



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Wojciech Kutyła

KRR-4101-003-01/2014

P/14/052

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/052 – Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontrolerzy	1. Izabela Piotrowska, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88401 z dnia 19 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Joanna Szulowska, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88402 z dnia 19 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Artur Witek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 91257 z dnia 29 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Sawicki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ¹ (Minister RiRW) (dowód: akta kontroli str. 713)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działania Ministra RiRW, jako Instytucji Zarządzającej (IZ) PROW 2007-2013³ mające na celu:

- przygotowanie PROW 2007-2013 w zakresie osi 4 Leader, z wykorzystaniem doświadczeń wyniesionych z poprzednich okresów programowania,
- przygotowanie aktów prawnych, procedur i wytycznych regulujących udzielanie pomocy beneficjentom w ramach działań osi Leader,
- określenie zasad ustalania limitów środków na poszczególne działania osi Leader dla Lokalnych Grup Działania (LGD),
- uproszczenie procedur, zapobieganie powstawaniu błędów w wypełnianiu wniosków o przyznanie pomocy,
- wdrożenie zaleceń wynikających z analiz i ocen osi Leader przygotowanych m.in. na zlecenie IZ,
- prawidłowy nadzór i monitorowanie wykonania osi Leader, w tym przeprowadzenie kontroli, wydanie zaleceń przeprowadzenia przez Samorządy Województw (SW) ewaluacji wszystkich LGD, w oparciu o jednakowe kryteria,

¹ Stanowisko Ministra RiRW zajmowali: od 9 lipca 2007 r. do 31 lipca 2007 r. – Jarosław Kaczyński (zastępstwo), od 31 lipca 2007 r. do 5 listopada 2007 r. – Wojciech Mojzesowicz (postanowieniem Prezydenta RP z dnia 5 listopada 2007 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów (M.P. Nr 85, poz. 892) powierzono dotychczasowej Radzie Ministrów dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów, od 16 listopada 2007 r. do 26 lipca 2012 r. – Marek Sawicki, od 27 lipca 2012 r. do 31 lipca 2012 r. – Donald Tusk (zastępstwo), od 31 lipca 2012 r. do 17 marca 2014 r. – Stanisław Kalemba, od 17 marca 2014 r. do dnia zakończenia kontroli – Marek Sawicki.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013 r., poz. 173), zwana dalej ustawą o EFRROW.

- terminowe i zgodne z zapotrzebowaniami uruchomienie środków dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) na płatności dla beneficjentów osi 4 Leader,
- terminowe przedłożenie Komisji Europejskiej (KE) sprawozdań z realizacji postępów we wdrażaniu PROW 2007-2013,
- wykorzystanie doświadczeń z realizacji osi Leader w ramach PROW 2007-2013, w nowej perspektywie finansowej 2014-2020,
- doprowadzenie do wzrostu poziomu wykorzystania limitu środków na osi Leader na podstawie zawartych umów – na koniec 2012 r. – 61%, na koniec 2013 r. – 80%, na koniec czerwca 2014 r. – 91%⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji osi Leader w ramach PROW 2007-2013 przez Instytucję Zarządzającą

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi - stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o EFRROW – był odpowiedzialny za opracowanie projektu PROW 2007-2013.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jako IZ, w trakcie prac nad projektem PROW 2007-2013, skorzystał m.in. z doświadczeń z realizacji Pilotażowego Programu Leader+ w perspektywie 2004-2006. Doświadczenie to posłużyło dokonaniu następujących korekt rozwiązań zastosowanych w poprzedniej perspektywie finansowej:

- wprowadzono nową formę organizacyjno-prawną LGD – stowarzyszenia specjalnego⁵,
- rozdzielono funkcję zarządczą od decyzyjnej w LGD⁶,
- zrezygnowano z kryteriów dostępu, które nie pozwalały na tworzenie LGD na terenach o gęstości zaludnienia przekraczającej 150 osób/km² oraz charakteryzujących się wyższym dochodem i odsetkiem ludności miejskiej niż założone na okres 2004-2006 wartości minimalne,
- wprowadzono obowiązkowe członkostwo, partnerstwo⁷ gmin, na obszarze których realizowana miała być Lokalna Strategia Rozwoju (LSR),
- wdrażano operacje z zakresu tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw⁸,
- ograniczono dominację sektora publicznego poprzez premiowanie LGD ze zrównoważonym członkostwem wszystkich trzech sektorów: społecznego, gospodarczego i publicznego.

W trakcie prac nad PROW 2007-2013, rozwiązania w zakresie osi Leader podlegały m.in. opiniowaniu przez KE, a zgłoszone uwagi dotyczyły głównie kwestii technicznych⁹, a także m.in. wyjaśnienia sposobu wyliczenia wskaźnika utworzonych miejsc pracy,

⁴ Wykonanie limitów osi Leader na zawartych umowach na koniec I połowy 2014 r. w stosunku do końca 2013 r. wzrosło o 12,8 punktów procentowych (z 78,2% do 91%), a na zrealizowanych płatnościach o 10,6 punktów procentowych (z 47,2% do 57,8%). Według zbiorczego sprawozdania bieżącego (tygodniowego) z realizacji PROW 2007-2013 na dzień 30 sierpnia 2014 r., zamieszczonego na stronie MRiRW www.minrol.gov.pl, realizacja tego limitu wyniosła prawie 95%.

⁵ Na podstawie art. 15 ustawy o EFRROW.

⁶ W latach 2004-2006 LGD miały możliwość łączenia funkcji decyzyjnej i zarządczej, w skutek czego często tworzone były wieloosobowe zarządy, które z uwagi na swoją liczebność nie były w stanie podejmować rozstrzygających decyzji.

⁷ W PROW 2007-2013 gmina nie mogła być członkiem lub partnerem innych LGD.

⁸ Dla wzmocnienia aktywności sektora gospodarczego w LGD, z uwagi na jego słabość w okresie 2004-2006.

⁹ Uwagi dotyczyły m.in.: umiejscowienia wskaźników dla programu Leader w osi Leader, wzbogacenia opisu celów osi o dołączenie ulepszonych zarządzania.

wskazania organów właściwych do prowadzenia kontroli krzyżowych z funduszami strukturalnymi, wsparcia LGD w okresie przejściowym, zapewnienia jednolitości kryteriów wyboru LGD i LSR oraz nadzoru Ministra jako IZ w związku z delegowaniem zadań do SW. Oś Leader, z uwagi na lokalne potrzeby¹⁰ oraz udział partnerów społecznych w realizacji LSR, poddana była również konsultacjom z tymi partnerami.

(dowód: akta kontroli str. 75-77)

PROW na lata 2007-2013 został zatwierdzony przez KE w dniu 7 września 2007 r.¹¹ i ogłoszony obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013¹². Na oś 4 Leader w PROW 2007-2013 składały się:

- działanie 413 – Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, realizowane w ramach czterech poddziałań: Małe projekty (WLSR-MP lub MP), Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (WLSR-RDN), Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (WLSR-TRM) oraz Odnowa i rozwój wsi (WLSR-ORW),
- działanie 421 – Wdrażanie projektów współpracy,
- działanie 431 – Funkcjonowanie lokalnej grupy działania oraz nabywanie umiejętności i aktywizacja.

Zgodnie z art. 78 lit. f rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), zmiany¹³ w PROW 2007-2013 w zakresie osi 4 Leader zatwierdzał Komitet Monitorujący (KM) PROW na lata 2007-2013¹⁴.

Zmiany w osi 4 PROW 2007-2013 dotyczyły m. in.: zasad drugiego naboru wniosków LGD na realizację LSR, uszczegółowienia kryteriów dostępu i wyboru LGD, uszczegółowienia zasad wyboru projektów przez LGD, doprecyzowania kryteriów dostępu, trybu wyboru, zakresu pomocy oraz definicji beneficjenta w przypadku małych projektów, procedury i harmonogramu wyboru projektów współpracy oraz ujednolicenie zasad finansowania projektów realizowanych w ramach osi Leader (dostosowanie zasad finansowania działania WLSR-ORW i WLSR-MP do pozostałych działań osi 4).

Stosownie do art. 29 ustawy o EFRROW, minister właściwy do spraw rozwoju wsi miał za zadanie określić w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty lub zwracania pomocy w ramach poszczególnych działań objętych programem, a także przestrzenny zasięg wdrażania tych działań oraz szczegółowe kryteria i sposób wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju, w tym szczegółowe wymagania jakim powinna odpowiadać umowa ramowa¹⁵.

¹⁰ Program Leader realizowany był przez 338 LGD, w 2.146 gminach objętych LSR, na obszarze 291 tys. km² zamieszkałym przez 18,04 mln osób.

¹¹ Decyzja KE nr CCI2007PL06RPO001.

¹² M. P. Nr 94, poz. 1035 ze zm.

¹³ Zmian dokonano w drodze pięciu uchwał KM: Nr 13/2008 z dnia 25 września 2008 r., Nr 23/2009 z dnia 23 czerwca 2009 r., Nr 39 z dnia 11 czerwca 2010 r., Nr 66 z dnia 16 grudnia 2011 r. oraz Nr 81 z dnia 20 czerwca 2013 r.

¹⁴ Komitet Monitorujący Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 został powołany zarządzeniem Nr 8 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 maja 2007 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

¹⁵ Umowa zawierana pomiędzy SW a LGD na realizację LSR.

Na podstawie powyższej delegacji ustawowej Minister RiRW wydał akty wykonawcze, umożliwiające uruchomienie pomocy w ramach poszczególnych działań osi Leader¹⁶.

Sześć z siedmiu aktów wykonawczych do ustawy o EFRROW zostało wydanych przez Ministra RiRW w okresie od lutego do lipca 2008 roku, tj. od pięciu do dziesięciu miesięcy po zatwierdzeniu PROW 2007-2013. W sprawie przyczyn wydania ww. aktów normatywnych w tych terminach Dyrektor Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich (DROW) w MRiRW wyjaśniła: *„Działania osi 4 Leader nie miały swoich odpowiedników w programach realizowanych przez MRiRW w okresie 2004-2006. Działanie 2.7 PPL+ realizowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” miało na celu jedynie wzmocnienie kapitału społecznego na obszarach wiejskich i zawiązanie się partnerstw typu LGD. Również alokacja przeznaczona na te działania była nieporównywalna w stosunku do tej zaproponowanej w PROW 2007-2013 (30 mln euro w stosunku do 787 mln euro). W związku z powyższym prace nad rozporządzeniami dla tych działań wymagały znacznie więcej czasu w porównaniu z pracami poprzedzającymi rozpoczęcie procesu legislacyjnego w zakresie rozporządzeń dla działań, które miały swoje odpowiedniki w poprzednim okresie programowania.”*

Ponadto Dyrektor DROW wyjaśniła, że przyczyny, dla których dokonywane były zmiany ww. rozporządzeń były ściśle powiązane z przyczynami zmian do PROW 2007-2013, czyli potrzebą organizacji drugiego konkursu na wybór LGD do realizacji LSR w zakresie dodatkowych zadań, koniecznością rozszerzenia obszaru, na którym możliwe jest wspieranie operacji na obszarze gminy miejsko-wiejskiej liczącym od 5 tys. do 20 tys. mieszkańców w ramach operacji odpowiadających warunkom przyznania pomocy w działaniu WLSR-TRM, podniesieniem wysokości refundacji kosztów kwalifikowalnych małych projektów z 70% do 80% w związku z postulatami LGD, ujednoliceniem zasad finansowania projektów realizowanych w ramach osi 4 Leader, czy też urealnieniem wskaźników dla osi 4.

