



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KRR-4101-003-02/2014
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. Juliusz Rzeszotarski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88405 z dnia 29 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jacek Kalbarczyk, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 91256 z dnia 29 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ul. Poleczki 33, 02-822 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Gross – Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od 25 lutego 2013 r. i nadal. W okresie objętym kontrolą Prezesami Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa byli: Zbigniew Banaszkiewicz (p.o. Prezesa) od 21 września 2012 r. do 24 lutego 2013 r., Tomasz Kołodziej od 23 marca 2009 r. do 20 września 2012 r., Dariusz Wojtasik od 23 stycznia 2008 r. do 25 marca 2009 r., Leszek Drożdziel od 25 sierpnia 2007 r. do 22 stycznia 2008 r. (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności



Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ realizację zadań w zakresie wykorzystania środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007–2013² przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³.

Ocenę pozytywną uzasadniają pozytywne oceny w badanych obszarach oraz niestwierdzenie nieprawidłowości w tym zakresie. Pozytywna ocena wynika z właściwego przygotowania i realizacji zadań w zakresie obsługi działań osi 4 Leader przez ARiMR, jako podmiot wdrażający i agencję płatniczą (AP), w tym:

- opracowania niezbędnych procedur do obsługi osi 4 Leader w zakresie przyznania pomocy oraz realizacji płatności,
- przeprowadzenia audytów w 16 samorządach wojewódzkich (SW),
- przeszkolenia pracowników Agencji oraz 16 SW w zakresie przyznania pomocy oraz realizacji płatności,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Kontrolą objęto działania osi 4 Leader PROW 2007–2013, tj. „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” (WLSR), „Wdrażanie projektów współpracy” (WPW) oraz „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” (FLGD).

³ Zwaną dalej ARiMR lub Agencją.

- wdrażania zaleceń wynikających z analiz i ocen osi 4 Leader przygotowanych przez Instytucję Zarządzającą PROW 2007–2013 (IZ),
- prawidłowego nadzoru i monitorowania wykonania osi 4 Leader, w tym przeprowadzenia kontroli na miejscu u wnioskodawców i beneficjentów oraz w SW,
- terminowego przedkładania IZ sprawozdań z realizacji PROW 2007–2013, w tym z osi 4 Leader,
- terminowego uruchamiania płatności dla beneficjentów osi 4 Leader,
- podejmowania działań w celu wzrost poziomu wykorzystania limitu środków w ramach osi 4 Leader.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji osi Leader w ramach PROW 2007–2013 przez ARiMR jako podmiot wdrażający oraz agencję płatniczą

Opis stanu
faktycznego

Proces przygotowania do uruchomienia działań osi 4 Leader PROW 2007–2013 był uzależniony od wydania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴ stosownych aktów prawnych⁵ i obejmował w szczególności: opracowanie dokumentów aplikacyjnych oraz procedur obsługi wniosków, budowę systemu informatycznego i przygotowanie do jego obsługi, audyt akredytacyjny, uzyskanie akredytacji oraz zapewnienie kadry do obsługi działań osi 4 Leader PROW 2007–2013 i jej przeszkolenie w zakresie stosowania procedur.

Prace w zakresie przygotowania dokumentów aplikacyjnych oraz procedur związanych z obsługą wniosków w kontrolowanym obszarze były prowadzone w Agencji równolegle z prowadzonymi przez Ministra RiRW pracami nad przepisami krajowymi.

Zgłoszenie gotowości ARiMR do pełnienia funkcji podmiotu wdrażającego i agencji płatniczej w ramach PROW 2007–2013 uzależnione było od:

- wydania niezbędnych regulacji prawnych (wspólnotowych i krajowych),
- przygotowania ARiMR do realizacji zadań AP zgodnie z ww. przepisami,
- uzyskania akredytacji, w której potwierdzona zostałaby gotowość ARiMR do pełnienia funkcji AP.

⁴ Zwanego dalej Ministrem RiRW.

⁵ Przede wszystkim rozporządzeń 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 (Dz. U. Nr 103, poz. 660 ze zm.), 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 (Dz. U. Nr 128, poz. 822 ze zm.), 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1163 ze zm.) oraz rozporządzeń dla działań osi 3 regulujących funkcjonowanie operacji objętych działaniem WLSR, tj. rozporządzeń 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), z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 501) oraz 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 (Dz. U. Nr 139, poz. 883 ze zm.).

Zgodnie z wymogami audytora zewnętrznego⁶, zalecającego skoordynowanie prac prowadzonych w poszczególnych komórkach organizacyjnych oraz zapewnienie nadzoru i kontroli przygotowań ARiMR do wdrażania działań w ramach PROW 2007–2013 – w czerwcu 2008 r. został przygotowany plan działania ARiMR, tzw. „Masterplan”. Zawarty w „Masterplanie” opis przygotowań był pomocniczym narzędziem przy uruchamianiu pierwszych działań w ramach PROW 2007–2013.

W przypadku działań osi 4 Leader uruchomienie poszczególnych działań było uzależnione m.in. od dokonania wyboru lokalnych grup działania (LGD) do realizacji lokalnych strategii rozwoju (LSR). Nabory wniosków w tym zakresie ogłaszane były przez właściwy organ samorządu województwa (SW) w okresie od listopada 2008 r. do lutego 2009 r. W związku z powyższym, zaplanowanie terminów poddania się przez ARiMR audytowi akredytacyjnemu było możliwe od II kwartału 2009 r.

Zgłoszenia do audytora zewnętrznego gotowości ARiMR do poddania się badaniu akredytacyjnemu w odniesieniu do działań osi 4 Leader dokonano 28 maja 2009 r. – dla działań WPW oraz FLGD oraz 23 lipca 2009 r. – dla działania WLSR⁷. Zgłoszenie uwarunkowane było w szczególności: wydaniem stosownych krajowych aktów prawnych, opracowaniem dokumentów aplikacyjnych oraz procedur obsługi wniosków, przeszkoleniem pracowników obsługujących wnioski w zakresie stosowania procedur, złożeniem przez SW deklaracji gotowości do wykonywania zadań delegowanych przez AP w zakresie autoryzacji wniosków o płatność (WoP) oraz poddania się audytowi⁸ systemu zarządzania i kontroli zgodnie z przepisami UE⁹ w zakresie działań osi 4 Leader PROW 2007–2013, wdrażanych przez SW.

W wyniku przeprowadzonych audytów zewnętrznych, w raportach: nr 17 z dnia 22 lipca 2009 r. i nr 20 z dnia 15 października 2009 r. zawierających opinię sporządzoną dla Ministra Finansów stwierdzono, m.in., że w zakresie działań WPW, FLGD oraz WLSR – od przyjęcia wniosku o przyznanie pomocy do momentu wypłaty środków na konto beneficjenta – ARiMR spełnia we wszystkich istotnych aspektach kryteria akredytacyjne określone w przepisach UE¹⁰.

Akredytację w ramach działań osi 4 Leader ARiMR uzyskała: od 7 sierpnia 2009 r. – dla działań FLGD i WPW¹¹ oraz od 26 listopada 2009 r. – dla działania WLSR¹².

W przypadku operacji z zakresu WLSR-RDN oraz WLSR-TRM¹³ akredytacja obejmowała również ocenę gotowości aplikacji OFSA-PROW¹⁴ warunkującej obsługę wniosków.

⁶ KPMG Sp. z o.o.

⁷ W ramach tego działania wdrażane były operacje z zakresu: tzw. małych projektów (WLSR-MP) oraz działań: „Odnowa i rozwój wsi” (WLSR-ORW), „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” (WLSR-RDN) oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” (WLSR-TRM).

⁸ Przeprowadzanemu przez AP.

⁹ Rozporządzenie Komisji WE nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczania rachunków EFRG i EFFROW (Dz. Urz. UE L 171 z 23 czerwca 2006 r., s. 90 ze zm.).

¹⁰ Załącznik 1 do rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 z 21 czerwca 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (EWG) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w odniesieniu do procedury rozliczania rachunków EFRG i EFFROW – „Kryteria Akredytacyjne”.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 125, poz. 1038).

¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 listopada 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 196, poz. 1514).

¹³ Działania, dla których ARiMR była podmiotem wdrażającym.

¹⁴ Aplikacja OFSA (Obsługa Funduszy Strukturalnych Agencji).

Pierwsze wnioski o przyznanie pomocy (WoPP) wpłynęły do ARiMR dla działania WLSR-RDN – 8 grudnia 2009 r. i dla działania WLSR-TRM – 31 grudnia 2009 r.

