kryteria oceny.

(dowód: akta kontroli, str. 452, 466-472)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przestrzeganie przez WLGD postanowień umowy ramowej. W ocenie NIK, do dofinansowania wybierane były operacje, które w optymalnym stopniu przyczyniały się do realizacji LSR.

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

Opis stanu
faktycznego

1. W umowie ramowej wysokość środków finansowych na wsparcie realizacji operacji w LSR w ramach PROW określono na kwotę 3.750.000 euro, co przy kursie 4 zł/euro stanowiło kwotę 15.000 tys. zł. Na wdrożenie projektów współpracy do 2018 r. przewidziano kwotę 75.000 euro, co stanowiło kwotę 300 tys. zł, a na

²¹ W jednym przypadku informację zamieszczono po 63 dniach.

²² Sprawa: 4/2017-05

wsparcie funkcjonowania WLGD - 662.500 euro, co stanowiło kwotę 2.650 tys. zł. Wyrażony w procentach iloraz kwoty wsparcia kosztów bieżących i aktywizacji oraz kwoty wsparcia wdrażania operacji w ramach LSR wynosił 18% środków na realizację LSR.

(dowód: akta kontroli, str. 57, 58, 1004)

Na wsparcie operacji realizowanych w ramach budżetu LSR zaplanowano na:

- podejmowanie działalności gospodarczej, środki w kwocie 2.000 tys. zł;
- rozwój istniejących przedsiębiorstw: 2.000 tys. zł;
- ogólnodostępną infrastrukturę społeczną, w tym związana z tworzeniem lub utrzymaniem miejsc pracy: 9.500 tys. zł;
- małą niekomercyjną infrastrukturę rekreacyjną, turystyczną lub kulturalną oraz ochronę i udostępnianie cennych elementów dziedzictwa lokalnego: 600 tys. zł.
- organizację wydarzeń promocyjnych, promocję przez inne działania oraz podnoszenie wiedzy i umiejętności mieszkańców: 900 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 1003)

W kwocie 2.650 tys. zł, na wsparcie funkcjonowania WLGD, zaplanowano na:

- koszty bieżące, o których mowa w art. 35 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 1303/2013 - 2.450 tys. zł;
- aktywizację, o której mowa w art. 35 ust. 1 lit. e rozporządzenia nr 1303/2013 – 200 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 1003)

Od podpisania umowy ramowej do 31 marca 2018 r. WLGD przeprowadziło 6 naborów wniosków o udzielenie wsparcia na następujące przedsięwzięcia: (1) rozwój ogólnodostępnej infrastruktury społecznej; (2) utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy w ramach rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury społecznej; (3) rozwój istniejących przedsiębiorstw; (4) zakładanie nowej działalności gospodarczej; (5) rozwój ogólnodostępnej infrastruktury społecznej; (6) utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy w ramach rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury społecznej. Limit dostępnych środków finansowych na wsparcie operacji w ramach LSR wynosił 14.943 tys. zł, w tym w ramach ww. naborów odpowiednio: 6.000 tys. zł; 3.500 tys. zł; 1.000 tys. zł; 500 tys. zł; 1.187 tys. zł oraz 2.756 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 590, 591)

W ramach tych naborów wnioskodawcy złożyli 63 wnioski, na kwotę wsparcia ogółem 8.880 tys. zł, co stanowiło 59,5% limitu dostępnych środków finansowych na wsparcie operacji w ramach LSR. Spośród 63 wniosków, Rada do dofinansowania wybrała 51 wniosków (81% ogółu), na kwotę wsparcia ogółem 8.261 tys. zł. Spośród 51 wniosków wybranych do dofinansowania w limicie nie zmieściło się 7 wniosków, na kwotę 681 tys. zł. Do dnia 26 kwietnia 2018 r. zarząd województwa wielkopolskiego udzielił wsparcia na kwotę 4.428 zł, (co stanowiło 29,6% limitu dostępnych środków finansowych na wsparcie operacji w ramach LSR), które dotyczyło 24 wniosków. Zarząd województwa odmówił wsparcia 2 beneficjentom. W weryfikacji zarządu województwa pozostaje 25 wniosków.