(dowód: akta kontroli str. 77-83)

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2014 r., poz. 475.); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (rozporządzenie ORW), (Dz. U. z 2013 r., poz. 501 ze zm.); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (rozporządzenie o wyborze LGD), (Dz. U. z 2013 r., poz. 861); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (rozporządzenie FLGD), (Dz. U. Nr 103, poz. 660 ze zm.); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie projektów współpracy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (rozporządzenie WPW), (Dz. U. Nr 128, poz. 822 ze zm.); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (rozporządzenie WLSR), (Dz. U. z 2013 r., poz. 1163 ze zm.); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (rozporządzenie TRM) (Dz. U. Nr 139, poz. 883 ze zm.).

W 2007 r. Minister RiRW powołał Zespół do spraw opracowania i modyfikacji procedur wykonywania zadań Instytucji Zarządzającej delegowanych do samorządów województw w ramach PROW 2007-2013¹⁷. Uchwałą nr 25/2008 z dnia 10 września 2008 r. Zespół ten przyjął Książkę Procedur „Wybór lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju”, która była niezbędna do przeprowadzenia naboru LGD do realizacji LSR. Książka została przekazana do samorządów województw do dnia zakończenia przez nie naboru wniosków o wybór LGD.

Formularz wniosku o wybór LGD, niezbędny do publikacji ogłoszeń o naborze wniosków o wybór LGD, został przekazany SW przez ARiMR pismem z dnia 24 września 2008 r., tj. zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia o wyborze LGD, przed ogłoszeniem naboru.

(dowód: akta kontroli str. 321-322)

W przepisie § 2 ust. 1 pkt 5 lit. c rozporządzenia o wyborze LGD ustalono, że ze środków PROW 2007-2013 na koszty bieżące (administracyjne) LGD przeznacza się nie więcej niż 15% sumy środków przewidzianych na działania Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju (WLSR), Wdrażanie Projektów Współpracy (WPW) i Funkcjonowanie Lokalnych Grup Działania (FLGD). W § 3 ust. 5 rozporządzenia FLGD określono, że koszty bieżące (administracyjne) LGD przekraczające 15% sumy zrefundowanych kosztów kwalifikowalnych wszystkich operacji objętych LSR i zrealizowanych w tym okresie w ramach działań WLSR, WPW i FLGD nie są kosztami kwalifikowalnymi. Powyższe ograniczenie zastosowano w polskim prawie na podstawie art. 71 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. Tymczasem stosownie do art. 38 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006¹⁸ koszty bieżące LGD kwalifikowały się do wsparcia Wspólnoty w granicach 20% całkowitych wydatków publicznych lokalnych strategii rozwoju.

Odnosnie do zastosowania ww. ograniczenia z 20% do 15% Dyrektor DROW MRiRW wyjaśniła: „(...) *ww. przepisy rozporządzeń MRiRW są konsekwencją treści zawartej w PROW 2007-2013. (...) Zgodnie z załącznikiem II rozdział A (...), w każdym programie rozwoju obszarów wiejskich należy zawrzeć informację o ograniczeniu dotyczącym części budżetu lokalnej grupy działania, jaka może być przeznaczona na funkcjonowanie lokalnych grup działania (czytaj koszty bieżące). (...) Biorąc pod uwagę właściwości polskich obszarów wiejskich w PROW 2007-2013 określono, że koszty bieżące LGD mogą stanowić 15% wartości wszystkich działań przeprowadzonych przez LGD w ramach realizacji LSR. Projektując PROW 2007-2013 uznano, że zaproponowana wartość wystarczy LGD na funkcjonowanie, natomiast podniesienie procentowego udziału kosztów bieżących w budżecie LGD mogłoby spowodować ich nieefektywne wykorzystanie. Z kolei jego dalsze obniżenie mogło nieść ze sobą ryzyko niewydolności administracyjnej LGD. (...) LGD w ramach PROW 2007-2013 w Polsce realizują absolutne minimum zadań, które mogłyby realizować, tzn. nie zostały im delegowane żadne zadania IZ i AP. Polska uznała że poziom 20% byłby uzasadniony gdyby kompetencje LGD zostały rozszerzone (...).*”

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

¹⁷ Powołany, jako organ pomocniczy Ministra RiRW, zarządzeniem Nr 35 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania i modyfikacji procedur wykonywania zadań Instytucji Zarządzającej delegowanych do samorządów województw w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Do zadań Zespołu należało przygotowanie i modyfikacja procedur wykonywania zadań delegowanych przez Ministra, jako Instytucję Zarządzającą w rozumieniu ustawy o EFRROW. Przygotowane procedury przekazywane były do SW, jako wytyczne Ministra RiRW, zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy o EFRROW. Zespół rozwiązano zarządzeniem Nr 46 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie zniesienia Zespołu do spraw opracowania i modyfikacji procedur wykonywania zadań Instytucji Zarządzającej delegowanych do samorządów województw w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

¹⁸ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolnych na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), zwane dalej rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1974/2006 (Dz. Urz. L 368 z 23 grudnia 2006 r., s. 15, ze zm.) – uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.

W trakcie kontroli ustalono, że IZ dokonała sprawdzenia terminowości¹⁹ ogłoszenia przez SW naboru wniosków LGD na realizację lokalnej strategii rozwoju w 6 z 16 województw. Ministerstwo ustaliło, że pięć z sześciu SW dotrzymało ustalonego terminu. Przekroczenie terminu nastąpiło w przypadku Wielkopolskiego SW, który ogłosił nabór wniosków w dniu 6 października 2008 r., a więc z sześciodniowym opóźnieniem. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DROW: „ (...) Wynikało to z próśb potencjalnych wnioskodawców o późniejszy niż uprzednio zaproponowany termin naboru (15 grudnia 2008 r. – 12 lutego 2009 r.). Zatem termin publikacji ogłoszenia był zgodny z przepisami rozporządzenia o wyborze LGD.” Odnośnie do przyczyn niedokonania weryfikacji terminowości ogłoszenia naboru we wszystkich SW i prowadzenia nadzoru nad SW w tym zakresie Zastępca Dyrektora DROW wyjaśniła, że: „(...) zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy ROW minister właściwy ds. rozwoju wsi sprawuje nadzór nad podmiotami wdrażającymi w zakresie wykonywania przez te podmioty zadań instytucji zarządzającej. (...) wybór LGD do realizacji LSR (w tym publikacja ogłoszeń naboru wniosków o wybór LGD) stanowi zadanie samorządu województwa wynikające wprost z ustawy ROW, a nie stanowi zadania instytucji zarządzającej delegowanego do samorządu województwa, nad którym instytucja zarządzająca sprawuje nadzór, o którym mowa w 7 ust. 1 ustawy ROW. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 206-208,320)

Ponadto Instytucja Zarządzająca weryfikowała ogłoszenia SW o naborze wniosków na wybór LGD do realizacji LSR pod względem wymogów rozporządzenia o wyborze LGD. W rezultacie wszystkie ogłoszenia zawierały elementy wymagane w § 3 ust. 3 ww. rozporządzenia, a terminy składania wniosków zostały podane do publicznej wiadomości przez SW po uprzednim uzgodnieniu ich z MRiRW oraz po przeprowadzeniu przez SW co najmniej jednej ogólnodostępnej konferencji na temat podejścia Leader (zgodnie z § 3 ust. 1 tego rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli str. 1017)

Pierwszy nabór wniosków na wybór LGD do realizacji LSR w ramach osi Leader przeprowadzono w okresie od 3 listopada 2008 r. do 22 grudnia 2008 r. (woj. opolskie), ostatni od 15 grudnia 2008 r. do 12 lutego 2009 r. (woj. wielkopolskie), tj. stosownie do art. 37 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 59)

W dniu 25 marca 2009 r. Minister RiRW – stosownie do § 13 ust. 1 rozporządzenia o wyborze LGD - zatwierdził wzór umowy ramowej. Pierwsze umowy ramowe zawarto w dniu 28 kwietnia 2009 r. ze wszystkimi LGD w województwie świętokrzyskim, zaś ostatnią w dniu 18 sierpnia 2009 r. w województwie małopolskim.

(dowód: akta kontroli str. 313, 423)

Pozostałe, opracowane przez MRiRW, procedury wdrożeniowe (książki procedur związane z obsługą WoPP²¹), niezbędne do obsługi działań w ramach osi 4 Leader, były przekazywane SW w terminach:

- 26 września 2008 r. w ramach działania FLGD,
- 14 maja 2009 r. dla działania WPW,
- 21 lipca 2009 r. dla działania WLSR dla tzw. małych projektów i operacji, które odpowiadają warunkom przyznania pomocy w ramach działania ORW.

¹⁹ Stosownie do pkt 5.3.4 PROW 2007-2013 samorządy województw w porozumieniu z IZ miały ogłosić nabór najpóźniej w trzecim kwartale 2008 r.

²⁰ Zgodnie z art. 37 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 procedurę naboru wniosków organizuje się nie później niż dwa lata po zatwierdzeniu Programu, czyli w ramach PROW 2007 – 2013 w Polsce nie później niż do 7 września 2009 r.

²¹ Wnioski o przyznanie pomocy.

Deklaracje SW, potwierdzające gotowość do wykonywania zadań delegowanych IZ²², zostały złożone do IZ w okresie: od 18 lutego do 11 marca 2009 r. dla działania FLGD, od 27 maja do 28 lipca 2009 r. dla działania WPW oraz od 6 do 17 września 2009 r. dla działania WLSR.

(dowód: akta kontroli str. 424, 492-493)

Zgodnie z PROW 2007-2013 na działania osi Leader zaplanowano kwotę środków publicznych w wysokości 787.500 tys. euro, z tego: 620.500 tys. euro dla działania WLSR, 15.000 tys. euro dla działania WPW oraz 152.000 tys. euro dla działania FLGD. W celu przeliczenia ww. kwot na walutę krajową i uniknięcia przekroczenia limitów dla poszczególnych działań, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi ustalił w § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wyboru LGD, że wysokość środków przewidzianych na dane działanie nie mogła być większa niż iloczyn liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na obszarze objętym LSR²³ i kwoty: 116 zł dla działania WLSR, 3 zł dla działania WPW oraz 29 zł dla działania FLGD²⁴. W efekcie, maksymalne limity dla poszczególnych działań wyniosły odpowiednio: 2.144.447 tys. zł, 55.459,8 tys. zł i 536.111,7 tys. zł²⁵.

Minister RiRW w piśmie do Marszałków Województw w dniu 2 września 2008 r. poinformował, że wysokość środków przeznaczonych na oś Leader w ramach PROW 2007-2013 dla obszaru całego kraju określono jako równowartość w złotych²⁶ na poziomie: 2.142.524,5 tys. zł dla działania WLSR, 51.793,5 tys. zł dla działania WPW oraz 524.840,8 tys. zł dla działania FLGD. Kwoty te były niższe od ww. maksymalnych limitów ustalonych według § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia o wyborze LGD odpowiednio o: 1.922,5 tys. zł dla działania WLSR, 3.666,3 tys. zł dla działania WPW oraz 11.270,9 tys. zł dla działania FLGD. Odnośnie do powyższej różnicy Zastępca Dyrektora DROW wyjaśniła, że: „(...) W związku z tym, że pomoc w ramach PROW 2007-2013, w tym w ramach działań osi 4 Leader przyznawana jest w PLN powstaje problem prawidłowego wskazania limitu, do wysokości którego należy przyznawać pomoc. Należy bowiem mieć na uwadze, że rozliczenia pomiędzy państwem członkowskim a EFRROW dokonywane są według kursu właściwego ze względu na moment dokonania przez agencję płatniczą płatności na rzecz beneficjenta pomocy, a nie w chwili przyznawania tej pomocy. (...) Różnica pomiędzy tymi kwotami wynika z faktu, że przy obliczaniu kwot na mieszkańca zaokrąglenie nastąpiło na poziomie kwot przypadających na jednego mieszkańca, zatem jest to iloczyn kwoty o jaką nastąpiło zaokrąglenie i liczby ludności wiejskiej w Polsce. Wskazanie (...) niższych kwot jest efektem pełniejszego uwzględnienia rekomendacji Ministra Finansów (...), co miało na celu zabezpieczenie budżetu przed niekorzystnym zjawiskiem nier refundowanej przez EFRROW wypłaty pomocy ponad poziom wynikający z PROW.”