Do 12 stycznia 2010 r. za proces przygotowań do wdrażania całości działania WLSR odpowiedzialny był Departament Działów Delegowanych (DDD). Od 12 stycznia 2010 r. odpowiedzialność za wdrażanie działań obsługiwanych przez oddziały regionalne ARiMR, tj. WLSR-RDN i WLSR-TRM, została przesunięta do Departamentu Działów Inwestycyjnych (DDI).

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym ARiMR, w tym regulaminem organizacyjnym DDD, komórka ta odpowiadała za zapewnienie jednolitych rozwiązań proceduralnych w częściach wspólnych dla wszystkich typów operacji w ramach działania WLSR, koordynację zadań związanych z wymianą informacji, udział w tworzeniu rozwiązań proceduralnych dotyczących limitów środków, a także pozostałe ustalenia pomiędzy LGD, SW oraz ARiMR w zakresie ww. działania.

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 226-233, 624, 638-649)

Procedury dotyczące części wdrożeniowej dla osi 4 Leader zostały opracowane w ARiMR i zatwierdzone przez IZ, a następnie były przekazywane do SW jako wytyczne wydane przez Ministra RiRW. Procedury dotyczące części płatniczej były opracowane w ARiMR i przekazywane bezpośrednio do SW na podstawie umów delegowania zadań AP.

W sprawie przygotowywania procedur wdrożeniowych przez ARiMR i przekazywania ich do SW Dyrektor DDD ARiMR wyjaśniła, m.in., że na podstawie „art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy o WROW Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał: Zasady przepływu informacji dotyczące szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty pomocy finansowej oraz stosowania procedur w zakresie zadań delegowanych przez instytucję zarządzającą oraz w zakresie zadań agencji płatniczej dla działań „Odnowa i rozwój wsi”, „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”, „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz osi 4 Leader w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Zgodnie z ww. zasadami jednostką odpowiedzialną m.in. za koordynację (gromadzenie, udostępnianie i przekazywanie) przepływu informacji oraz zmiany dotyczące stosowania procedur w zakresie zadań delegowanych przez instytucję zarządzającą jest IZ (Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich MRiRW) (...). W ramach (...) ww. zasad określony został proces zmiany procedur wdrożeniowych oraz podmioty, które w tym procesie uczestniczą (...). ARiMR w uzgodnieniu z MRiRW, przygotowuje kolejne wersje procedur, uwzględniające uwagi przekazane przez MRiRW, jak również uwagi własne. Po uzyskaniu akceptacji MRiRW, ARiMR przygotowuje wersję zatwierdzoną procedury, którą przesyła wraz z kartą zmian do MRiRW w celu przygotowania i przekazania wytycznej Ministra do stosowania przez samorządy województw.”

Dyrektor DDD ARiMR wyjaśniła także, że: „(...) Zasadnicze zmiany wprowadzone w procedurach spowodowane były m.in.:

- zmianą przepisów – głównie rozporządzeń w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach poszczególnych działań osi 4 Leader,
- wdrożeniem uproszczeń np. rezygnacja z przedkładania przez wnioskodawcę/beneficjenta załączników, w odniesieniu do których dane można pozyskać za pośrednictwem ogólnodostępnych baz danych albo przeglądarek np. CEIDG, KSR, księgi wieczyste,
- wdrożeniem zaleceń z audytów,

- doprecyzowaniem zapisów w oparciu o wytyczne i interpretacje wydawane przez MRiRW oraz interpretacje ARiMR,
- przyjęciem rozwiązań, które miały ułatwić beneficjentom ubieganie się o wsparcie (np. przesunięcie na etap płatności weryfikacji pozwoleń lub zgłoszeń w związku z planowaną realizacją robót budowlanych, możliwość podawania jako źródła weryfikacji ceny odwołania do informacji zawartych w Internecie, w szczególności w przypadku zakupu dóbr/usług powszechnego użytku (...)).

W dniu 29 stycznia 2009 r. Agencja zawarła umowy z 16 samorządami województw. Przedmiotem umów było określenie szczegółowego zakresu zadań delegowanych przez AP do podmiotu delegowanego (SW), sposobu wykonywania tych zadań, rodzaju informacji i dokumentów towarzyszących, które zostaną przedłożone AP oraz terminów ich przedłożenia. Zadania te obejmowały przyjmowanie wniosków o płatność, przeprowadzenie kontroli administracyjnych wniosków o płatność, wybór wniosków do kontroli na miejscu i przeprowadzenie czynności kontrolnych, zatwierdzanie płatności oraz weryfikowanie zgodności wypłaconych kwot z zasadami wspólnotowymi. Do ww. umów zostały zawarte 3 aneksy: z dnia 2 listopada 2009 r., 1 grudnia 2012 r. i 13 maja 2014 r. W zawartych umowach Agencja zobowiązała się m.in. do księgowania i dokonywania płatności na rzecz beneficjentów, do opracowania i przygotowania jednolitych i zaktualizowanych procedur związanych z obsługą zadań delegowanych, przeprowadzenia szkoleń z zakresu stosowanych procedur oraz w zakresie obsługi wsparcia informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 263-307, 493-530, 804-830, 931-933)

W okresie od 4 lutego 2010 r. do 27 maja 2014 r. Agencja przeprowadziła 33 szkolenia, w ramach których przeszkolono 1.406 pracowników samorządowych i 393 pracowników ARiMR w zakresie działań osi Leader. Poniesiony koszt tych szkoleń wyniósł 186,5 tys. zł. Szkolenia dotyczyły m.in. zmian w procedurach wdrożeniowych dla działań delegowanych, obsługi wniosków o płatność dla działań delegowanych, funkcjonowania aplikacji OFSA, przeprowadzania czynności kontrolnych, raportowania nieprawidłowości, przepisów UE.

(dowód: akta kontroli str. 213-221)

Departament Audytu Wewnętrznego (DAW) ARiMR zrealizował w 16 SW, w dniach 7–24 października 2008 r., zadanie audytowe: „Ocena stanu gotowości Urzędów Marszałkowskich do wdrażania działań, w tym ocena środowiska wewnętrznego, monitoringu, działań kontrolnych oraz informacji i komunikacji (PROW 2007–2013)”. Zadanie to stanowiło realizację wymagania zawartego w przepisie § 16 rozporządzenia MRiRW z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹⁵.

W związku z realizacją powyższego zadania audytowego, DAW opracował sprawozdanie podsumowujące wyniki ww. audytu (grudzień 2008 r.). W podsumowaniu tym wskazano na słabości systemowe o charakterze horyzontalnym, wynikające z odmiennego podejścia przez SW do poszczególnych zagadnień. Dotyczyły one m.in.:

- braku jednoznacznych uregulowań w zakresie zaciągania zobowiązań,
- teoretycznego przygotowania kadry do kontroli na miejscu bez profilowanego doświadczenia zawodowego,

¹⁵ Dz. U. Nr 163, poz. 1160 ze zm.

- zróżnicowanego uznania stanowisk uznawanych za wrażliwe i zasad nadzoru nad tymi stanowiskami,
- niepełnej znajomości przez pracowników procedury dotyczącej wykrywania i wyjaśniania nieprawidłowości,
- braku możliwości oceny postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w przypadkach rozpoczęcia ww. postępowań po podpisaniu umowy z SW,
- braku jednoznacznych uregulowań dotyczących przechowywania weksli in blanco.

(dowód: akta kontroli str. 12-14, 19)

W związku z nabytymi doświadczeniami przez podmioty wdrażające i AP, w trakcie realizacji działań w ramach osi 4 Leader następowały zmiany zasad oraz rozwiązań dotyczących ich realizacji.

Zasadnicze zmiany dotyczyły nowelizacji rozporządzeń w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach poszczególnych działań osi 4 Leader.

Zastępca Dyrektora DDD ARiMR w sprawie działań ARiMR na rzecz uproszczenia przepisów i procedur w ramach działań osi 4 Leader, w tym w szczególności działania WLSR-MP, wyjaśniła, m.in.: „(...) ARiMR aktywnie uczestniczyła w pracach zespołu¹⁶ proponując rozwiązania wynikające z doświadczeń przy wdrażaniu innych programów. Wspólnie uzgadniano rozwiązania, które zostały odzwierciedlone w zapisach PROW na lata 2007–2013, a także przepisach dotyczących poszczególnych działań osi 4 Leader (...) Przekazywane uwagi wynikały z konieczności doprecyzowania proponowanych rozwiązań prawnych, bądź ich ujednolicenia lub uproszczenia.