(dowód: akta kontroli, str. 590, 591)

Łącznie 51 (na 63 złożonych) wniosków (81%) zostało wybranych do dofinansowania przez Radę LGD na kwotę 8.261 tys. zł, (w tym 7 na kwotę 261 tys. zł niemieszczących się w limicie środków finansowych wskazanych w ogłoszeniu) z tego na:

- o podejmowanie działalności gospodarczej (§ 2 ust. 1 pkt 2. lit. a rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR), 15 wniosków na kwotę 750 tys. zł, wszystkie (100%) były w trakcie weryfikacji przez ZW,
- o rozwijanie działalności gospodarczej (§ 2 ust. 1 pkt 2. lit. c rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR), 11 wniosków na

kwotę 996 tys. zł, z tego 10 wniosków otrzymało wsparcie ZW w wysokości 894 tys. zł, w 1 przypadku ZW odmówił wsparcia;

- o rozwój ogólnodostępnej infrastruktury społecznej (§ 2 ust. 1 pkt 4, 5, 6, 7 rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR), 18 wniosków na kwotę 3.920 tys. zł, z tego 13 wniosków otrzymało wsparcie ZW w wysokości 3.062 tys. zł, w trakcie weryfikacji przez ZW pozostaje 5 wniosków;
- o utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy w ramach rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury społecznej (§ 2 ust. 1 pkt 4, 5, 6 rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR), 7 wniosków na kwotę 2.595 tys. zł, z których 1 otrzymał wsparcie ZW w wysokości 472 tys. zł, 1 odmówił wsparcia, a 5 wniosków było w trakcie weryfikacji.

(dowód: akta kontroli, str. 590, 591)

Trzech wnioskodawców, uczestniczących w naborze 4/2017 na zakładanie nowej działalności gospodarczej, będących „pozostałymi wnioskodawcami” złożyło protest (opis: pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli, str. 449-588, 596)

W naborach (nr 1 i nr 5) na rozwój ogólnodostępnej infrastruktury społecznej oraz (nr 6) na utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy w ramach rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury społecznej, wnioskodawcami byli członkowie LGD, którzy złożyli ogółem 17 wniosków (26,9% ogółu). Łączna kwota wsparcia wskazana w tych wnioskach wynosiła 3.968 tys. zł (26,5% ogółu). Wnioski te wybrane zostały przez Radę do dofinansowania. Kwota wsparcia we wnioskach wybranych przez organ decyzyjny, która zmieściła się w limicie środków wyniosła 3.537 tys. zł. (w naborze 5/2018 jeden wniosek zmniejszono o 93 tys. zł, a w naborze 6/2018 jeden wniosek przekroczył limit wsparcia o 338 tys. zł). Wnioskodawcami nie byli pracownicy WLGD, członkowie Zarządu, Rady lub ich osoby bliskie

(dowód: akta kontroli, str. 592-595)

2. WLGD ogłaszała nabory wniosków na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR, zgodnie z harmonogramem planowanych naborów. W przypadku naboru nr 7/2018 (planowanego do realizacji w I półroczu 2018 r.), Prezes Zarządu w dniu 9 maja 2018 r. wystąpił z wnioskiem o uzgodnienie terminu, wskazując termin składania wniosków od 15 do 29 czerwca 2018 r., w ramach przedsięwzięcia 2.1.2 „Rozwój istniejących przedsiębiorstw”. UMWW w dniu 25 maja 2018 r.²³ zobowiązał WLGD do złożenia uzupełnień w zakresie zaktualizowania treści ogłoszenia dotyczącego limitu dostępnych środków w ramach naboru oraz korekty dotyczącej wskaźnika liczby operacji polegających na rozwoju istniejącego przedsiębiorstwa i wskaźnika liczby utworzonych miejsc pracy. W piśmie tym UMWW prosił WLGD o wskazanie nowego terminu naboru.