²² Wymagane § 16 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 163, poz. 1160 ze zm.).

²³ Liczba mieszkańców zameldowanych na pobyt stały ustalana była na dzień 31 grudnia 2006 r. na podstawie wyników informacji statystycznych ogłoszonych w Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego i wyniosła 18.486.612 osób.

²⁴ Kwoty 116 zł, 3 zł i 29 zł stanowiły odpowiednio równowartość 33,56 euro, 0,81 euro oraz 8,22 euro i zostały przeliczone na złote według kursu 3,4529 zł/euro z zaokrągleniem w górę do pełnych złotych. Kwoty 33,56 euro, 0,81 euro oraz 8,22 euro były wynikiem podzielenia indykatorywnych kwot wydatków publicznych w ramach odpowiednich działań, tj. kwot: 620.500 tys. euro, 15.000 tys. euro i 152.000 tys. euro przez ludność kwalifikującą się do uzyskania pomocy w ramach osi 4 w dniu 31 grudnia 2006 r., tj. 18.486.612. Wysokość kursu przyjętego do przeliczenia stanowiła 98% wysokości kursu ogłoszonego przez Europejski Bank Centralny, obowiązujący w dniu 28 lutego 2008 r., tj. 3,5234 zł/euro i uwzględniała postępującą aprecjację złotego.

²⁵ Według wyjaśnień Zastępcy DROW umowy ramowe nie obejmują wkładu własnego beneficjentów zaliczanego do krajowego wkładu publicznego ponieważ kwoty wykazane w umowach ramowych limitują pomoc jaką można przyznać, a nie koszty kwalifikowalne, jakie beneficjenci mogą ponieść. (dowód: akta kontroli str. 722).

²⁶ Równowartość kwot określonych w PROW 2007-2013 (620.500 tys. euro, 15.000 tys. euro oraz 152.000 tys. euro) przeliczona według kursu 3,4529 zł/euro.

Ponadto Zastępca Dyrektora DROW wyjaśniła, że w okresie prac legislacyjnych nad rozporządzeniem o wyborze LGD nie obowiązywał wymóg dotyczący publikacji przez Ministra Finansów w Biuletynie Informacji Publicznej wytycznych zapewniających stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które będą stanowić podstawę oszacowywania skutków finansowych projektowanej ustawy, wynikający z art. 50a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷. Wysokość kursu przyjętego do przeliczenia kwot z PROW 2007-2013 na złote ustalono w uzgodnieniu z Ministrem Finansów i stanowiła ona 98% wysokości kursu ogłoszonego przez Europejski Bank Centralny, obowiązującego w dniu 28 lutego 2008 r., tj. 3,5234 zł/euro, uwzględniając postępującą aprecjację złotego przy jednoczesnym dążeniu do wykorzystania dostępnej alokacji.

(dowód: akta kontroli str. 104-105, 60-62, 1013-1016)

W ramach pierwszego konkursu na wybór LGD do realizacji LSR zawarto umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR z 338 LGD, zaś LSR objęły swoją powierzchnią ponad 90% powierzchni kraju.

Instytucja Zarządzająca, w 2012 r., po zidentyfikowaniu niewykorzystanych środków (powstałych w wyniku m.in. wzrostu wartości euro w stosunku do wartości złotego) podjęła decyzję o przeprowadzeniu drugiego konkursu na wybór LGD do realizacji LSR. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora DROW: „*Pierwotne założenia określone w PROW 2007–2013 przewidywały wybór ok. 200 grup obejmujących 50% kwalifikującego się obszaru. Wyniki przeprowadzonego konkursu w znacznym stopniu przekroczyły zakładane wskaźniki. W związku z tym, nie przewidziano kolejnego konkursu na wybór LGD do realizacji LSR na dotychczasowych zasadach, a więc konkursu, w wyniku którego wyłonione zostałyby nowe LGD realizujące nowe LSR. U podstaw opracowania reguł przeprowadzenia drugiego konkursu na wybór LGD do realizacji LSR legło założenie, wedle którego w wyniku tego konkursu powinny zostać wyłonione i w swoisty sposób nagrodzone najlepsze LGD pod względem efektywności dotychczas prowadzonej działalności, a zwłaszcza w zakresie realizacji LSR. (...).*”

Do oszacowania środków przeznaczonych na drugi konkurs na wybór LGD do realizacji LSR przyjęto średnią z prognoz kursu złotego do euro w latach 2012–2015²⁸, tj. 3,83 zł/euro. Ostateczny limit dostępnych środków na realizację LSR w zakresie dodatkowych zadań wyniósł 343.792,6 tys. zł. W drugim konkursie wybrano 72 LGD²⁹, które w ramach budżetu 268.500 tys. zł miały możliwość realizacji nowych zadań w ramach LSR. Weryfikacji działalności LGD pod względem potencjału organizacyjno-administracyjnego do wykonywania dodatkowych zadań w ramach realizacji LSR nie prowadzono. W oparciu o kryteria postępowania przyjęte w drugim konkursie wyboru LGD do realizacji LSR w zakresie dodatkowych zadań dokonano wyboru poprzez ocenę dotychczasowych osiągnięć LGD w realizacji LSR. Dodatkowe zadania określone w projekcie zmiany LSR ustalane były w oparciu o kryteria oceny efektywności LGD i realizacji LSR, a także kryteria oceny LSR w zakresie dodatkowych zadań, uwzględniające specyfikę drugiego konkursu³⁰. LGD, które w ocenie drugiego konkursu posiadało LSR najwyższej jakości i realizowało LSR w najbardziej efektywny sposób otrzymały dodatkowe środki finansowe.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²⁸ Prognozy określono w dokumencie Ministra Finansów przedstawionym w dniu 23 grudnia 2011 r. pn. „Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw”.

²⁹ Wyboru dokonano spośród LGD wybranych już podczas pierwszego konkursu i realizujących LSR w ramach PROW 2007-2013.

³⁰ Dotychczasowe kryteria miały na celu przede wszystkim zweryfikowanie potencjału organizacyjno-administracyjnego LGD, jakości opracowanej LSR oraz sposobu przygotowania do jej realizacji.

Odnosnie do działań podejmowanych w celu nieprzekroczenia limitów programowych w ramach osi Leader, Dyrektor DROW wyjaśniła, że nie ma takiej możliwości, aby limity zostały przekroczone, ponieważ pomoc w ramach działań WLSR oraz FLGD jest przyznawana do wysokości kwot określonych w umowie. Dla działania WLSR to SW zobowiązany jest zweryfikować limit dostępnych środków w ramach danego naboru. Dla działań FLGD i WPW weryfikację, uniemożliwiającą przekroczenie limitu określonego w umowie ramowej, przewidziano w karcie weryfikacji wniosku o przyznanie pomocy w ramach tych działań, której sprawdzenia dokonuje SW.

(dowód: akta kontroli str. 60-62)

Na zlecenie IZ, we wrześniu 2012 r., przygotowany został raport „Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007-2013”³¹, w którym podano, że głównymi barierami, utrudniającymi wdrażanie LSR były m.in.: skomplikowane procedury rozpatrywania wniosków w ramach małych projektów (analogiczne jak w przypadku projektów oznaczone większą wartością), brak dostępu do skutecznych i tanich form wcześniejszego finansowania projektów oraz wymóg dysponowania wkładem własnym. Pomimo wielokrotnej nowelizacji rozporządzenia WLSR³² nie wprowadzono uproszczonych procedur dla małych projektów, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor DROW – nie zezwalały na to przepisy unijne³³. Dyrektor DROW wyjaśniła ponadto, że z tego względu możliwe były jedynie uproszczenia polegające m.in. na:

- umożliwieniu składania WoPP w biurze LGD po wcześniejszych szkoleniach oraz konsultacjach z pracownikami grupy,
- możliwości potwierdzania za zgodność z oryginałem dokumentów składanych wraz z WoPP także przez pracownika LGD,
- wprowadzeniu możliwości wyprzedzającego finansowania operacji realizowanych w ramach podejścia Leader, wobec trudności w uzyskaniu środków na finansowanie operacji przez wnioskodawców oraz konieczności uzyskania gwarancji bankowej na zabezpieczenie zaliczki ze środków programu na operacje inwestycyjne (zgodnie z art. 55 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006),
- możliwości wniesienia wkładu własnego w postaci niepieniężnej,
- przygotowaniu narzędzia wspierającego w postaci elektronicznego formularza WoPP, który m.in. pozwalał na uniknięcie błędów rachunkowych, wymuszał wypełnienie wszystkich niezbędnych pól wniosków, wskazywał pola do poprawy,

³¹ Raport wykonała PSDB Sp. z o.o. specjalizująca się w realizacji usług skierowanych do sektora publicznego, dotyczących funkcjonowania administracji i sfery usług publicznych oraz polityki rozwoju, w tym wykorzystania środków unijnych.

³² Rozporządzenie to było nowelizowane sześciokrotnie. Do dnia zakończenia kontroli wydano: 1. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 kwietnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. Nr 71, poz. 613), 2. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 sierpnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. Nr 158, poz. 1067) – wygasło z dniem 31 grudnia 2013 r., 3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 sierpnia 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. Nr 186, poz. 1104), 4. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 marca 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. z 2012 r., poz. 302), 5. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 grudnia 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 63), 6. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 czerwca 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. z 2014 r., poz. 884). Zgodnie z ostatnią nowelizacją, ostateczny moment na składanie wniosków o płatność ostateczną, a więc także ostateczny moment na zawarcie umowy o przyznanie pomocy, przesunięto z 31 grudnia 2014 r. na 31 marca 2015 r.

³³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do działań wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. L 368 z 23 grudnia 2006 r., s. 74, ze zm.) – uchylone z dniem 1 stycznia 2014 r.

- nieobligowaniu wnioskodawcy małych projektów do przedstawienia wraz z WoPP wszystkich ofert, lecz tylko tych, które dotyczyły produktów lub usług niestandardowych; pozostałe oferty były przedkładane podmiotowi wdrażającemu³⁴ na żądanie, tj. w przypadku, gdy koszty we wniosku budziły wątpliwości,
- stosowaniu uproszczonej „zasady dwóch par oczu”, poprzez zwolnienie sprawdzającego z obowiązku gromadzenia odrębnych dowodów w sprawie, mógł on natomiast korzystać z dowodów zgromadzonych w teczkę sprawy przez weryfikującego,
- zwolnieniu wnioskodawcy z konieczności przedkładania części dokumentów (np. pozwoleń budowlanych) na etapie ubiegania się o przyznanie pomocy; uzyskanie tych dokumentów związane było z ograniczeniami czasowymi oraz kosztami, które w przypadku nieprzyznania pomocy okazywały się kosztami zbędnymi, dlatego obowiązek przedłożenia tych dokumentów został przesunięty na etap wniosku o płatność (WoP),
- umożliwieniu podjęcia działalności gospodarczej przez wnioskodawcę dopiero po uzyskaniu informacji o przyznaniu pomocy, co pozwalało wnioskodawcom na odłożenie decyzji na etap późniejszy oraz eliminację ponoszenia zbędnych kosztów.