Np. zmiana zaproponowana przez ARiMR do ww. rozporządzenia miała umożliwić Wnioskodawcom korzystanie z aktywnego formularza wniosku. Aktywny PDF miał pozwolić Wnioskodawcom na przygotowanie, zapisanie i wydrukowanie wniosku z poziomu własnego komputera, a ze względu na funkcjonalności aktywnego formularza wniosku m.in. w zakresie algorytmów naliczania, sumowania, samouzupełnienia miał wyeliminować błędy, które mogły powstawać podczas wypełniania tradycyjnego formularza wniosku. (...) Inną zmianą w obowiązujących zasadach, zainicjowaną przez ARiMR, było odstąpienie od stemplowania faktur przez LGD w działaniach 421 i 431. MRiRW dokonało zmiany postanowień umów przyznania pomocy oraz obowiązujących przepisów (usunięto wymóg osobistego składania wniosku o płatność). (...) Pozwoliło to przyspieszyć tempo obsługi wniosków o płatność w szczególności w działaniu 431.

Ponadto, w wyniku przeprowadzonego przez ARiMR Audytu weryfikacji wniosków w zakresie działania 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (małe projekty) PROW 2007–2013 realizowanego przez Samorządy Województw, zainicjowano zmiany w procedurach (np. ograniczenie prac wykonywanych przez Sprawdzającego – po zmianie mógł podejmować decyzje jedynie na podstawie śladu rewizyjnego zgromadzonego w teczce sprawy przez Weryfikującego, doprecyzowano również zapisy instrukcji do wniosków.)”

(dowód: akta kontroli str. 233-237, 965-967)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

¹⁶ W początkowym okresie wdrażania działań osi 4 Leader, IZ powołała do życia Zespół roboczy ds. Lidera, składający się z przedstawicieli SW, ARiMR oraz MRiRW. Zadaniem tego zespołu było wypracowanie i uzgodnienie rozwiązań prawnych i proceduralnych dla poszczególnych działań osi 4 Leader.

2. Wykonanie zadań, w tym w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli, w ramach osi 4 Leader PROW 2007–2013 przez ARiMR, jako podmiot wdrażający (działania WLSR-RDN i WLSR-TRM)

Opis stanu
faktycznego

Agencja corocznie przygotowywała Plan Komunikacyjny, na podstawie którego wykonywała zadania delegowane IZ w zakresie informowania i rozpowszechniania informacji o PROW 2007–2013, w tym obejmujący działania w zakresie osi 4 Leader. Plany te były zatwierdzane przez Ministra RiRW.

W latach 2007–2013 akcja informacyjna dotycząca promocji PROW na lata 2007–2013 była prowadzona m.in. w mediach – w formie audycji telewizyjnych i radiowych, na stronie internetowej www.arimr.gov.pl, na targach, wystawach i konferencjach odbywających się na terenie całego kraju, a także poprzez publikacje artykułów w prasie oraz dystrybucję materiałów informacyjno-promocyjnych. W jej ramach ukazały się m.in. broszury i ulotki dla beneficjentów działań WLSR-RDN oraz WLSR-TRM w ramach osi 4 Leader.

Ogólnie w kontrolowanym okresie w ramach promocji PROW 2007–2013, w tym dwóch ww. działań, zrealizowano:

- w 2009 r.: 103 audycje telewizyjne, 50 audycji radiowych oraz opublikowano 300 artykułów. Zorganizowano również 10 konferencji i zamieszczono 30 informacji na stronie internetowej Agencji,
- w 2010 r.: 1300 audycji telewizyjnych, 141 audycji radiowych oraz opublikowano 640 artykułów w prasie ogólnopolskiej, regionalnej i branżowej. Zorganizowano również 12 konferencji prasowych i zamieszczono 80 informacji na stronie internetowej Agencji. Ponadto wydano 4 broszury oraz 2 ulotki informacyjne w łącznym nakładzie 80 tys. szt.,
- w 2011 r.: 235 audycji telewizyjnych i 213 audycji radiowych oraz opublikowano 432 artykuły w prasie ogólnopolskiej, regionalnej i branżowej. Zorganizowano również 21 konferencji prasowych, a także zamieszczono 56 informacji na stronie internetowej Agencji. Ponadto wydano 4 broszury oraz 2 ulotki informacyjne w łącznym nakładzie 50 tys. szt.,
- w 2012 r.: 220 audycji telewizyjnych, 190 audycji radiowych oraz opublikowano 500 artykułów w prasie ogólnopolskiej, regionalnej i branżowej. Zorganizowano również 20 konferencji prasowych i zamieszczono 60 informacji na stronie internetowej Agencji. Ponadto wydano 2 broszury w łącznym nakładzie 4 tys. szt.,
- w 2013 r.: 222 audycje telewizyjne oraz 203 audycje radiowe oraz opublikowano 420 artykułów w prasie ogólnopolskiej, regionalnej i branżowej. Zorganizowano również 15 konferencji prasowych, a także zamieszczono 55 informacji na stronie internetowej Agencji. Ponadto wydano 2 broszury w łącznym nakładzie 6 tys. szt.

Dyrektor Departamentu Komunikacji Społecznej ARiMR wyjaśnił m.in.: „(...) W ARiMR nie są przygotowane osobne plany komunikacyjne dla osi 4 Leader (...) stanowi ona tylko niewielką część całego Programu. (...) I tak w okresie poprzedzającym nabory wniosków o taką pomoc prowadzone przez Centralę czy Oddziały Regionalne ARiMR, były podejmowane intensywne działania w formie kampanii informacyjnych czy organizowanych przez dyrektorów OR szkoleń dla potencjalnych beneficjentów czy dla Lokalnych Grup Działania, podczas których można było poznać zasady i warunki przyznawania takiego wsparcia. Już po zakończeniu naborów wniosków, prowadzone były natomiast działania informacyjne na temat prawidłowego rozliczania otrzymanej pomocy, a także wiele uwagi tym działaniom poświęciliśmy w materiałach promujących efekty PROW 2007–2013 (...)”.

W działaniach osi 4 Leader, limity finansowe określone zostały dla poszczególnych działań na poziomie kraju (bez wydzielania kopert wojewódzkich), w ramach których środki finansowe zostały dodatkowo podzielone pomiędzy poszczególne lokalne grupy działania.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.¹⁷ do ARiMR jako podmiotu wdrażającego dla działania WLSR-RDN złożono 4.038 wniosków na kwotę 305.611 tys. zł, w tym EFRROW¹⁸ – 244.488,8 tys. zł, a 2.111 wniosków zostało odrzuconych. Zawartych zostało 1.386 umów na kwotę 106.507,7 tys. zł, w tym EFRROW – 85.206,2 tys. zł. Dla 922 operacji zostały zrealizowane płatności na kwotę 68.379,7 tys. zł, w tym EFRROW – 54.608,1 tys. zł. Dla działania WLSR-TRM złożono 4.948 wniosków na kwotę 628.204,9 tys. zł, w tym EFRROW – 502.564 tys. zł, 3.281 wniosków zostało odrzuconych. Zawarte zostały 862 umowy na kwotę 103.207,8 tys. zł, w tym EFRROW – 82.566,2 tys. zł. Dla 478 operacji zostały zrealizowane płatności na kwotę 45.177,8 tys. zł, w tym EFRROW – 35.670,6 tys. zł.

Wnioski o przyznanie pomocy w działaniach WLSR-RDN oraz WLSR-TRM składane były po ogłoszeniu przez LGD *Informacji o naborze*. W terminie 45 dni od dnia, w którym upłynął termin składania wniosków o przyznanie pomocy, LGD miała obowiązek przekazać Agencji: wnioski o przyznanie pomocy, które zostały wybrane do finansowania w ramach LSR wraz z uchwałami w sprawie wyboru; wnioski, które w wyniku przeprowadzonej oceny nie zostały zakwalifikowane do realizacji w ramach LSR wraz z uchwałą/uchwałami w sprawie ich niewybrania oraz wnioski, które nie podlegały ocenie pod względem zgodności z LSR, gdyż nie spełniały wymogów formalnych.

Od momentu przekazania ww. dokumentacji Agencję obowiązywał 4-miesięczny – dla działania WLSR-RDN oraz 5-miesięczny – dla działania WLSR-TRM, termin na weryfikację wniosków. Powyższe terminy nie obejmowały czasu wykonywania przez wnioskodawcę – na wezwanie Agencji w trakcie weryfikacji wniosku – czynności związanych z usuwaniem braków, przy czym Agencja na prośbę wnioskodawcy mogła wyrazić zgodę na przedłużenie do 6 miesięcy bądź łącznie o 30 dni (w zależności od daty naboru) terminu ich wykonywania oraz uzyskiwania przez Agencję koniecznych wyjaśnień lub opinii innych podmiotów.