(dowód: akta kontroli, str. 598, 766-773)

3. Ze sprawozdania z realizacji LSR za 2017 r. wynikało, że w odniesieniu do poddziałania 19.2 WLGD osiągnęła 43% finansowy postęp realizacji celów i przedsięwzięć w LSR. Dla przedsięwzięć: 1.1.1 „Rozwój ogólnodostępnej infrastruktury społecznej”, 1.1.2 „Utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy w ramach ogólnodostępnej infrastruktury społecznej” oraz 2.1.2 „Rozwój istniejących przedsiębiorstw” zaawansowanie realizacji budżetu wynosiło odpowiednio: 80,2%, 21,2% i 44,7%.

Zerowy postęp finansowy i rzeczowy realizacji celów i przedsięwzięć w LSR, w odniesieniu do poddziałania 19.4 był wynikiem braku wniosku o płatność, gdyż

²³ Wg stanu na dzień kontroli NIK

WLGD korzysta z finansowania wyprzedzającego, a termin złożenia wniosku w umowie ramowej określono na czerwiec 2018 r.

Na koniec 2017 r. rzeczowa realizacja zakontraktowanych wskaźników obowiązkowych PROW 2014-2020 w odniesieniu do poddziałania 19.2 przedstawiała się następująco:

1) cel szczegółowy 1.1.1 „Rozwój ogólnodostępnej infrastruktury społecznej”:

- liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej, na planowane 20 szt. zrealizowanych zostało 16, co stanowi 80% poziomu realizacji;

- liczba operacji w zakresie infrastruktury drogowej w zakresie włączenia społecznego, zaplanowano 5 szt. zrealizowano 2 szt., co stanowi 40%;

- liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów pełniących funkcje kulturalne, na planowane 5 szt., zrealizowano 3, tj. 60%.

2) cel szczegółowy 1.1.2 Utrzymanie lub tworzenie nowych miejsc pracy w ramach rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury społecznej:

- liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej, na planowane 5 szt. realizacja wyniosła zero %;

- liczba nowych lub zmodernizowanych obiektów pełniących funkcje kulturalne, na planowane 3 szt., zrealizowano 1, co stanowiło 33%;

- liczba utworzonych lub utrzymanych miejsc pracy, na planowane 5 szt., zrealizowano 1, tj. 20%.

3) cel szczegółowy 2.1.1. Zakładanie nowej działalności:

- liczba operacji polegających na utworzeniu nowego przedsiębiorstwa, na planowane 10 szt., poziom realizacji stanowił zero %;

Liczba utworzonych miejsc pracy, na planowane 10 szt., zrealizowano zero %.

4) cel szczegółowy 2.1.2 Rozwój istniejących przedsiębiorstw:

- liczba operacji polegających na rozwoju istniejącego przedsiębiorstwa, zaplanowano 10 szt., zrealizowano w 100%;

- liczba utworzonych miejsc pracy, zaplanowano 10 szt., zrealizowano w 100%.

(dowód: akta kontroli, str. 332-351, 589)

Na 31 grudnia 2017 r.:

- nie zrealizowano operacji polegających na utworzeniu nowego przedsiębiorstwa,

- nie zrealizowano operacji dotyczących rozwoju istniejącego przedsiębiorstwa,

- nie utworzono miejsc pracy (w tym dla osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędzie pracy),

- nie utworzono nowych miejsc noclegowych,

- nie zrealizowano operacji ukierunkowanych na innowacje.

(dowód: akta kontroli, str. 1116)

WLGD zajęło I miejsce w rankingu wielkości zakontraktowanych środków w ramach działania wdrażanie LSR, realizowanych z PROW na lata 2007-2013.