Ponadto, w celu zmniejszenia obciążeń beneficjentów małych projektów, jak wynikało z wyjaśnień, MRiRW zamierzało wprowadzić do PROW 2007-2013 realizację, zaczerpniętych z doświadczeń Szwecji, projektów parasolowych. W takich projektach beneficjentem miała być LGD i to ona, zgodnie z własnymi procedurami, dokonywałaby dystrybucji tzw. mikrograntów, co powodowałoby, że ich realizatorzy nie mieliby do czynienia z klasyczną ścieżką aplikowania o środki, a LGD miałyby prawo stosować rozwiązania bardziej elastyczne i uproszczone. Z uwagi na długotrwałość procesu negocjacji z KE, MRiRW odstąpiło od wprowadzenia tej zmiany w perspektywie 2007-2013, zaś stosowna treść umożliwiająca wprowadzenie projektów parasolowych została uwzględniona w projekcie PROW 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 56-58)

Instytucja Zarządzająca podjęła działania mające na celu umożliwienie wcześniejszego finansowania projektów ze środków publicznych, z uwagi na zdiagnozowane problemy z zapewnieniem wkładu własnego przez beneficjentów, m.in. wprowadzając³⁵ wyprzedzające finansowanie i zaliczki z ARiMR oraz pożyczki udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).

(dowód: akta kontroli str. 83-85)

Doświadczenia uzyskane przy wdrażaniu osi 4 Leader PROW 2007-2013 posłużyły dla projektowanych rozwiązań w tym zakresie w nowej perspektywie finansowej 2014-2020. Dotyczyły one:

- uproszczenia zasad ubiegania się o środki finansowe przez beneficjentów, w zakresie wdrażania inicjatyw społecznych o małym budżecie; tzw. małe projekty realizowane w ramach działania WLSR – zastąpiono operacjami parasolowymi, zwiększającymi rolę i kompetencje LGD, w tym o weryfikację wniosków o przyznanie pomocy i ich rozliczenie,

³⁴ Podmiotami wdrażającymi w osi 4 Leader były ARiMR i SW, wykonujące zadania IZ jako zadania delegowane, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o EFRROW.

³⁵ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U. z 2012 r., poz. 1065), zwana dalej ustawą o uruchamianiu środków na WPR oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 216, poz. 1420).

- poprawy skuteczności działania LGD wynikającej ze zwiększenia populacji ludności³⁶ (z 10 do 30 tys. mieszkańców) zamieszkującej obszar, na którym realizowana będzie LSR,
- przyjęcia jednolitej formy organizacyjno-prawnej dla LGD (stowarzyszenia „specjalnego”) do nowotworzących się grup korzystających ze środków EFS czy EFRR³⁷,
- odejścia od wskazywania działań, wdrażanych w ramach działania osi Leader na rzecz określania operacji zidentyfikowanych w analizie SWOT³⁸, co dawać będzie LGD większą autonomię wyboru wspieranych działań i możliwość stworzenia LSR zgodnej z potrzebami obszaru,
- uproszczenia rozliczeń finansowych LGD poprzez rezygnację z rzeczywistych wydatków na rzecz rozliczenia ryczałtowego.

W pracach nad PROW 2014-2020 wykorzystano ponadto rekomendacje (dotyczące m.in. wielkości LGD, operacji parasolowych) zawarte w raporcie „Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007-2013”.

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 46-49)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

2. Wykonanie zadań, w tym w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli, w ramach osi Leader PROW 2007-2013 przez Instytucję Zarządzającą

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 75 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005, Minister RiRW – jako Instytucja Zarządzająca PROW 2007-2013 – odpowiadał za zarządzanie programem i za wdrażanie go w efektywny, skuteczny i prawidłowy sposób, w tym m.in. za prowadzenie komitetu monitorującego oraz wysyłanie mu dokumentów potrzebnych do monitorowania realizacji programu w zakresie jego szczegółowych celów.

W badanym okresie KM PROW 2007-2013 podjął dziesięć uchwał dotyczących działań osi Leader, w tym pięć zmieniających PROW 2007-2013 na rzecz sprawnego wdrażania działań osi 4 Leader³⁹. Na posiedzeniu w dniach 20-21 czerwca 2013 r. KM PROW 2007-2013 podjął uchwałę nr 81 w sprawie zatwierdzenia zmian tabel finansowych PROW 2007-2013 w celu zmniejszenia budżetu działania FLGD i przeniesienia środków w kwocie 20 mln euro na działanie WLSR, gdyż stan zaawansowania realizacji PROW 2007-2013 wskazywał, iż w ramach tego działania może pozostać niewykorzystana kwota ok. 20 mln euro, a w przypadku działania WLSR odnotowano wówczas zwiększone zapotrzebowanie na środki EFRROW⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 64)

³⁶ Górą granicę (w PROW 2014-2020) wyznaczał obszar zamieszkały przez maksimum 150 tys. mieszkańców na obszarze zajmującym nie mniej niż 2 gminy.

³⁷ EFS – Europejski Fundusz Społeczny, EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

³⁸ Analiza służąca identyfikacji słabych i mocnych stron przedsięwzięcia, a także szans i zagrożeń wynikających z otoczenia, akronim angielskich słów strengths (mocne strony), weaknesses (słabe strony), opportunities (szanse potencjalne lub zaistniałe w otoczeniu), threats (zagrożenia prawdopodobne lub istniejące w otoczeniu).

³⁹ Zmiany (merytoryczne) związane z wdrażaniem działań osi 4 opisano w punkcie 1 niniejszego wystąpienia.

⁴⁰ Obwieszczenie Ministra RiRW z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (M. P. z 2014 r., poz. 23).

Na zlecenie IZ zostały przygotowane następujące oceny i analizy, w których poruszane były kwestie dotyczące osi Leader: Ocena ex-ante PROW na lata 2007-2013 (grudzień 2006 r.), Oś IV PROW 2007-2013 – Lokalne Grupy Działania i Lokalne Strategie Rozwoju (2009 r.), Ocena średniookresowa PROW na lata 2007-2013 (grudzień 2010 r.) oraz Ocena funkcjonowania lokalnych grup działania realizujących lokalną strategię rozwoju w ramach PROW 2007-2013 (wrzesień 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 64, 212)

Instytucja Zarządzająca uwzględniła rekomendacje zawarte w powyższych ocenach i analizach, w szczególności podczas prac nad programowaniem osi Leader na lata 2014-2020⁴¹. Niektóre uwagi i opinie zawarte w ww. analizach uwzględniono również w bieżącym okresie programowania, tj.:

- wprowadzono usprawnienia w zakresie wdrażania małych projektów,
- objęto szkoleniami LGD w celu wsparcia ich rozwoju m.in. z zakresu promocji, instrumentów i metod aktywizacji społeczności lokalnej⁴²,
- rozszerzono zakres oceny prowadzonej przez LGD o badanie poprawności formalno-prawnej wniosków o przyznanie pomocy – każda LGD mogła ustanowić dodatkowe kryterium poprawności formalnej w ramach prowadzonego wyboru.

Dyrektor DROW wyjaśniła, że wprowadzone ułatwienia w szczególności przełożyły się na wzrost zainteresowania lokalnych społeczności małymi projektami. Według stanu na 31 grudnia 2013 r., wnioski o przyznanie pomocy w zakresie małych projektów stanowiły 72% liczby wszystkich złożonych wniosków w ramach działania WLSR, co potwierdzało dużą popularność i zainteresowanie, jakim cieszył się ten instrument.

W związku z rekomendacją dotyczącą objęcia przedstawicieli LGD szkoleniami, efektem prowadzonych szkoleń – jak wyjaśniła Dyrektor DROW – był systematyczny rozwój kompetencji LGD oraz ich zdolności organizacyjnych i administracyjnych w celu skuteczniejszej realizacji LSR.

(dowód: akta kontroli str. 259, 263-265)

W ramach sprawowania nadzoru nad ARiMR i SW wykonującymi zadania IZ jako zadania delegowane⁴³, Instytucja Zarządzająca m.in.:

- przeprowadzała kontrole dla osi Leader PROW 2007-2013 (w badanym okresie przeprowadzono 20 kontroli⁴⁴, w tym 11 dotyczyło rozpatrywania wniosku o wybór LGD do realizacji LSR), ponadto Biuro Audytu Wewnętrzny MRiRW, w czwartym kwartale 2013 r., przeprowadziło audyt: „Realizacja PROW 2007-2013 w zakresie działania Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach osi 4 Leader”⁴⁵,

⁴¹ Co opisano również w punkcie 1 niniejszego wystąpienia.

⁴² Np.: szkolenie dla LGD podczas spotkania Śląskiej Sieci LGD w dniu 26 lutego 2013 r., spotkanie prezesów mazowieckich LGD oraz przedstawicieli IZ i Wdrażającej oś 4 Leader PROW 2007-2013, w dniu 23 maja 2013 r. w Płońsku, spotkanie z wielkopolskimi LGD w dniach 14-15 lutego 2013 r. (coroczny udział); Forum LGD w Supraślu w dniach 13-14 maja 2013 r., spotkanie z mazowieckimi LGD w dniach 21-22 lutego 2013 r., konferencja LGD w Nałęczowie w dniu 16 listopada 2012 r., dodatkowo na zlecenie Sekretariatu Centralnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL zorganizowało na przełomie 2012 i 2013 r. szkolenie dla LGD pn.: „Metody aktywizacji, budowania kapitału społecznego, komplementarności i zintegrowania” - dwudniowe seminaria połączone z warsztatami, realizowane we wszystkich województwach.

⁴³ Obowiązek sprawowania nadzoru przez Ministra RiRW nad ARiMR i SW w zakresie realizacji przez te podmioty zadań IZ w ramach osi Leader wynikał z art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy o EFRROW. Zadania IZ w zakresie wdrażania działań WLSR, WPW i FLGD, w tym przyznawania pomocy, wykonywały - jako zadania delegowane - SW. W odniesieniu do operacji w ramach działania WLSR odpowiadających warunkom przyznania pomocy w ramach działań: WLSR-RDN oraz WLSR-TRM zadania instytucji zarządzającej - jako zadania delegowane - wykonywała ARiMR.

⁴⁴ Stwierdzone uchybienia dotyczyły m.in.: rzetelności weryfikacji kompletności i poprawności wniosku o wybór LGD do realizacji LSR, rzetelnej weryfikacji formy prawnej LGD, rzetelnej oceny LGD i LSR oraz zapisów instrukcji wypełniania wniosku o wybór LGD do realizacji LSR. Wydane zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane. Stwierdzone uchybienia, z uwagi na zakres prowadzonych kontroli, nie były ustalane w wymiarze finansowym, a prezentowane w układzie rzeczowym.

⁴⁵ W zaleceniu pokontrolnym po audycie, z uwagi na przekraczanie terminów rozpatrywania WoPP, wnioskowano o rozważenie przeprowadzenia, w ramach sprawowanego nadzoru, kontroli w ARiMR w ramach działania WLSR w zakresie RDN i TRM. W celu realizacji zalecenia Minister RiRW skierował pismo do Prezesa ARiMR, w którym wskazał na konieczność ciągłego nadzoru nad przestrzeganiem terminowości rozpatrywania WoPP oraz informowania o przyczynach występujących opóźnień i działaniach podejmowanych przez ARiMR w celu wyeliminowania takich sytuacji.