Średnia długość procesu obsługi WoPP, zakończonych podpisaniem umowy wyniosła dla działania WLSR-RDN: w 2009 r. – 136 dni, w 2010 r. – 229 dni, w 2011 r. – 240 dni, w 2012 r. – 199 dni oraz w 2013 – 180 dni, dla działania WLSR-TRM: w 2009 r. – 269 dni, w 2010 r. – 291 dni, w 2011 r. – 350 dni, w 2012 r. – 316 dni oraz w 2013 r. – 244 dni.

Dyrektor DDI ARiMR wyjaśniła m.in.: *„Czas rozpatrywania wniosków uzależniony jest głównie od jakości i kompletności złożonych wniosków. (...) Główną przyczyną długotrwałego rozpatrywania wniosków z działania 413_311 i 413_312 zdiagnozowaną w trakcie rozpatrywania wniosków, a mającą znaczący wpływ na długość procesu obsługi jest niska jakość i niekompletność dokumentacji składanej przez wnioskodawców, a następnie przekazywanej do Agencji za pośrednictwem LGD. Świadczyć o tym może fakt, iż 81% wniosków (89% zakończonych podpisaniem umowy przyznania pomocy), które LGD wybrało do finansowania wymagało, co najmniej jednokrotnego uzupełnienia przez wnioskodawcę.*

¹⁷ Dane o liczbie wniosków umów oraz kwotach - na podstawie Informacji miesięcznej o realizacji PROW 2007-2013 według stanu na 31 grudnia 2013 r.

¹⁸ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Kilkakrotnego uzupełnienia wymagało natomiast 42% wniosków (52% kończonych podpisaniem umowy przyznania pomocy). Pozostałe czynniki determinujące tempo obsługi to:

- braki oraz błędy w przekazywanej przez LGD dokumentacji dotyczącej operacji wybranych i niewybranych do finansowania, co powoduje konieczność występowania do LGD o złożenie dodatkowych dokumentów, uzupełnień lub wyjaśnień (np. przekazanie przez LGD uchwał),
- wstrzymywanie terminu rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy w związku z kontrolami wniosków przeprowadzanymi przez UM w LGD, zgodnie z pkt 4a § 34 rozporządzenia Ministra RiRW w sprawie szczegółowych (...),
- zmiany zakresu rzeczowo-finansowego; w przypadku działań 413_311 i 413_312 proces akceptacji zmiany przez BWI OR, dodatkowo wydłużany jest w sytuacji, gdy ARiMR nie jest w stanie ocenić, czy zmiana wpisuje się w LSR – w takim przypadku termin wydłuża się o oczekiwanie na uchwałę Rady LGD o wpisaniu się operacji w lokalną strategię rozwoju,
- brak spełnienia podstawowych kryteriów ubiegania się o przyznanie pomocy – wnioski złożone w ramach działań 413_311 i 413_312 częściej niż w innych działaniach obsługiwanych w BWI OR, nie spełniają warunków związanych z lokalizacją operacji, ubezpieczeniem społecznym, miejscem zamieszkania wnioskodawcy, zakresem kosztów kwalifikowanych oraz z wykazem kodów działalności wspieranych. Skutkuje to dużą liczbę wniosków odrzuconych (odpowiednio 60% i 79%),
- duża liczba inwestycji budowlanych, których rozpatrywanie jest czasochłonne”.

(dowód: akta kontroli str. 75-145, 248, 333-336, 738-739, 767)

Na długi okres rozpatrywania wniosków przez Oddziały Regionalne (OR) ARiMR w ramach działań WLSR-RDN i WLSR-TRM zwrócił również uwagę Minister RiRW¹⁹. W odpowiedzi na pismo Ministra RiRW Prezes ARiMR²⁰ stwierdził m.in., że „(...) Celem zapewnienia terminowej obsługi wniosków o przyznanie pomocy wprowadzono bardzo szczegółowy monitoring stanu ich obsługi, obejmujący m.in. dane o liczbie wysłanych do wnioskodawców pism o uzupełnienie dokumentacji. Zalecono także Dyrektorom OR priorytetowe traktowanie zadań związanych z obsługą wniosków dotyczących operacji realizowanych w ramach osi 4 Leader (...)”.

Zastępca Prezesa ARiMR²¹ zalecił Dyrektorom Regionalnym ARiMR potraktowanie jako priorytetowe zadań związanych z obsługą wniosków dotyczących operacji realizowanych w ramach działań WLSR-RDN i WLSR-TRM, a także podjęcie niezbędnych działań w celu zachowania obowiązujących terminów weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 342-352, 801-802)

W ramach działań WLSR-RDN oraz WLSR-TRM do końca 2013 r. złożono w ARiMR 250 odwołań w sprawie nieprzyznania pomocy. Największa liczba odwołań wpłynęła do Wielkopolskiego OR ARiMR (44) oraz do Śląskiego OR ARiMR (20).

¹⁹ Pismo z dnia 13 lutego 2013 r., znak ROWw-II-540-4/13(665).

²⁰ Pismo z dnia 27 lutego 2013 r., znak P-350-DDI-695-3/WMS/ZSI/LC-JJ/13.

²¹ Pismo z dnia 26 lutego 2013 r., znak ZP-55-DDI-6970-13/WMS?ZMSP/EZ/13.

Odwolania składano z powodu nieprzyznania pomocy przez ARiMR m.in. w związku z: brakiem uzasadnienia ekonomicznego operacji, brakami formalnymi we wniosku, niekwalifikowalnością kosztów operacji, nieprzyznaniem płatności do gruntów rolnych za rok poprzedzający rok złożenia wniosku o przyznanie pomocy, niewniesieniem uzupełnień w terminie, nieprzyjęciem operacji do oceny przez LGD, sklasyfikowaniem operacji poza limitem dostępnych środków w ramach naboru, niewypełnieniem wniosku we wszystkich wymaganych pozycjach, niespełnianiem przez wnioskodawcę kryterium ubiegania się o pomoc, zamieszkaniem wnioskodawcy w miejscowości powyżej 5 tys. mieszkańców.

Beneficjenci złożyli do Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA) w ramach działań WLSR-RDN i WLSR-TRM 22 skargi. I tak:

- w przypadku WLSR-RDN – 11 skarg. W czterech przypadkach prawomocnymi wyrokami WSA oddaliły skargi, w trzech przypadkach prawomocnymi postanowieniami WSA odrzuciły skargi, w dwóch przypadkach wydano prawomocne postanowienia o umorzeniu postępowania, w jednym przypadku wydano nieprawomocny wyrok oddalający skargę²² i w jednym przypadku wydano nieprawomocny wyrok o uchyleniu zaskarżonego rozstrzygnięcia²³,
- w przypadku WLSR-TRM – 11 skarg. W trzech przypadkach prawomocnymi wyrokami WSA oddaliły skargi, w trzech przypadkach prawomocnymi postanowieniami WSA umorzyły postępowania, w dwóch przypadkach wydano prawomocne postanowienia o odrzuceniu skargi, w jednym przypadku zapadł nieprawomocny wyrok uchylający zaskarżone rozstrzygnięcie²⁴, dwie sprawy były w toku.

(dowód: akta kontroli str. 336-341)

Agencja, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie zakresu sprawozdań dotyczących realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz trybu i terminów przekazywania tych sprawozdań²⁵, przekazywała terminowo do MRiRW tygodniowe, miesięczne oraz półroczne i roczne sprawozdania z realizacji Programu.

W ramach sprawozdań okresowych z realizacji PROW 2007–2013 ARiMR przekazywała do MRiRW informacje na temat problemów związanych z realizacją PROW 2007–2013, w tym dotyczące działań osi 4 Leader. Również terminowo były przekazywane do Jednostki Koordynującej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi roczne sprawozdania o przekazanych dochodach i z wykonania wydatków w roku budżetowym (deklaracje roczne EFRROW za lata 2007–2013).

(dowód: akta kontroli str. 187-210, 796-798)

W okresie 2007–2013, DAW przeprowadził w ARiMR 6 audytów wewnętrznych dotyczących działań osi 4 Leader, wynikających z rocznych planów audytu. W wyniku ww. audytów, do grupy kluczowych ryzyk w zakresie zapewnienia prawidłowego przyznawania pomocy oraz wypełnienia założeń programowych zostały zaliczone m.in.:

- trudności w zakresie możliwości bieżącego monitorowania wyników operacji (zgodnie z LSR) oraz kompleksowego pomiaru efektów działania,
- nieprzeprowadzanie stosownych weryfikacji kwalifikowalności kosztów (celowość, zgodność, racjonalność, konkurencyjność),
- brak uregulowania zasad prowadzenia przez beneficjentów działania, ewidencji wydatków kwalifikowalnych w ramach EFRROW,

²² Do dnia 24 czerwca 2014 r. nie wpłynęła skarga kasacyjna.