(dowód: akta kontroli, str. 1001)

4. Wykorzystany odsetek środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w latach 2016-2018, na koniec 2017 r. wynosił 58,6%, a wykorzystany odsetek środków finansowych na realizację LSR na utworzenie/utrzymanie miejsc pracy w ramach LSR wynosił 21,8% w odniesieniu do § 8 ust. 1 i 3 umowy ramowej.

Według ewaluacji wewnętrznej, przeprowadzonej 20 lutego 2018 r., w formie warsztatu refleksyjnego, realizacja finansowa i rzeczowa LSR przebiega zgodnie z planem i można ją uznać za zadawalającą; kontraktowanie środków przebiega zgodnie z założeniami, natomiast w wypłacie środków dla beneficjentów pojawiły się poważne opóźnienia.

Jeżeli do końca 2018 r. samorząd województwa podpisze umowy przyznania

pomocy z wnioskodawcami, które WLGD wybrała w naborach 4/2017; 5/2018 i 6/2018, to nie istnieje ryzyko obniżenia kwoty środków finansowych na realizację LSR, ponieważ wskaźniki i poziom wykorzystania środków finansowych określony w § 8 ust. 1 umowy ramowej zostaną przekroczone.

(dowód: akta kontroli, str. 332-351, 983-986, 1001, 1002)

5. Zarząd województwa nie dokonywał oceny efektywności realizacji LSR.

(dowód: akta kontroli, str. 1000)

6. W latach 2015-2018 (I kwartał) w WLGD przeprowadzone zostały przez zarząd województwa wielkopolskiego dwie kontrole (w dniach 24 listopada 2016 r. i 26 października 2017 r.) dotyczące przestrzegania umowy ramowej. W raporcie z czynności kontrolnych z 2016 r. kontrolujący sformułowali uwagę dotyczącą rozbieżności pomiędzy dokumentacją kadrową, a załącznikiem nr 6 do umowy ramowej. Z dokumentacji kadrowej wynikało, że w WLGD zatrudniony był specjalista ds. przygotowania wniosków i promocji, a załącznik nr 6 umowy ramowej wskazywał na głównego specjalistę oraz, że WLGD zatrudnia specjalistę ds. realizacji projektów, zaś załącznik do umowy wskazuje na stanowisko specjalista-doradca. Powyższe rozbieżności sprostowano aneksami do umów o pracę. Ponadto kontrolujący stwierdzili, że zaplanowanym w I półroczu 2016 r. szkoleniem dla członków Rady i pracowników biura objęto tylko pracowników biura. W wystąpieniu pokontrolnym, po kontroli przeprowadzonej w 2017 r. zalecenia dotyczyły: prowadzenia rejestru udzielonego doradztwa zgodnie z § 18 pkt 2 Regulaminu Pracy Biura (wypełniania wszystkich pól dokumentu); uzupełnienia o identyfikatory w systemie informatycznym ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych osobowych; upoważnienia członków Rady do przetwarzania danych osobowych oraz uzupełnienia o stosowne pełnomocnictwa dla osób reprezentujących osoby prawne podczas głosowania. Zalecenia zostały zrealizowane, z wyjątkiem ostatniego, ponieważ w składzie organu decyzyjnego WLGD nie ma i nie było osób prawnych. Dyrektor Biura w dniu 18 maja 2018 r. przekazał zarządowi województwa wielkopolskiego zestawienie wskazujące, jakie sektory reprezentują poszczególni członkowie Rady.