- wydawała opinie, przedstawiała stanowiska w kwestii zasad przyznawania pomocy,
- weryfikowała i analizowała otrzymane od ARiMR zbiorcze sprawozdania z realizacji PROW 2007-2013, w tym osi 4 Leader,
- analizowała plany audytu wewnętrznego i monitorowała ich realizację, analizowała sprawozdania z wykonania rocznych planów audytu wewnętrznego oraz sprawozdania z przeprowadzonych zadań audytowych,
- wydawała wytyczne (IZ wydała 63 wytyczne dotyczące osi Leader),
- analizowała informacje otrzymane z SW dotyczące przeprowadzanych przez nie kontroli prawidłowości realizacji LSR przez LGD,
- weryfikowała i zatwierdzała plany komunikacyjne; MRiRW przedstawiało uwagi do projektów planów komunikacyjnych ARiMR i SW⁴⁶; poprawione plany komunikacyjne zatwierdzane były przez Ministra RiRW,
- analizowała informacje i wyniki z kontroli zewnętrznych KE, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (GKS) przeprowadzonych w zakresie zadań dotyczących osi 4 PROW 2007-2013,
- rozpatrywała skargi, wnioski, interpelacje poselskie dotyczące osi 4 PROW 2007-2013⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 75-91, 92, 103-118, 120-166, 187-188, 268-274)

Ponadto, działania osi Leader były objęte postępowaniem kontrolnym i audytowym przez instytucje zewnętrzne, w tym:

- KE, która w 2013 r. przeprowadziła audyt wydatków w ramach osi 4 Leader, w którym stwierdzono, że system zarządzania, kontroli i sankcji w odniesieniu do środków tej osi jest zgodny z prawodawstwem Unii Europejskiej (UE);
- GKS, który poprzez kontrole przeprowadzane przez Urzędy Kontroli Skarbowej przeprowadził audyt gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE w ramach m.in. EFRROW, a także czynności sprawdzające w zakresie certyfikacji rachunków EFRROW za lata 2010-2013;
- ETO, który w 2009 r. przeprowadził audyt Pilotażowego Programu Leader+ oraz osi 4 Leader PROW 2007-2013.

W wyniku audytu ETO stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- cele LSR nie spełniały kryteriów SMART (nie były konkretne, mierzalne, określone w czasie, realistyczne, adekwatne),
- system monitorowania LSR nie zapewniał prawidłowego monitorowania efektów LSR,
- samorząd województwa nie miał wyraźnych kompetencji do narzucania koniecznych zmian w LSR,
- brak było konkurencyjności wyboru LGD do realizacji LSR,
- procedura wyboru LGD nie zapewniała wyboru LSR najwyższej jakości.

⁴⁶ Przygotowane przez ARiMR i SW plany komunikacyjne PROW 2007-2013 opiniowane były zgodnie ze strategią komunikacyjną określoną w PROW 2007-2013, Wytycznymi z dnia 5 listopada 2007 roku dla podmiotów wdrażających dotyczącymi sporządzania rocznego planu komunikacyjnego PROW 2007-2013 oraz Wytycznymi z dnia 25 czerwca 2009 r. dotyczącymi zmian w planach komunikacyjnych, kryteriów oceny i weryfikacji planów komunikacyjnych, zatwierdzania planów komunikacyjnych PROW 2007-2013.

⁴⁷ Do MRiRW w latach 2007 – 2013 wpłynęło dziewięć skarg, z tego dwie dotyczące: nieprawidłowości przy procedurze przetargowej i wyboru wniosków przez LGD - uznane zostały za zasadne i rozpatrzone pozytywnie, pięć dotyczących uniemożliwienia zainteresowanym podmiotom uczestnictwa w tworzeniu LGD, odmowy przyznania pomocy z powodu braku potwierdzenia zamieszkania na obszarze objętym LSR, pozostawienia bez rozpatrzenia przez Urząd Marszałkowski złożonych wniosków, nieprawidłowej oceny wniosku przez LGD, odmownego załatwienia przez Oddział Regionalny ARiMR wniosku o zmianę umowy – uznano jako niezasadne i rozpatrzone negatywnie, a dwie dotyczące procedury przetargowej i wyboru wniosków przez LGD przekazano do rozpatrzenia właściwemu organowi (Wojewoda).

W celu usunięcia powyższych nieprawidłowości wprowadzono obowiązek monitorowania realizacji LSR oraz opracowania i udostępnienia formularza ankiety monitorującej na potrzeby monitorowania realizacji LSR beneficjentom działania WLSR. LGD zobowiązane zostały do określenia wskaźników realizacji celów LSR oraz przedsięwzięć. Na zlecenie MRiRW opracowano „Podręcznik tworzenia i ewaluacji wskaźników w lokalnych strategiach rozwoju”, stanowiący narzędzie dla LGD podczas opracowywania wskaźników realizacji LSR. MRiRW opracowało formularz sprawozdania rocznego dla LGD. Sposób określania wskaźników realizacji celów i przedsięwzięć określonych w LSR, został doprecyzowany w instrukcji do sprawozdania z realizacji LSR. Dokonano również zmiany wzoru umowy ramowej w celu zawarcia w niej zapisu o możliwości przeprowadzenia kontroli LGD przez SW w zakresie wyboru LGD i realizacji LSR, w tym także kontroli dokonywania wyboru operacji przez LGD.

(dowód: akta kontroli str. 103-118)

Instytucja Zarządzająca dokonywała analizy otrzymywanych z ARiMR zbiorczych sprawozdań bieżących oraz okresowych w zakresie efektów wdrażania osi 4 Leader. Wobec niezadowalającego poziomu finansowej realizacji osi 4, IZ poleciła SW przeprowadzenie ewaluacji wszystkich LGD w oparciu o jednakowe kryteria. W wyniku przeprowadzonej ewaluacji stwierdzono nieprawidłowości dotyczące efektywności działalności LGD oraz realizacji LSR, w tym m.in. w zakresie:

- przeszacowania lub niedoszacowania wartości docelowych wskaźników – zaburzających całkowity obraz realizacji strategii,
- złego oszacowania budżetu LSR podczas wnioskowania o wybór LGD (LGD potrzebowało mniej środków na realizację swoich założeń w ramach LSR),
- nieprawidłowego postępowania LGD podczas ogłaszania konkursów (kierowanie środków na obszary działalności LGD, które tego nie wymagały),
- trudności w oszacowaniu wyników realizacji LSR w kraju,
- nierównego traktowania LGD, które prawidłowo oszacowały wskaźniki (w przypadku uśrednienia wszystkich wskaźników),
- braków wymaganych danych w programach naprawczych.

W celu wyeliminowania ww. nieprawidłowości MRiRW poleciło m.in. korygować LSR poprzez dostosowanie wartości docelowych wskaźników do stanu faktycznego, tak aby poziom realizacji każdego wskaźnika z osobna nie przekraczał poziomu 100%. Ponadto, w przypadkach dla których rozbieżności w zakresie poszczególnych wskaźników były duże, a wartości docelowe wskaźników przekraczały 100%, wskazywano na konieczność dokonania pogłębionej analizy każdego indywidualnego przypadku i w odniesieniu do każdego wskaźnika, którego wartość budziły zastrzeżenia SW, zalecano stosowne programy naprawcze.

(dowód: akta kontroli str. 373-418, 566-567)

Na podstawie informacji zawartych w raportach z badań ewaluacyjnych LGD oraz danych dotyczących wszystkich operacji w ramach działania WLSR zarejestrowanych w OFSA⁴⁸, na początku 2013 r., MRiRW dokonało analizy pod względem ewentualnych zagrożeń dla pełnego wykorzystania środków w ramach osi 4 Leader, z której wynikało, że w przypadku operacji realizowanych w działaniu WLSR, były przekraczane terminy rozpatrywania WoPP określone

⁴⁸ System wsparcia informatycznego dla działań pomocowych realizowanych w ramach PROW 2007–2013 (Oracle Financial Services Applications).

przepisami prawa, co z kolei przekładało się na realizację finansową osi Leader. Minister RiRW zobowiązał ARiMR do przestrzegania terminowości załatwiania spraw związanych z przyznawaniem pomocy⁴⁹, a także zalecił SW systematyczny przegląd stanu realizacji LSR⁵⁰.

Dyrektor DROW wyjaśniła, że: *„Efektem interwencji MRiRW jest prowadzenie przez ARiMR systematycznego monitoringu tempa i terminowości obsługi WoPP oraz wniosków o płatność (WoP) w ramach działań, dla których ARiMR jest podmiotem wdrażającym. (...) Z kolei samorządy województw poinformowały, iż prowadzą bieżący monitoring pracy LGD, organizują cykliczne spotkania z LGD, na których omawiane są postępy w realizacji LSR, zaś w części LGD zostały opracowane programy naprawcze odnoszące się do poprawy wydatkowania środków w ramach działania 413 Wdrażanie LSR.”*

Minister RiRW dokonał zmian w rozporządzeniu WLSR w celu pełnego wydatkowania limitów środków w ramach działania WLSR, w tym m.in.:

- podniesiono wysokość refundacji kosztów kwalifikowalnych małych projektów z 70% do 80%,
- rozszerzono obszar, na którym możliwe jest wspieranie operacji na obszarze gminy miejsko-wiejskiej liczącym od 5 tys. do 20 tys. mieszkańców, w ramach operacji odpowiadających warunkom przyznania pomocy w działaniu TRM,
- poszerzono zakres realizacji małych projektów,
- zwiększono (ze 100 do 200 tys. zł) limit na beneficjenta,
- zwiększono kwotę pomocy na jeden mały projekt.

Ponadto, Minister RiRW dokonał zmian rozporządzeń w sprawie działań WLSR i FLGD przesuwając ostateczny termin na składanie wniosków o płatność z 31 grudnia 2014 r. na 31 marca 2015 r. Jak wyjaśniła Dyrektor DROW *„z jednej strony zaproponowano wydłużenie czasu, w jakim realizowane mogą być operacje w ramach działania WLSR. Z drugiej strony zaproponowano przepis, który skłaniał LGD do zmniejszenia limitów środków przewidzianych na działanie WLSR w sytuacji kiedy nie ma szans na ich wykorzystanie (...)”*

Wdrożono także dodatkowe uproszczenia:

- przekazano aktywny formularz wniosku o przyznanie pomocy na małe projekty, co ułatwiło podmiotom wdrażającym wprowadzanie danych z WoPP do systemu wspierającego OFSA (koniec 2011 r.),
- stopniowo ograniczano liczbę załączników do WoPP na małe projekty wraz z udostępnianiem ogólnodostępnych baz danych (2012 r.),
- wprowadzano w procedurach możliwość prowadzenia korespondencji w formie elektronicznej między podmiotami wdrażającymi w przypadku weryfikacji rzetelności wnioskodawcy (2012 r.),
- odstąpiono od wymogu załączania do WoP oryginałów faktur w przypadku działań WPW i FLGD na rzecz ich kopii (koniec 2011 r.),
- umożliwiono LGD składanie wniosków o płatność także za pośrednictwem operatora publicznego przesyłką rejestrowaną (koniec 2011 r.).

⁴⁹ Pismo z dnia 13 lutego 2013 r., znak: ROWwł-kt-540-4/13 (665).

⁵⁰ Pismo z dnia 13 lutego 2013 r., znak: ROWwł-kt-540-4/13 (666).

Dyrektor DROW wyjaśniła, że w celu lepszego monitorowania wydatkowania środków w poszczególnych LGD, dane wcześniej prezentowane w sprawozdaniach półrocznych, od listopada 2013 r. są pozyskiwane w cyklu miesięcznym w dodatkowych zestawieniach przekazywanych przez ARiMR (częściowo na podstawie danych z SW)⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 88-89, 92, 167-181, 218-227, 497-498, 506-508)

Według stanu na koniec 2013 r., stwierdzono 15.736 przypadków (liczba WoPP) nieprzyznania pomocy w ramach działania WSLR, tj. 12.111 w ramach WLSR-MP, 1.591 WLSR-TRM, 1.069 WLSR-ORW, 965 WLSR-RDN⁵².