²³ Skarga kasacyjna Organu.

²⁴ Skarga kasacyjna Organu.

²⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 427.

- tworzenie przez beneficjenta sztucznych warunków celem otrzymania płatności z PROW 2007–2013 (działanie FLGD) – obszary obciążone największym ryzykiem to koszty szkoleń, doradztwa, spotkań aktywizujących, wynagrodzeń pracowniczych, analiz i badań nad obszarem LSR,
- podwójne finansowanie tego samego zakresu operacji,
- nierówne traktowanie beneficjentów działania WLSR-ORW – przyjęty przez ARiMR sposób wyliczania sankcji i redukcji kosztów nie stanowił skutecznego i odstraszającego systemu kar w ramach środków EFRROW (w przypadku realizacji „dużych” projektów, błędy w kwalifikowalności kosztów wykryte w ramach kontroli administracyjnej lub kontroli na miejscu nie skutkowały obniżeniem wydatków EFRROW),
- brak objęcia weryfikacją ewentualnego dochodzenia przez beneficjentów PROW 2007–2013 kar umownych,
- brak sankcji z tytułu naruszeń przepisów dotyczących zamówień publicznych (z wyjątkiem uznania kosztów za niekwalifikowalne).

W wyniku przeprowadzonych przez DAW czynności sprawdzających ustalono, że zalecenia audytu były wdrażane lub częściowo wdrażane przez komórki audytowane, tj. DDD oraz DDI. Część zaleceń pozostawiono do realizacji w nowej perspektywie finansowej.

(dowód: akta kontroli str. 14-19)

W ramach nadzoru merytorycznego sprawowanego przez DDI nad Biurami Wsparcia Inwestycyjnego w OR ARiMR (BWI OR) w zakresie m.in. działań WLSR-RDN i WLSR-TRM prowadzony był monitoring bieżący oparty na bieżącej analizie danych dostępnych m.in. w aplikacji OFSA-PROW, przeprowadzono 15 wizytacji kontrolnych w BWI OR, a także narady i szkolenia z udziałem kierowników BWI OR i kierownictwa OR.

Zakres przedmiotowy przeprowadzonych wizytacji obejmował m.in. sprawdzenie: prawidłowości stosowania procedur, wdrażania rekomendacji audytu DAW, terminowości i poprawności wprowadzania danych do OFSA-PROW. Nie stwierdzono istotnych uchybień w stosowaniu procedur i zasad obsługi wniosków, poza pojedynczymi przypadkami nieterminowego rozpatrzenia wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 374-378)

W okresie 2009–2013 dla działań osi 4 Leader ARiMR przeprowadziła łącznie 2.226 kontroli na miejscu u wnioskodawcy i beneficjenta.

W przeprowadzanych kontrolach najczęściej stwierdzano następujące uchybienia charakterystyczne dla wszystkich działań:

- rozbieżności pomiędzy danymi ujętymi w zestawieniu rzeczowo-finansowym, a faktycznie zrealizowaną operacją,
- niezamieszczenie informacji o udziale finansowym środków wspólnotowych w materiałach publikowanych w ramach operacji,
- brak zgodności dokumentów finansowo-księgowych z zakresem wykonanych prac,
- niezgodności w zakresie prowadzenia oddzielnego systemu rachunkowości albo korzystania z odpowiedniego kodu rachunkowego dla transakcji związanych z realizacją operacji,
- niezamieszczenie odpowiedniej tablicy informacyjnej lub reklamowej.

Dyrektor Departamentu Kontroli ARiMR wyjaśnił m.in.: „(...) Tworzenie rocznych planów kontroli w początkowym okresie wdrażania osi 4 Leader Programu było zadaniem realizowanym przez SW, a następnie po podpisaniu aneksów do umów w 2009 roku proces ten został przeniesiony na poziom Centrali ARiMR, niemniej jednak nadal realizowany był przy współudziale SW. Główną przyczyną decyzji o przeniesieniu tego procesu do Centrali ARiMR, było równoległe przeniesienie procesu typowania do kontroli na miejscu z Samorządów Województw do Centrali ARiMR. Powyższa zmiana podyktowana była doświadczeniem w przeprowadzaniu operacji typowania do kontroli na miejscu, posiadaniem lepszych narzędzi informatycznych przez ARiMR oraz możliwością kontroli całego procesu w ujęciu globalnym, tj. obejmującym wszystkie SW, a nie w ujęciu jednostkowym na poziomie pojedynczego SW. W 2014 roku zgodnie z podpisanymi aneksami zrezygnowano z tworzenia planów kontroli dla SW (za wyjątkiem bieżącego harmonogramowania kontroli skierowanych do SW, czy to z typowania czy zlecenia). (...) Roczny Plan Kontroli nie wpływa na terminowość i liczbę czynności kontrolnych (...). Celem Roczego Planu Kontroli jest oszacowanie przybliżonej liczby i terminów zadań kontrolnych, aby w formie prognozy możliwie optymalnie zaplanować wykorzystanie zasobów ludzkich do skali planowanych zadań kontrolnych. W związku z faktem, iż jest to szacunek opierający się na wielu zmiennych, które w znaczny sposób determinują późniejszą realizację planowanych kontroli, dokument ten należy traktować wyłącznie poglądowo. Z punktu widzenia Samorządu Województwa celem do zrealizowania jest wymagany legislacją unijną poziom kontroli środków, a nie dążenie do zrealizowania zapisów RPK²⁶. (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 64-72)

W latach 2007–2013 do ARiMR wpłynęło 14 skarg z zakresu objętego kontrolą. Po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, 7 spośród 14 skarg zostało uznanych za niezasadne, 4 skargi zostały rozpatrzone pozytywnie, a w 3 przypadkach skargi zostały uznane częściowo zasadne.

W okresie kontrolnym do jednostek samorządu terytorialnego wpłynęły 64 skargi z zakresu objętego kontrolą, tj.: w 2009 r. – 3 skargi, w 2010 r. – 9 skarg, w 2011 r. – 5 skarg, w 2012 r. – 20 skarg, w 2013 r. – 15 skarg, w 2014 r. – 12 skarg²⁷. Po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym 39 spośród 64 skarg zostało uznanych za niezasadne, 17 skarg zostało rozpatrzonych pozytywnie, a w 8 przypadkach skargi były w trakcie rozpatrywania.

(dowód: akta kontroli str. 163-164, 166-177)

Zgodnie z kryteriami akredytacyjnymi dotyczącymi norm w zakresie zasobów ludzkich, określonymi w przepisach UE²⁸, urzędnik nie powinien być odpowiedzialny za więcej niż jeden z rodzajów obowiązków: zatwierdzanie, wypłacanie lub księgowanie sum wpisywanych w ciężar EFRROW oraz praca każdego urzędnika wykonującego jedno z tych zadań powinna być nadzorowana przez drugiego urzędnika.

Odpowiednie wymogi w tym zakresie zawarto w umowie delegowania zadań AP (§ 3 ust. 3 pkt 14).

²⁶ Przypis NIK: Roczny Plan Kontroli.

²⁷ W latach 2007-2008 skargi nie wpłynęły.

²⁸ Załącznik I Kryteria akredytacyjne - rozporządzenia Komisji (WE) Nr 885/2006 z dnia 21 czerwca 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczenia rachunków EFRROW (Dz. Urz. UE L 171 z 23 czerwca 2006 r., s. 90 ze zm.).

Zarządzeniem nr 1/2014 Prezesa ARiMR z dnia 3 stycznia 2014 r. zostało zmienione zarządzenie w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników ARiMR, w którym wprowadzono m.in. zapis, iż nie dopuszcza się do powstania konfliktu interesów wynikających z powiązań personalnych z organizacjami otrzymującymi, bezpośrednio lub pośrednio, środki finansowe z Agencji.

Każdy pracownik ARiMR w przypadku uprawdopodobnienia zaistnienia okoliczności, które mogłyby wywoływać wątpliwości co do bezstronności zobowiązany jest do powiadomienia o takim przypadku bezpośredniego przełożonego, który wyłącza go z prowadzenia danej sprawy. W przypadku uzyskania sygnałów, skarg i doniesień dotyczących podejrzenia wystąpienia konfliktu interesów w trakcie wykonywania czynności przez pracowników Agencji przeprowadzane są obowiązkowe czynności wyjaśniające.