(dowód: akta kontroli, str. 9-19, 300-310, 329, 922-931)

7. Umowa o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania WLGD została zawarta 19 lipca 2016 r. W umowie postanowiono, że operacja zostanie zrealizowana do 31 marca 2023 r., a przyznana pomoc stanowi 18% stawki, o której mowa w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wsparcia na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji. W ramach realizacji umowy WLGD w dniu 5 sierpnia 2016 r. otrzymało środki finansowe tytułem wyprzedzającego finansowania w wysokości 963.805 zł, które wpłynęły na wyodrębniony rachunek bankowy, wskazany w § 4 ust. 9 umowy o przyznaniu pomocy. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do umowy, planowany termin złożenia wniosku o płatność w kwocie 500 tys. zł przypadał na grudzień 2017 r. Termin ten, na wniosek Zarządu WLGD z 17 listopada 2017 r. przesunięto na czerwiec 2018 r. Obniżono ponadto do 240 tys. zł przewidywaną kwotę płatności. W uzasadnieniu tego wniosku wskazano na brak wypłat transz pomocy beneficjentom poddziałania 19.2. Samorząd Województwa Wielkopolskiego w dniu 28 listopada 2017 r. zaakceptował dokonane zmiany, zgodnie z § 12 ust. 2 umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 782-809)

Wydatki do dnia 31 marca 2018 r. zamknęły się kwotą 742 tys. zł, co oznacza wykorzystanie 75,5% otrzymanych środków finansowych. Ich struktura przedstawiała się następująco:

- 492 tys. zł (50,1% ogółu) wydatkowano na wynagrodzenia i inne świadczenia dla pracowników biura WLGD,

- 128 tys. zł (13% ogółu) stanowiły koszty utrzymania biura oraz zakup wyposażenia, usług i materiałów do jego prowadzenia,
- 36 tys. zł (3,7% ogółu) wydatkowano na organizację szkoleń, spotkań, wyjazdów studyjno-szkoleniowych, itp. przede wszystkim dla społeczności lokalnej, potencjalnych beneficjentów (z udziałem przedstawicieli organów WLGD i pracowników Biura),
- 49 tys. zł (5% ogółu) wydatkowano na szkolenia, konferencje, spotkania, warsztaty, seminaria, wyjazdy studyjno-szkoleniowe, itp. dla organów WLGD i pracowników Biura,
- 12 tys. zł (1,2% ogółu) stanowiły koszty wynagrodzenia członków Rady WLGD,
- 17 tys. zł (1,7% ogółu) wydatkowano na zakup materiałów informacyjnych, gadżetów reklamowych, tablic informacyjnych, itp.,
- 5 tys. zł (0,5% ogółu) wydatkowano na podróże służbowe (pracowników biura, członków organów WLGD,)
- 2 tys. zł (0,2% ogółu) stanowiły koszty utrzymania, prowadzenia i wprowadzania zmian na stronie internetowej WLGD,
- 1 tys. zł (0,1% ogółu) stanowił koszt prowadzenia rachunku bankowego i opłat bankowych od przelewów.

(dowód: akta kontroli, str. 1005-1112, 1117)

W wyniku „zapytania ofertowego” z 7 stycznia 2015 r., do obsługi finansowo-księgowej i kadrowo-płacowej wybrano biuro rachunkowe, którego oferta opiewała na kwotę 2.500 zł plus podatek od towarów i usług. Pozostałe dwa biura złożyły oferty na kwoty 2.700 zł i 2.800 zł netto plus VAT. W okresie od podpisania umowy ramowej, do lutego 2018 r. wydatki na rzecz biura rachunkowego stanowiły kwotę 67.650 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 818-837)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie efekty rozdysponowania przez WLGD środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014-2020, które były zgodne z założeniami. Pozytywną ocenę uzasadnia zrealizowanie przez WLGD harmonogramów planowanych naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR, umożliwienie przeprowadzenia kontroli wdrażania działania LEADER oraz wykonanie zaleceń pokontrolnych, a także gospodarne i zgodne z umową o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD, wydatkowanie środków finansowych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Poznaniu.

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 wykorzystania uwag, w tym o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 14 czerwca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Irena Wróblewska
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
wicedyrektor

.....
Podpis