Największą liczbę wniosków odrzucono z powodu: niezłożenia w terminie uzupełnień bądź poprawek (7.237), rezygnacji wnioskodawcy lub odmowy podpisania umowy (2.310), niezgodnego z przepisami zakresu operacji (1.150), niekwalifikowalności kosztów w ramach danego działania (784), niespełniania kryteriów podmiotowych przez wnioskodawcę, tj. wieku, zamieszkania, obywatelstwa, lokalizacji operacji, nieubezpieczenia w pełnym zakresie, itp. (511), niezgodności operacji z celami wymienionymi w PROW 2007-2013, bądź stwierdzenia, że operacja nie pozwoli na realizację celów wymienionych w PROW 2007-2013 (784). Dla 4.485 odrzuconych wniosków główne przyczyny odrzucenia to: inwestycja w nieruchomość zlokalizowaną poza obszarem wiejskim, niespełnianie wymagań przepisów prawa, operacja realizowana w ponad 2 lub 10 (leasing) etapach, nieprawidłowy termin składania wniosku o płatność, płatność ostateczna przekraczająca 25% pomocy, poziom pomocy przekraczający 50% lub 80% kosztów kwalifikowalnych.

(dowód: akta kontroli str. 182, 190-192, 209, 213-216, 367-371)

W celu wyeliminowania błędów w WoPP wprowadzono do stosowania elektroniczny formularz wniosku. W tym celu organizowano również szkolenia i warsztaty (IZ i agencja płatnicza szkoliły podmioty wdrażające, podmioty wdrażające szkoliły LGD, a LGD - potencjalnych wnioskodawców).

(dowód: akta kontroli str. 571-573)

Instytucja Zarządzająca nie dysponowała danymi dotyczącymi liczby odwołań od decyzji o nieprzyznaniu pomocy, przyczynami tych odwołań oraz liczby skarg do sądów administracyjnych. Dyrektor DROW wyjaśniła, że w związku z delegowaniem zadań IZ w zakresie wdrażania działań osi 4 Leader objętych PROW 2007-2013 na SW i ARiMR, postępowanie w sprawie przyznania pomocy, a więc również jej odmowy, odwołań od decyzji o nieprzyznaniu pomocy, jak również zestawienia decyzji zaskarżonych do sądów administracyjnych prowadzi właściwy podmiot wdrażający.

(dowód: akta kontroli str. 39-40)

Ustalono, że średni czas rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy dla działań w ramach osi Leader licząc od dnia wpłynięcia wniosku do pomiotu wdrażającego wyniósł od 115 (FLGD) do 167 dni (WPW), natomiast w poddziałaniach WLSR średnia wahała się od 146 (WLSR-ORW) do 174 dni (WLSR-TRM).

⁵¹ W procesie monitorowania odnotowywano wzrostową tendencję w wydatkowaniu środków w ramach działania WLSR. Zgodnie z wyjściowym stanem wykorzystania środków w ramach działania WLSR na dzień 26 czerwca 2012 r. (na podstawie sprawozdania tygodniowego ARiMR), zawarte umowy stanowiły ok. 43% łącznej kwoty dostępnych środków, zaś zrealizowane płatności – 17% łącznej kwoty dostępnych środków. Wg danych na dzień 14 czerwca 2014 r., wartości te wzrosły odpowiednio do ok. 89% i ok. 56%.

⁵² Wykazane przypadki nieprzyznania pomocy dotyczą wyłącznie wniosków o przyznanie pomocy wybranych przez LGD i nie obejmują wniosków odrzuconych przez LGD. Uwzględniając WoPP odrzucone przez LGD według stanu na koniec 2013 r., odnotowano 22.796 przypadków nieprzyznania pomocy w ramach działania WSLR, tj. 16.064 w ramach WLSR-MP, 3.281 WLSR-TRM, 1.340 WLSR-ORW, 2.111 WLSR-RDN.

Średni czas rozpatrywania WoPP zakończonych zawarciem umowy wyniósł od 115 (FLGD) do 188 dni (WLSR), natomiast w poddziałaniach WLSR średnia wahała się od 156 (WLSR-ORW) do 301 dni (WLSR-TRM).

Średni czas rozpatrywania WoPP ocenionych negatywnie wyniósł od 107 (FLGD) do 132 dni (WPW), natomiast w poddziałaniach WLSR średnia wahała się od 116 (WLSR-ORW) do 141 dni (WLSR-RDN).

Z wyjaśnień Dyrektor i Zastępcy Dyrektora DROW wynika, że główne problemy, które miały znaczący wpływ na czas rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy, to m.in.:

- duża liczba wniosków składanych w ramach działania WLSR w krótkim okresie czasu;
- konieczność uzyskania opinii prawnej lub opinii innego podmiotu, np. MRiRW, starostwa powiatowego;
- nowelizacje rozporządzeń Ministra RiRW w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania WLSR, zmieniające w znacznym zakresie warunki przyznania pomocy dla małych projektów, co powodowało również zmiany formularzy wniosków o przyznanie pomocy wraz z instrukcjami, jak również zmiany w Książkach Procedur;
- niewystarczające zasoby kadrowe;
- niska jakość i niekompletność dokumentacji składanej przez wnioskodawców, a następnie przekazywanej do podmiotów wdrażających za pośrednictwem LGD;
- w przypadku działania WPW – konieczność skierowania zapytania do SW, z obszarów których pochodziły partnerskie LGD w celu weryfikacji dostępnego dla danej LGD limitu oraz konieczności przeprowadzania kontroli krzyżowych z projektami realizowanymi w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Ponadto Dyrektor i Zastępca Dyrektora DROW wyjaśnili, że w celu skrócenia czasu rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy, podmioty wdrażające podjęły m.in. następujące działania:

- zatrudnienie dodatkowych pracowników zajmujących się obsługą WoPP, doraźne przeniesienia pracowników innych zespołów, zatrudnienie (na zastępstwo) pracowników w okresach wzmożonej pracy oraz wprowadzenie pracy w godzinach nadliczbowych;
- wprowadzenie systemu dodatkowego finansowego motywowania pracowników w postaci dodatków specjalnych;
- przeprowadzanie szkoleń pracowników w zakresie poprawności stosowania procedur, obsługi wniosków o przyznanie pomocy oraz zmian w przepisach;
- prowadzenie przez podmioty wdrażające szkoleń dla pracowników LGD dotyczących wypełniania wniosków w ramach działania WLSR;
- wystąpienie z prośbą do LGD o pomoc wnioskodawcom w przygotowaniu wniosków oraz uzupełnień i wyjaśnień;
- organizowanie przez podmioty wdrażające szkoleń dla potencjalnych wnioskodawców, a także szkoleń pracowników w zakresie poprawności stosowania procedur, obsługi wniosków o przyznanie pomocy oraz zmian w przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 183-185, 214-217)

Stosownie do art. 10 ust. 3 ustawy o uruchamianiu środków na WPR, Minister RiRW wnioskował o uruchomienie dla ARiMR środków na finansowanie płatności PROW 2007-2013 w części podlegającej refundacji ze środków EFRROW (prefinansowanie). Na prefinansowanie działań osi Leader ARiMR zapotrzebowano w latach 2007-2013 środki w kwocie 1.102.985,3 tys. zł, z tego w 2009 r. – 43,8 tys. zł, w 2010 r. – 60.456,9 tys. zł, w 2011 r. – 230.488 tys. zł, w 2012 r. – 388.121,1 tys. zł i w 2013 r. – 423.875,5 tys. zł. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazywał Ministrowi Finansów wnioski o uruchomienie ww. środków terminowo⁵³ i zgodnie ze zgłoszonymi przez ARiMR zapotrzebowaniami⁵⁴.

Zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy o uruchamianiu środków na WPR, Minister RiRW przekazywał środki ARiMR, jako agencji płatniczej, na finansowanie płatności w ramach PROW 2007-2013 w części współfinansowania krajowego.

W latach 2007-2013 ARiMR zapotrzebowano środki na współfinansowanie krajowe działań osi Leader ogółem w kwocie 123.395,2 tys. zł, z tego: w 2009 r. – 7.782,6 tys. zł, w 2010 r. – 18.503,3 tys. zł, w 2011 r. – 21.026,6 tys. zł, w 2012 r. – 36.595,6 tys. zł i w 2013 r. – 39.487,1 tys. zł.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przekazywał ARiMR ww. środki – terminowo⁵⁵ i zgodnie ze zgłoszonymi przez ARiMR zapotrzebowaniami⁵⁶.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵⁷ przekazywał Ministrowi Finansów⁵⁸ prognozy wydatków agencji płatniczej w zakresie PROW 2007-2013 stosownie do § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej.

(dowód: akta kontroli str. 67, 69-74)

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w wymaganych terminach, tj. do końca czerwca każdego roku, przedkładał Komisji Europejskiej roczne sprawozdania z postępu prac dotyczących wdrażania PROW 2007-2013. Wniesione przez KE uwagi dotyczyły m.in.: różnic wskaźników produktu, braku dowodów pozwalających na wyciągnięcie wniosków ustalających wpływ i znaczenie poszczególnych operacji wdrażanych do tej pory w ramach osi Leader.

(dowód: akta kontroli str. 7-13, 75-92)

Wykaz beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej był publikowany przez Ministra RiRW, zgodnie z wymogiem art. 9a ustawy o uruchamianiu środków na WPR, na stronie internetowej pod adresem: www.beneficjenciwpr.minrol.gov.pl.

(dowód: akta kontroli str. 66)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁵³ Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 63 ze zm.).

⁵⁴ Analiza przekazywania przez Ministra RiRW wniosków ARiMR o środki na prefinansowanie PROW 2007-2013 do Ministra Finansów przeprowadzona została na podstawie dokumentów dotyczących zapotrzebowań na środki na realizację PROW 2007-2013 złożonych przez agencję płatniczą na miesiące styczeń i grudzień w latach 2012-2013 i dokumentów świadczących o przekazaniu tych wniosków przez Ministra RiRW do Ministra Finansów.

⁵⁵ Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej.

⁵⁶ Analizę przekazywania środków na współfinansowanie PROW 2007-2013 przez Ministra RiRW do ARiMR przeprowadzono na podstawie dokumentów dotyczących zapotrzebowań na środki na realizację PROW 2007-2013 złożonych przez Agencję Płatniczą na miesiące styczeń i grudzień w latach 2012-2013 i dokumentów (wyciągi bankowe) świadczących o przekazaniu ARiMR środków zgodnie z tymi zapotrzebowaniami.

⁵⁷ Pełniący funkcję jednostki koordynującej, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o uruchamianiu środków na EFRROW.

⁵⁸ Analizę przekazywania przez Ministra RiRW Ministrowi Finansów prognoz wydatków ARiMR przeprowadzono na podstawie dokumentów dotyczących miesięcy styczeń i grudzień w latach 2012-2013.

Ustalono, że w okresie realizacji Programu koszty bieżącego funkcjonowania LGD przekroczyły 15% zrealizowanych płatności na działania WLSR, WPW i FLGD. W 76 LGD, spośród 337 LGD (22,6%), ww. wskaźnik kosztów bieżących osiągnął wartość 15% lub mniej, a spośród pozostałych 261 LGD, które osiągnęły wskaźnik kosztów bieżących wyższy niż 15%, aż w 26 LGD wskaźnik ten przekroczył 30% zrealizowanych płatności na działania WLSR, WPW i FLGD.