(dowód: akta kontroli str. 972-984)

P.o. Dyrektora DAW ARiMR wyjaśnił, m.in.: „(...) *Niezależnie od powyższego, z art. 22 ust. 2 ustawy o EFRROW wynika, że do postępowań w sprawie przyznania pomocy prowadzonych przez podmioty wdrażające stosuje się przepisy Kodeksu Postępowania Administracyjnego dotyczące wyłączeń pracowników organu. Zatem w sytuacjach wskazanych w przepisach rozdziału 5 art. 24 Kodeksu Postępowania Administracyjnego, pracownik podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu (m.in. w sprawie, w której jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki).*

Powyższe mechanizmy stosowane są w sposób bieżący oraz gwarantują unikanie wystąpienia konfliktu interesów w ramach osi 4 PROW 2007–2013.

Weryfikacja powyższego odbywa się również corocznie wraz ze składaniem przez poszczególne podmioty wdrażające częściowym poświadczeniem wiarygodności.

W wypełnianym Kwestionariuszu samooceny do weryfikacji wypełniania wymogów akredytacyjnych określonych w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 885/2006 z dnia 21.06.2006 r. w części Kryterium akredytacyjne 1. środowisko wewnętrzne – samorząd województwa potwierdza, czy podjęte zostały właściwe środki w celu uniknięcia konfliktu interesów przez pracowników dokonujących autoryzacji wniosków. Na zapewnienie unikania konfliktu interesów pozwalają obowiązujące w poszczególnych samorządach przepisy wewnętrzne oraz przepisy ustawy o pracownikach samorządowych (w szczególności wynikające z art. 30).

Mając na uwadze opisany powyżej system weryfikacji wniosków oraz rozwiązania w zakresie unikania konfliktów interesu – na poziomie ARiMR nie ma potrzeby prowadzenia odrębnego wykazu pracowników SW, ARiMR oraz MRiRW będących członkami LGD, zatrudnionych w LGD lub pełniących jakieś funkcje w organach LGD”.

(dowód: akta kontroli str. 15-17)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ogólna ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Wykonanie zadań, w tym w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli, w ramach osi Leader PROW 2007–2013 przez ARiMR jako agencję płatniczą

Opis stanu faktycznego

Środki finansowe przeznaczone na realizację płatności na rzecz beneficjentów były przekazywane w pełnej wysokości na podstawie złożonych przez ARiMR zapotrzebowań. Agencja składała zapotrzebowania do MRiRW oraz do MF zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁹.

Dyrektor Departamentu Finansów ARiMR wyjaśniła m.in.: „Zgodnie z Książką procedur prognozowania i kontroli dokumentów w ramach PROW 2007–2013 ARiMR przekazuje do MRiRW Prognozy wydatków na realizację PROW 2007–2013 wraz z harmonogramem płatności na poszczególne dni danego miesiąca. W związku z powyższym, mając na uwadze maksymalne wykorzystanie przez ARiMR kwot prognozowanych wydatków dziennych wskazanych w miesięcznych harmonogramach, Departament Finansowy przyjmuje do realizacji jak największą liczbę zleceń płatności, co wpływa na wydłużenie okresu obsługi zleceń płatności i sporządzania zapotrzebowania na środki finansowe w ramach PROW 2007–2013, jednakże nie wpływa na prawidłową i terminową realizację płatności na rzecz beneficjentów”.

(dowód: akta kontroli str. 312-330)

W okresie od uruchomienia płatności na rzecz beneficjentów działań osi 4 w ramach PROW 2007–2013, według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r., wydatkowano na wyprzedzające finansowanie ARiMR dla działań osi 4 Leader ogółem – 31.678,9 tys. zł dla 1.474 beneficjentów, z tego: dla działania WLSR – 2.725 tys. zł dla 764 beneficjentów, dla działania WPW – 1.102,2 tys. zł dla 53 beneficjentów, dla działania FLGD – 27.851,7 tys. zł dla 657 beneficjentów. W ramach działań osi 4 Leader według stanu na 31 grudnia 2013 r. udzielono 138 zaliczek na kwotę – 21.067,3 tys. zł, z tego w ramach działania WLSR – 106,9 tys. zł dla 10 beneficjentów oraz działania FLGD – 20.960,4 tys. zł dla 128 beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 629)

W ramach systemu monitorowania, nadzoru i kontroli nad realizacją zadań delegowanych, ARiMR przeprowadzała w SW kontrole w zakresie przestrzegania zasad i procedur postępowania o przyznanie pomocy oraz o płatność. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym, kontrole te przeprowadzali pracownicy DDD. Kontrole przeprowadzane były w oparciu o stosowne przepisy³⁰ oraz umowę delegowania zadań z dnia 29 stycznia 2009 r.

Powyższe kontrole dotyczyły głównie:

- prawidłowości i terminowości wykonywanych zadań delegowanych,
- przestrzegania wytycznych IZ i zaleceń AP,
- przestrzegania obowiązującego prawodawstwa krajowego w zakresie działań delegowanych,
- poprawności stosowania przyjętych przez SW procedur,
- wykonania zaleceń pokontrolnych.

²⁹ Ustawa 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); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 stycznia 2007 r. w sprawie warunków i trybu przekazywania na rachunek bankowy agencji płatniczej środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz. U. Nr 14, poz. 87) – uchylone z dniem 28 marca 2009 r.; Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie przekazywania na rachunek bankowy agencji płatniczej środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz. U. Nr 40, poz. 325) – uchylone z dniem 1 stycznia 2010 r.; Rozporządzenie 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.).

³⁰ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu przeprowadzania przez agencję płatniczą kontroli niektórych podmiotów wdrażających w zakresie wykonywania przez te podmioty zadań delegowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 57, poz. 473).

Kontrole w latach 2009–2013 przeprowadzane były zgodnie z rocznymi planami kontroli WoPP zatwierdzanymi przez Ministra RiRW oraz rocznymi planami kontroli WoP zatwierdzanymi przez Prezesa ARiMR.

Zalecenia pokontrolne z ww. kontroli, przekazywane jednostce kontrolowanej i do wiadomości MRiRW, dotyczyły m.in.: zapewnienia terminowego rozpatrywania WoPP oraz WOP, zapewnienia jednolitego i poprawnego stosowania przez pracowników urzędów marszałkowskich procedur obsługi WoPP oraz WoP.

(dowód: akta kontroli str. 382-492, 842-927)

Na próbie losowo wybranych 32 spraw dotyczących zleceń płatności i 30 spraw dotyczących płatności ostatecznych dla beneficjentów działania WLSR-MP, stwierdzono, że Agencja – zgodnie z obowiązującymi procedurami i terminowo – dokonywała weryfikacji tych zleceń oraz płatności na rzecz beneficjentów działań osi 4 Leader.

(dowód: akta kontroli str. 353-355, 795, 799-800)

Limit środków dla osi 4 Leader³¹ według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. wyniósł 3.304.358,8 tys. zł, z tego: 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. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. dla poszczególnych działań w ramach osi 4 Leader:

- złożono 63.281 wniosków o przyznanie pomocy na łączną kwotę 5.242.376,7 tys. zł, w tym EFRROW – 3.694.822,4 tys. zł, z tego: WLSR-MP – 44.056 wniosków na kwotę 990.747,3 tys. zł, w tym EFRROW – 774.551,1 tys. zł; WLSR-RDN – 4.038 na kwotę 305.611 tys. zł, w tym EFRROW – 244.488,8 tys. zł; WLSR-TRM – 4.948 na kwotę 628.204,9 tys. zł, w tym EFRROW – 502.564 tys. zł; WLSR-ORW – 8.529 na kwotę 2.687.462,2 tys. zł, w tym EFRROW 1.668.937,1 tys. zł; WPW – 540 na kwotę 54.408,4 tys. zł, w tym EFRROW 43.527 tys. zł i FLGD – 1.170 na kwotę 575.942,9 tys. zł, w tym EFRROW 460.754,3 tys. zł;
- zawarto 28.442 umów o przyznanie pomocy na łączną kwotę 2.584.339,2 tys. zł, w tym EFRROW – 1.831.697,9 tys. zł, z tego: WLSR-MP – 19.358 na kwotę 358.022,2 tys. zł, w tym EFRROW – 282.087,8 tys. zł; WLSR-RDN – 1.386 na kwotę 106.507,7 tys. zł, w tym EFRROW – 85.206,2 tys. zł; WLSR-TRM – 862 na kwotę 103.207,8 tys. zł, w tym EFRROW 82.566,2 tys. zł; WLSR-ORW – 5.486 na kwotę 1.448.580,2 tys. zł, w tym EFRROW – 956.323,9 tys. zł; WPW – 354 na kwotę 26.333,6 tys. zł, w tym EFRROW – 21.069,8 tys. zł i FLGD – 996 na kwotę 541.687,7 tys. zł, w tym EFRROW – 404.444 tys. zł;
- złożono 27.374 wnioski o płatność na łączną kwotę 1.744.866,8 tys. zł, w tym EFRROW – 1.290.653,7 tys. zł, z tego: WLSR-MP – 16.486 wniosków na kwotę 275.809,3 tys. zł, w tym EFRROW – 221.190,3 tys. zł; WLSR-RDN – 1.089 na kwotę 77.153,8 tys. zł, w tym EFRROW – 61.723 tys. zł; WLSR-TRM – 623 na kwotę 56.781,9 tys. zł, w tym EFRROW – 45.425,5 tys. zł; WLSR-ORW – 4.267 na kwotę 973.786,9 tys. zł, w tym EFRROW – 672.369,1 tys. zł; WPW – 602 na kwotę 18.181,1 tys. zł, w tym EFRROW – 14.548,2 tys. zł i FLGD – 4.307 na kwotę 343.153,8 tys. zł, w tym EFRROW – 275.397,6 tys. zł;

³¹ Dane na podstawie Informacji miesięcznej o realizacji PROW 2007–2013 według stanu na 31 grudnia 2013 r.

- zrealizowane płatności wyniosły łącznie dla 19.766 operacji (9.374 beneficjentów) 1.560.786,6 tys. zł, w tym EFRROW – 1.103.409,3 tys. zł, z tego: WLSR-MP – dla 13.649 operacji (7.105 beneficjentów) na kwotę 304.468,7 tys. zł, w tym EFRROW – 187.809,1 tys. zł; WLSR-RDN – dla 922 operacji (897 beneficjentów) na kwotę 68.379,7 tys. zł, w tym EFRROW – 54.608,1 tys. zł; WLSR-TRM – dla 478 operacji (473 beneficjentów) na kwotę 45.177,8 tys. zł, w tym EFRROW – 35.670,6 tys. zł; WLSR-ORW – dla 3.406 operacji (2.098 beneficjentów) na kwotę 802.950,7 tys. zł, w tym EFRROW – 559.383,9 tys. zł; WPW – dla 289 operacji (220 beneficjentów) na kwotę 13.343,3 tys. zł, w tym EFRROW 9.958,4 tys. zł i FLGD – dla 1.022 operacji (337 beneficjentów) na kwotę 326.466,4 tys. zł, w tym EFRROW – 255.979,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 382, 625-637, 800)

W kontrolowanym okresie – zgodnie z obowiązującą procedurą dotyczącą ustalania nienależnie, nadmiernie pobranych środków publicznych – Agencja według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. w przypadku działań osi 4 Leader zarejestrowała 281 zgłoszonych spraw na łączną kwotę 957,6 tys. zł, w tym w przypadku 280 spraw Agencja odzyskała należność na łączną kwotę 838,4 tys. zł. W przypadku jednej sprawy toczyło się postępowanie windykacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 39-61, 146-154)

W kontrolowanym okresie Agencja informowała Pełnomocnika Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub UE o stwierdzonych nieprawidłowościach w ramach realizacji działań osi Leader. Z przedstawionego przez ARiMR „Zestawienia spraw raportowanych do Pełnomocnika Rządu ds. Zwalczania Nieprawidłowości Finansowych na Szkodę Rzeczypospolitej Polskiej lub UE” wynika, że organami raportującymi nieprawidłowości były urzędy marszałkowskie. Nieprawidłowości dotyczyły 25 beneficjentów na kwotę 870 tys. euro i polegały głównie na naruszeniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³².

(dowód: akta kontroli str. 17, 32-36)

Zgodnie z obowiązującymi procedurami, ARiMR przekazała IZ w wersji elektronicznej wykazy beneficjentów Wspólnej Polityki Rolnej za lata budżetowe KE 2008-2013, sporządzane zgodnie ze stosownymi przepisami UE³³.

(dowód: akta kontroli str. 238, 241-247)

W latach 2007-2013 w ARiMR organy unijne (ETO i KE) przeprowadziły łącznie 3 audyty dotyczące działania osi 4 Leader PROW 2007-2013. Ponadto w kontrolowanym okresie organ certyfikujący (MF) przeprowadzał³⁴ audyty rocznych rachunków wydatków z EFRROW dokonanych przez ARiMR.

Audyty te nie wykazały nieprawidłowości w zakresie realizacji działań tej osi.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 20-36)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

³³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 259/2008 z dnia 18 marca 2008 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie publikowania informacji na temat beneficjentów środków pochodzących z EFRG i EFRROW (Dz. Urz. UE L 76 z 19 marca 2008 r., s. 28 ze zm.).

³⁴ Zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (WE) nr 885/2006 w odniesieniu do pełnionej przez ARiMR funkcji AP.

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

Opis stanu faktycznego

Limit środków na działania osi 4 Leader na cały okres realizacji PROW 2007–2013 został ustalony w wysokości 787,5 mln euro i nie ulegał zmianie w okresie realizacji Programu.

W przypadku poszczególnych działań osi 4 Leader, limit³⁵ ten wyniósł dla działania Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju – 620,5 mln euro, Wdrażanie projektów współpracy – 15 mln euro, Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja – 152 mln euro. W 2014 r. limit³⁶ został zwiększony dla działania Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju o 20 mln euro do kwoty 640,5 mln euro oraz zmniejszony dla działania Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja o 20 mln euro do kwoty 132 mln euro.

W ramach działania WLSR nie były planowane limity na poszczególne województwa, ale prowadzony był monitoring wykorzystania limitu przez poszczególne LGD.

Dyrektor DDD ARiMR w sprawie przyznania limitów na poszczególne działania wyjaśniła, m.in.: „(...) W działaniach osi 4 Leader mamy do czynienia z limitami określonymi dla poszczególnych działań na poziomie kraju (bez wydzielania kopert wojewódzkich), w ramach których środki finansowe zostały dodatkowo podzielone pomiędzy poszczególne lokalne grupy działania (LGD). Znalazło to odzwierciedlenie w umowach o warunkach i sposobie realizacji lokalnej strategii rozwoju (tzw. umowach ramowych), zawartych pomiędzy LGD, a SW właściwym ze względu na siedzibę LGD.

Wysokość środków przewidzianych na realizację poszczególnych działań osi 4 Leader ustalona została odrębnie dla każdej z LGD i zależała od liczby osób zameldowanych na pobyt stały na obszarze objętym lokalną strategią rozwoju (LSR) – wg stanu na 31.12.2006 r. – i stawki wskazanej w rozporządzeniu 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 PROW na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 103 poz. 659). (...) Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 lit. a rozporządzenia o wyborze LGD były zobowiązane do zaplanowania wydatków w podziale na cztery zakresy wsparcia i zarezerwowania w umowie ramowej min. 10% na każdy z zakresów.

Postanowienia umowy ramowej dają LGD możliwość dowolnego przesuwania środków pomiędzy zakresami w poszczególnych latach, bez konieczności aneksowania umowy ramowej. Nie było również wymogu zachowywania pierwotnie planowanych minimów dla poszczególnych zakresów. Oznacza to, iż dana LGD może przeznaczyć cały przysługujący jej limit np. na dwa zakresy wsparcia (np. 413_312 oraz 413_MP), przy założeniu, iż nie jest zagrożone osiągnięcie zakładanych celów i efektów.

Ogólny limit środków przewidzianych na realizację poszczególnych zakresów w działaniu 413 może być zmieniony poprzez aneksowanie umów ramowych.

Sprawdzenie dostępnego limitu dla poszczególnych zakresów w działaniu 413 dotyczy danej LSR i jest możliwe na podstawie analizy danych zawartych w umowie ramowej i aneksach. Informacja o wykorzystaniu limitów dla danego zakresu na poziomie działania jest informacją zawierającą dane narastające (ARiMR nie ma obowiązku sprawozdawać w tym zakresie na dany moment).

³⁵ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (M.P. z 2007 r. Nr 94, poz. 1035 ze zm.).

³⁶ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (M.P. z 2014 r., poz. 23).

(...) Monitoring wykorzystania limitu krajowego dla poszczególnych działań osi 4 Leader odbywa się na poziomie Agencji Płatniczej przy uwzględnieniu liczby złożonych wniosków, zawartych umów i dokonanych płatności m.in. na podstawie danych zawartych w Raportach Systemu Informacji Zarządczej oraz szczegółowych zestawieniach przygotowywanych przez SW w ramach prowadzonej sprawozdawczości. Monitoring wykorzystania przysługującego danej LGD limitu na poszczególne działania osi 4 Leader (określonych w umowach ramowych) jest zadaniem Samorządu Województwa właściwego ze względu na siedzibę LGD i odbywa się m.in. przy określaniu środków przysługujących na kolejne ogłoszenia o naborach wniosków w działaniu 413".