Zgodnie z § 3 ust. 5 rozporządzenia FLGD koszty, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a tego rozporządzenia⁵⁹, poniesione przez LGD w okresie realizacji Programu, przekraczające 15% sumy zrefundowanych kosztów kwalifikowalnych wszystkich operacji objętych LSR i zrealizowanych w tym okresie w ramach działań, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 21-23 ustawy o EFRROW⁶⁰, nie są kosztami kwalifikowalnymi.

Instytucja Zarządzająca podejmowała działania mające na celu monitorowanie poziomu kosztów bieżących w LGD. Jak wyjaśniła Dyrektor DROW „ (...) sposób monitorowania wykorzystania kosztów bieżących stanowi element procedury weryfikacji wniosku o płatność⁶¹ i jest procesem ciągłym, który nie został jeszcze zakończony. Na etapie wyboru LGD do realizacji LSR istotnym było, aby planowane do poniesienia przez LGD koszty bieżące nie przekraczały planowanego budżetu całego LSR, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 lit. c rozporządzenia w sprawie wyboru LGD⁶². Chodziło zatem o nieprzekroczenie 15% na poziomie limitów (planowanych wydatków), a więc o nieprzekroczenie limitu 15% w odniesieniu do maksymalnych wydatków, jakie w trakcie realizacji danej LSR mogłyby zostać zrefundowane. Z kolei § 3 ust. 5 rozporządzenia FLGD⁶³ znalazł odzwierciedlenie w instrukcji wypełniania karty weryfikacji wniosku o płatność, z której wynikało, iż na każdym etapie należy monitorować poziom kosztów bieżących na podstawie rzeczywistych i planowanych do poniesienia wydatków. Ostateczne wyliczenie czy koszty bieżące poniesione przez LGD w okresie realizacji Programu nie przekraczają 15% sumy zrefundowanych kosztów kwalifikowalnych w ramach wszystkich operacji zgodnych z daną LSR (...) będzie możliwe na etapie wniosku o płatność ostateczną w ostatnim roku wdrażania działania (w 2015 r.) (...).”

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 65, 230-255)

Ponadto, Dyrektor DROW wyjaśniła, że: „Stosunek kosztów bieżących do zrefundowanych kosztów kwalifikowalnych w ramach wszystkich operacji zgodnych z LSR, większy niż 15% związany jest z faktem, że wypłata pomocy w ramach działania FLGD w okresie realizacji LSR następuje stosunkowo wcześniej, niż wypłata pomocy w ramach działania WLSR. W początkowej fazie wdrażania LSR poziom ten przekraczał nawet 90% i było to naturalne, bowiem w ramach działania FLGD LGD otrzymała już pierwsze płatności refundujące koszty bieżące, zaś w ramach działania WLSR co najwyżej przyznana została pomoc, albo złożone zostały jedynie wnioski o przyznanie pomocy, a nie było jeszcze żadnych płatności.

⁵⁹ Koszty bieżącego funkcjonowania LGD.

⁶⁰ Działania WLSR, WPW i FLGD.

⁶¹ KP-611-194-ARIMR/6/z.

⁶² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i sposobu wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 861).

⁶³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 103, poz. 660 ze zm.).

(...) w miarę upływu czasu i zbliżania się do końca okresu realizacji LSR wskaźnik ten powinien spaść do poziomu 15%, tak aby potwierdziła się kwalifikowalność tych wszystkich kosztów bieżących, które zostały zrefundowane. (...) wartość wskaźników, która póki co nie pozwala wykluczyć tych zagrożeń, wskazuje tendencję spadkową, a także spada liczba LGD wpisujących się w to zagrożenie. (...) w celu ułatwienia LGD zachowania limitu 15% podczas oceny wniosku o płatność ostateczną w ramach działania FLGD, wprowadzono zmiany do rozporządzenia FLGD mogące korzystnie wpłynąć na liczbę projektów zrealizowanych w ramach naborów wniosków o przyznanie pomocy trwających w 2014 r., co może przełożyć się na większą kontrakcję środków w ramach tych naborów, a więc zwiększenie stopnia wykorzystania środków, którymi LGD dysponuje w ramach LSR, oraz realizacji założonych w LSR celów i przedsięwzięć."

(dowód: akta kontroli str. 94, 97, 425-426)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Osiągnięte efekty wdrażania i poziom wykorzystania środków przeznaczonych na oś Leader w ramach PROW 2007-2013

Opis stanu faktycznego

Limit środków publicznych dla osi Leader w ramach PROW 2007-2013⁶⁴ wyniósł ogółem 3.304.358,8 tys. zł (dla działania WLSR – 2.685.578,2 tys. zł, dla działania WPW – 62.930,2 tys. zł, dla działania FLGD – 555.850,4 tys. zł), w tym wkład EFRROW – 2.638.328,8 tys. zł (dla działania WLSR – 2.148.679,1 tys. zł, dla działania WPW – 50.343 tys. zł, dla działania FLGD – 439.306,7 tys. zł).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., realizacja ww. limitów na poziomie złożonych wniosków⁶⁵ o przyznanie pomocy wyniosła⁶⁶ ogółem – 5.242.376,7 tys. zł (158,7%), w tym dla działania WLSR – 4.612.025,4 tys. zł (171,7%), dla działania WPW – 54.408,4 tys. zł (86,5%) i dla działania FLGD – 575.942,9 tys. zł (103,6%), a w ramach wkładu EFRROW – 3.694.822,4 tys. zł (140%), w tym dla działania WLSR – 3.190.541 tys. zł (148,5%), dla działania WPW – 43.527,1 tys. zł (86,5%) i dla działania FLGD – 460.754,3 tys. zł (104,9%).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., realizacja ww. limitów na poziomie zawartych umów przyznania pomocy wyniosła⁶⁷ ogółem - 2.584.339,3 tys. zł (78,2%), w tym dla działania WLSR – 2.016.318,0 tys. zł (75,1%), dla działania WPW – 26.333,6 tys. zł (41,9%) i dla działania FLGD – 541.687,7 tys. zł (97,5%), a w ramach wkładu EFRROW – 1.860.309,6 tys. zł⁶⁸ (70,5%), w tym dla działania WLSR – 1.406.184,1 tys. zł (65,4%), dla działania WPW – 21.069,8 tys. zł (41,9%) i dla działania FLGD – 433.055,7 tys. zł⁶⁹ (98,6%)⁷⁰.

⁶⁴ Ustalony na dzień 31 grudnia 2013 r., wyliczony zgodnie z wytyczną MRIRW nr 75/8/2012, według kursu euro ustalonego na podstawie art.7 ust.2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 883/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w odniesieniu do prowadzenia kont przez agencje płatnicze, deklaracji wydatków i dochodów oraz warunków zwrotu wydatków w ramach EFRG i EFRROW (Dz. Urz. UE L 171 z 23 czerwca 2006 r., s. 1 ze zm.).

⁶⁵ Liczba wszystkich złożonych wniosków łącznie z tymi, które były odrzucone lub wycofane.

⁶⁶ W ramach WLSR złożono 61.571 WoPP, WPW złożono 540 WoPP, FLGD złożono 1.170 WoPP.

⁶⁷ W ramach WLSR zawarto 27.092 umów, WPW zawarto 354 umów, FLGD zawarto 996 umów.

⁶⁸ Dane na podstawie II korekty sprawozdania miesięcznego otrzymanego z ARiMR w dniu 17 kwietnia 2014 r., wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

⁶⁹ Dane na podstawie II korekty sprawozdania miesięcznego otrzymanego z ARiMR w dniu 17 kwietnia 2014 r., wg stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

⁷⁰ Realizacja limitów wkładu publicznego na zawartych umowach - wg stanu na koniec czerwca 2014 r. - wyniosła: ogółem oś Leader 91%, WLSR 90,3%, WPW 56,3% i FLGD 98,4%.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., realizacja ww. limitów na poziomie zrealizowanych płatności wyniosła ogółem – 1.560.786,6 tys. zł⁷¹ (47,2%), w tym dla działania WLSR – 1.220.976,9 tys. zł⁷² (45,5%), dla działania WPW – 13.343,3 tys. zł⁷³ (21,2%) i dla działania FLGD – 326.466,4 tys. zł⁷⁴ (58,7%), a w ramach wkładu EFRROW – 1.103.409,3 tys. zł (41,8%), w tym dla działania WLSR – 837.471,7 tys. zł (39%), dla działania WPW – 9.958,4 tys. zł (19,8%) i dla działania FLGD – 255.979,2 tys. zł (58,3%)⁷⁵.

W kwestii niepełnego wykorzystania limitów dla działań WLSR oraz WPW Dyrektor DROW wyjaśniła: „(...) Jeśli chodzi o działanie WPW, należy mieć na uwadze, że operacje które są w ramach niego realizowane wymagają ścisłej współpracy kilku LGD, w tym nierzadko także LGD z innych krajów. Nie należy poziomu realizacji tego działania porównywać z innymi działaniami PROW 2007-2013. Poziom wykorzystania ok. 42% (według danych na koniec 2013 r. - obecnie blisko 54%), za sprawą rozpatrywanych jeszcze wniosków o przyznanie pomocy ciągle rośnie. Realizacja rozpatrywanych obecnie WoPP prawdopodobnie doprowadzi do wykorzystania limitu PROW w około 80%. Mając na uwadze, że działanie wdrażane jest w Polsce po raz pierwszy, powyższy % należałoby uznać za zadowalający. Jeśli zaś chodzi o działanie WLSR, w obecnej chwili nie można mówić o niewykorzystaniu limitów. Obraz realizacji osi 4 Leader ostatecznie skorygowany będzie o wyniki 15 miesięcznej pracy LGD, SW/ARiMR oraz przede wszystkim beneficjentów pomocy. W dniu 5 czerwca 2014 r. podpisane zostało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju zmieniające rozporządzenie WLSR, zgodnie z którym ostateczny moment na składanie wniosków o płatność ostateczną, a więc także ostateczny moment na zawarcie umowy przyznania pomocy, przesuwa się z 31 grudnia 2014 r. na 31 marca 2015 r., co powinno pozwolić na zrealizowanie większej ilości projektów i zwiększenie wykorzystania limitów wskazanych w umowach ramowych. Ta sama nowelizacja przewiduje, że w ramach ostatnich naborów wniosków w ramach działania WLSR LGD będą mogły wybrać WoPP na kwotę 150% limitu wskazanego w ogłoszeniu (w miejsce obecnych 120%). Oczywiście pomoc przyznana może być do wysokości limitu przewidzianego w ogłoszeniu, jednak wybór ponad limit pozwala na pełniejsze wykorzystanie limitu w sytuacji kiedy wybrany przez LGD projekt zostaje odrzucony na etapie oceny dokonywanej w SW/ARiMR – wówczas pomoc może być przyznana na operacje, które pierwotnie nie mieściły się w limicie 100%, ale mieszczą się w limicie 150%.”

(dowód: akta kontroli str. 116-117, 186, 1019-1021, 1032-1034)

Udział środków EFRROW w finansowaniu poszczególnych działań osi Leader na koniec 2013 r. kształtował się na średnim poziomie 70,7%, tj. w ramach WLSR - 68,6%, WPW - 74,6% i FLGD - 78,4%. Na dzień 30 czerwca 2014 r. średni poziom finansowania osi Leader środkami unijnymi również nie przekroczył 71%.

⁷¹ W tym krajowe środki publiczne - 457.377,3 tys. zł (budżet państwa - 127.676,9 tys. zł, budżet jednostek samorządu terytorialnego - 287.189,7 tys. zł i inne - 42.510,7 tys. zł).

⁷² W tym krajowe środki publiczne - 383.505,2 tys. zł (budżet państwa - 53.805,2 tys. zł, budżet jednostek samorządu terytorialnego - 287.189,7 tys. zł i inne - 42.510,3 tys. zł).

⁷³ W tym krajowe środki publiczne - 3.384,9 tys. zł z budżetu państwa.

⁷⁴ W tym krajowe środki publiczne - 70.487,2 tys. zł (budżet państwa - 70.486,9 tys. zł i inne - 0,3 tys. zł).

⁷⁵ Realizacja limitów wkładu publicznego na zrealizowanych płatnościach - wg stanu na koniec czerwca 2014 r. - wyniosła: ogółem osi Leader 57,8%, WLSR 56,6%, WPW 31,4% i FLGD 66,6%.

Zastępca Dyrektora DROW wyjaśniła, że „Zgodnie z zapisami PROW 2007-2013 w ramach działania WLSR maksymalny poziom pomocy finansowej z EFRROW wynosi 80% kwalifikujących się wydatków publicznych projektów, natomiast wymagany krajowy wkład środków publicznych wynosi co najmniej 20% kwalifikujących się wydatków publicznych projektów. Proporcje pomiędzy środkami EFRROW i środkami krajowymi nie zostaną wyrównane na koniec okresu programowania.”

(dowód: akta kontroli str. 569, 1042)

Do dnia 31 grudnia 2013 r. w wyniku operacji zakończonych⁷⁶ w działaniach osi Leader osiągnięto następujące efekty rzeczowe:

- w ramach 885 operacji w działaniu WLSR-RDN: utworzono 123 miejsca pracy⁷⁷, liczba gospodarstw rolników prowadzących działalność nierolniczą wzrosła o 860, a wartość dodana brutto ze wspieranej działalności pozarolniczej wyniosła 3.549,4 tys. zł⁷⁸,
- w ramach 409 operacji w działaniu WLSR-TRM: utworzono 147 miejsc pracy⁷⁹, a wartość dodana brutto ze wspieranej działalności pozarolniczej wyniosła 12.684,6 tys. zł⁸⁰,
- w ramach 3.343 operacji w działaniu WLSR-ORW, 6.715.561 osób zamieszkujących obszary wiejskie skorzystało z udoskonalonych usług⁸¹,
- w ramach 13.403 operacji w działaniu WLSR-MP: 77.496 uczestników zakończyło szkolenia⁸² z wynikiem pozytywnym, utworzono 405 miejsc pracy⁸³, wybudowano⁸⁴ 2.488 obiektów, wyremontowano⁸⁵ 1.154 obiektów,
- w ramach działania WPW: utworzono 18 miejsc pracy⁸⁶, wybudowano⁸⁷ 132 obiekty i wyremontowano⁸⁸ 100 obiektów; tematyka zakończonych projektów współpracy w projektach międzyregionalnych dotyczyła: turystyki (w 29%); kultury i dziedzictwa kulturowego (w 29%); natury i środowiska naturalnego (w 14%); edukacji (w 8%); sportu (w 6%); ekonomii (w 3%); nowych technologii i know-how (w 3%); budowy społeczeństwa obywatelskiego (w 3%); rolnictwa (w 2%); mediów i komunikacji społecznej (w 1%); innych (w 2%), natomiast w ramach projektów międzynarodowych - turystyki (w 20%); kultury i dziedzictwa kulturowego (w 16%); edukacji (w 12%); rolnictwa (w 8%); natury i środowiska naturalnego (w 8%); nowych technologii i know-how (w 8%); budowy społeczeństwa obywatelskiego (w 8%); sportu (w 4%); mediów i komunikacji społecznej (w 4%); innych (w 12%),

⁷⁶ Operacje, w odniesieniu do których zrealizowano płatność końcową, sprawozdania z realizacji PROW 2007-2013 nie zawierają informacji dotyczących projektów niezakończonych.

⁷⁷ Dane uzyskiwane na podstawie ankiet monitorujących, składanych 2 lata po zakończeniu operacji.

⁷⁸ Wartość wyjściowa – 762,8 tys. zł.

⁷⁹ Dane uzyskiwane na podstawie ankiet monitorujących, składanych 2 lata po zakończeniu operacji.

⁸⁰ Wartość wyjściowa – 4.077,1 tys. zł.

⁸¹ Z zakresu infrastruktury publicznej, zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie turystyki, zaspokojenia potrzeb społecznych w zakresie sportu i rekreacji oraz zachowania dziedzictwa kulturowego.

⁸² Szkolenia organizowane dla podmiotów z obszaru objętego LSR.

⁸³ Dane uzyskiwane na podstawie ankiet monitorujących, składanych 2 lata po zakończeniu operacji.

⁸⁴ Lub odbudowano/przebudowano.

⁸⁵ Lub odrestaurowano.

⁸⁶ Dane uzyskiwane na podstawie ankiet monitorujących, składanych 2 lata po zakończeniu operacji.

⁸⁷ Lub odbudowano/przebudowano.

⁸⁸ Lub odrestaurowano.

- w ramach działania FLGD w szkoleniach organizowanych przez LGD dla potencjalnych beneficjentów i kadr wdrażających LSR wzięło udział 167.642 osób, z tego 103.796 osób ukończyło je z wynikiem pozytywnym, LGD udzieliły wsparcia doradczego 78.079 podmiotom, z których 19.369 złożyło WoPP, 8.821 podmiotów, którym LGD udzieliły wsparcia doradczego otrzymało pomoc.

(dowód: akta kontroli str. 186)

Dla osi 4 Leader PROW 2007-2013 ustalonych zostało 44 wskaźników produktu i rezultatu. Do dnia zakończenia kontroli, Minister RiRW trzykrotnie obwieścił zmiany Programu w zakresie wskaźników dla osi 4 Leader⁸⁹.

Analiza wykonania wskaźników produktu i rezultatu dla działań osi 4 Leader PROW 2007–2013 na 31 grudnia 2013 r.⁹⁰ wykazała m.in., że niektóre z założonych wskaźników zrealizowano na niskim poziomie, np. w działaniach:

- WLSR-RDN – wskaźnik rezultatu mierzony liczbą utworzonych miejsc pracy brutto w 1%⁹¹,
- WLSR-TRM – wskaźnik rezultatu mierzony liczbą utworzonych miejsc pracy brutto w 4%⁹², wskaźnik produktu dotyczący całkowitej wartości inwestycji w euro w 8%.

Zastępca Dyrektora DROW wyjaśnił: „(...) Jeśli chodzi o operacje z zakresu WLSR-RDN oraz WLSR-TRM pierwotne założenia okazały się nadmiernie optymistyczne i również dla IZ wyniki w obu zakresach są niezadowalające. Nie ma jednak możliwości odgórnego polecenia LGD organizowania konkursów i wybierania projektów w tym zakresie. Należy również zauważyć, że stopień realizacji poszczególnych wskaźników określonych w PROW 2007-2013 mierzony jest w odniesieniu do operacji zakończonych (płatność ostateczna). Jeżeli analizę wskaźnikową przeprowadzono by na podstawie zawartych umów przyznania pomocy, wówczas wykonanie wskaźników znacznie wzrasta. (...) Jeśli chodzi o zestawienie ww. wyników z wykorzystaniem środków na poziomie 75% należy stwierdzić, że główną przyczyną tego poziomu jest niewielki postęp w osiąganiu wskaźników dla WLSR-RDN i WLSR-TRM. Przyczyny niepopularności tych operacji zostaną przeanalizowane a wyniki uwzględnione w projektowaniu zasad wdrażania PROW 2014-2020 w zakresie działania LEADER.”

Ustalono, że przekroczonych zostało⁹³ 20 z 44 wskaźników (45,5% wszystkich wskaźników docelowych produktu i rezultatu).

Przekroczone zostały wszystkie (7) wskaźniki określone dla działania FLGD, np. wskaźniki produktu dotyczące liczby uczestników przedsięwzięć przeprowadzonych przez LGD wykonano w 4.938%, a liczby przedsięwzięć w 312%, natomiast wskaźnik rezultatu mierzony liczbą uczestników szkoleń, którzy zakończyli szkolenie z wynikiem pozytywnym w 1.462%. W działaniu WPW wskaźnik

⁸⁹ 1. Obwieszczenie Ministra RiRW z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (M. P. Nr 65, poz. 654), 2. Obwieszczenie Ministra RiRW z dnia 6 października 2011 r. w sprawie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (M. P. Nr 96, poz. 971), 3. Obwieszczenie Ministra RiRW z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (M. P. z 2014 r., poz. 23).

⁹⁰ Z uwzględnieniem wartości docelowych ustalonych w obwieszczeniu Ministra RiRW z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (M. P. z 2014 r., poz. 23).

⁹¹ Utworzono 123 miejsca pracy z planowanych docelowo 8.510.

⁹² Utworzono 147 miejsca pracy z planowanych docelowo 3.820.

⁹³ Wykonanie powyżej 100%.

rezultatu mierzony liczbą zbudowanych/odbudowanych obiektów wykonano w 1.320%. W działaniu WLSR-MP wskaźnik rezultatu – liczba uczestników szkoleń, którzy zakończyli szkolenie z wynikiem pozytywnym wykonano w 731%.

Zastępca Dyrektora DROW wyjaśnił: „Realizacja osi 4 PROW 2007-2013 odbywa się w mocno zdecentralizowanej formule – metodzie Leader, która zakłada realizację operacji zgodnych z LSR opracowaną przez LGD. Wiąże się to z ograniczeniami co do możliwości oddzielnego wpływania IZ na realizację PROW 2007-2013 w zakresie osi 4. LSR są dokumentami opracowywanymi oddolnie przez partnerstwo jakim jest LGD. Zakres operacji realizowanych w ramach danej LSR wynika z problemów i potrzeb jakie społeczeństwo zgłasza do LGD podczas konsultacji zakresu LSR. Z tego względu nie można było przewidzieć, jakie będzie natężenie zainteresowania poszczególnymi rodzajami operacji, ponieważ wynika ono z realnego zapotrzebowania na pewnego rodzaju operacje, które kreują wnioskodawcy. W PROW 2007-2013 zawarto więc szacunki, nie mając jeszcze wiedzy o tym, co faktycznie zostanie wskazane do realizacji w LSR (wybranych w 2009 r.). Przyjęto założenie, że w ramach działania WLSR wsparcie na 4 rodzaje operacji rozłoży się równomiernie, co odzwierciedlają wartości pierwotne wskaźników. W miarę postępu realizacji LSR okazało się, że zdecydowanie większym zainteresowaniem cieszą się małe projekty i operacje z zakresu WLSR-ORW, a mając na uwadze oddolność podejścia nie zakładano ingerencji IZ w tym zakresie. Nie wydawało się też zasadne cykliczne korygowanie tych wskaźników w PROW 2007-2013 zgodnie z postępowaniem w realizacji osi 4. (...) Zależnie od decyzji kierownictwa MRiRW, faktyczne rezultaty realizacji osi 4 będą przedstawione ostatecznie w PROW 2007-2013 (korygująca zmiana PROW w zakresie wskaźników) lub wyjaśnione i podsumowane w ocenie ex-post PROW 2007-2013.”.

(dowód: akta kontroli str. 971, 975-978)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹⁴ 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

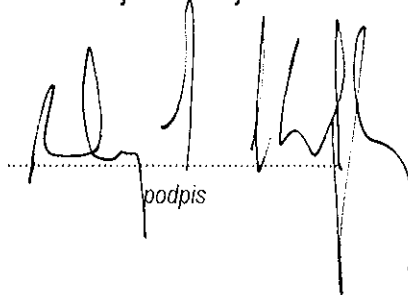
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i ustaleń kontroli.

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.

Warszawa, dnia 11 września 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis

⁹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.