(dowód: akta kontroli str. 380-382)

Wykorzystanie limitu ogółem³⁷ na podstawie złożonych wniosków o przyznanie pomocy na dzień 31 grudnia 2013 r. dla działań osi 4 Leader wyniosło – 5.242.376,7 tys. zł (158,7%), w tym EFRROW – 3.694.822,4 tys. zł (140%), a dla poszczególnych działań: WLSR – 4.612.025,4 tys. zł (171,7%), w tym EFRROW – 3.190.541 tys. zł (148,5%); WPW – 54.408,4 tys. zł (86,5%), w tym EFRROW – 43.527,1 tys. zł (86,5%) i FLGD – 575.942,9 tys. zł (103,6%), w tym EFRROW – 460.754,3 tys. zł (104,9%).

Wykorzystanie limitu ogółem na podstawie zawartych umów o przyznanie pomocy na dzień 31 grudnia 2013 r. dla działań osi 4 Leader wyniosło – 2.584.339,3 tys. zł (78,2%), w tym EFRROW – 1.831.697,9 tys. zł (69,4%), a dla poszczególnych działań: WLSR – 2.016.318 tys. zł (75,1%), w tym EFRROW – 1.406.184,1 tys. zł (65,4%); WPW – 26.333,6 tys. zł (41,9%), w tym EFRROW – 21.069,8 tys. zł (41,9%) i FLGD – 541.687,7 tys. zł (97,5%), w tym EFRROW – 404.444 tys. zł (92,1%).

Wykorzystanie limitu ogółem na podstawie zrealizowanych płatności na dzień 31 grudnia 2013 r. dla działań osi 4 Leader (ogółem) wyniosło – 1.560.786,6 tys. zł (47,2%), w tym EFRROW – 1.103.409,3 tys. zł (41,8%), a dla poszczególnych działań: WLSR – 1.220.976,9 tys. zł (45,5%), w tym EFRROW – 837.471,7 tys. zł (39%), WPW – 13.343,3 tys. zł (21,2%), w tym EFRROW – 9.958,4 tys. zł (19,8%), FLGD – 326.466,4 tys. zł (58,7%), w tym EFRROW – 255.979,2 tys. zł (58,3%).

Na dzień 31 maja 2014 r. wykorzystanie limitu w zakresie zrealizowanych płatności wyniosło: dla działań osi 4 Leader ogółem 55,8%, w tym dla: WLSR – 54,5%, WPW – 30,2%, FLGD – 64,8% limitu.

W sprawie wykorzystania limitów finansowych w działaniach osi 4 Leader, Prezes ARiMR wyjaśnił: „W działaniach osi 4 Leader mamy do czynienia z limitami określonymi dla poszczególnych działań na poziomie kraju (bez wydzielania kopert wojewódzkich), w ramach których środki finansowe zostały dodatkowo podzielone pomiędzy poszczególne lokalne grupy działania (LGD). LGD realizują swoje strategie w sposób ciągły (rozłożyły realizację swoich zadań równomiernie w całym okresie programowania). W początkowym etapie przede wszystkim „mobilizowały” potencjalnych beneficjentów do składania wniosków (w szczególności informowały o możliwościach, szkoliły z zasad wypełniania wniosków) i dopiero wtedy zintensyfikowały nabory wniosków. Ponadto, beneficjenci po złożeniu wniosków i zawarciu umów musieli mieć czas na zrealizowanie projektów i skompletowanie dokumentów związanych z rozliczaniem operacji oraz złożenie wniosków o płatność. W związku z powyższym LGD nadal realizują lokalne strategie rozwoju (LSR) – ogłaszane są nabory wniosków w działaniu 413 (zakończą się 30.09.2014 r.), realizowane są projekty w ramach działania 421 oraz ponoszone są koszty związane z bieżącym funkcjonowaniem LGD oraz nabywaniem umiejętności i aktywizacją. (...).

³⁷ Dane na podstawie Informacji miesięcznej o realizacji PROW 2007–2013 według stanu na 31 grudnia 2013 r.

Zgodnie z danymi ze sprawozdania zbiorczego sprawozdania ARiMR z realizacji PROW 2007–2013 (wg stanu na 31.05.2014 r.) wykorzystanie limitu w osi 4 Leader wyniosło:

- 88,3% – na podstawie zawartych umów o przyznanie pomocy, w tym w działaniu: 413 (WLSR) – 87,1%, 421 (WPW) – 53,4%, 431 (FLGD) – 98%,
- 119,5% – na podstawie złożonych wniosków o przyznanie pomocy (po uwzględnieniu wniosków odrzuconych i wycofanych), w tym w działaniu: 413 (WLSR) – 125,2%, 421 (WPW) – 83,8%, 431 (FLGD) – 95,9%.

Mając na uwadze powyższe oraz czas pozostały na realizację płatności w ramach PROW 2007–2013, na tym etapie wdrażania osi 4 Leader nie można mówić o niewykorzystaniu limitów, gdyż realizacja operacji w ramach ww. działań trwa.

W ramach działań prowadzonych w celu osiągnięcia możliwie największego wykorzystania limitu dla działań osi 4 Leader realizowany jest przede wszystkim monitoring wykorzystania przysługującego danej LGD limitu na poszczególne działania osi 4 Leader (określony w umowach ramowych) oraz stanu realizacji poszczególnych strategii. W sytuacji wystąpienia zagrożenia związanego z realizacją limitów może skutkować to np. koniecznością wdrożenia przez LGD programów naprawczych. Monitorowaniu na poziomie SW oraz w ramach prowadzonych przez DDD kontroli podlega również terminowość obsługi wniosków o przyznanie pomocy oraz wniosków o wsparcie.

Zapewniono także wsparcie merytoryczne przez podmioty wdrażające dla LGD w związku z realizacją naborów w ramach działania 413.

Obecnie gromadzone są informacje z samorządów województw do przeprowadzenia analizy dotyczącej możliwości obsługi złożonych wniosków w ramach posiadanych zasobów.

Mając na uwadze obecny stan wykorzystania limitów i wdrażania działań osi 4 Leader informuję, iż dotychczas nie było konieczności podejmowania innych działań mających na celu zwiększenie wykorzystania limitów”.

(dowód: akta kontroli str. 623-637, 767-768, 800)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. osiągnięto następujące efekty rzeczowe w związku z realizacją poszczególnych działań w ramach osi 4 Leader, tj. w ramach:

- WLSR-MP utworzono 405 miejsc pracy w tym 42 stałych i 363 sezonowych; wybudowano lub odbudowano 2.488 obiektów oraz wyremontowano lub odrestaurowano 1.154 obiektów;
- WLSR-RDN utworzono 93 stałych i 30 sezonowych miejsc pracy, o 860 nastąpił wzrost liczby gospodarstw prowadzących działalność nierolniczą;
- WLSR-TRM utworzono 147 miejsc pracy;
- WLSR-ORW utworzono 21 miejsc pracy w ramach operacji z zakresu "Zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie turystyki";
- WPW utworzono 18 miejsc pracy, wybudowano lub przebudowano 132 obiekty oraz wyremontowano lub odrestaurowano 100 obiektów;
- FLGD 78.079 podmiotom LGD udzieliły wsparcia doradczego, spośród których: 19.369 złożyło wnioski o przyznanie pomocy, a 8.821 otrzymało pomoc na realizację operacji; przeszkolono 167.642 osoby w tym pracowników biorących udział we wdrażaniu LSR oraz potencjalnych beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 544-637)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena czynników

IV. Uwagi i wnioski

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i 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 Kontroli³⁸ 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 Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi Najwyższej Izby Kontroli.

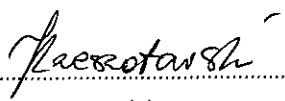
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania ustaleń kontroli.

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  września 2014 r.

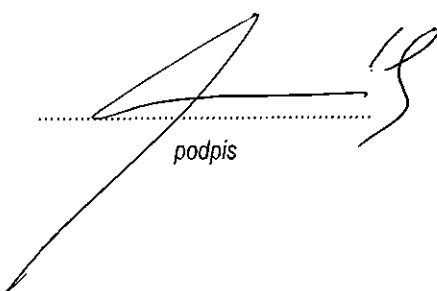
Najwyższa Izba Kontroli
Departament Rolnictwa
i Rozwoju Wsi
Dyrektor
Waldemar Wojnicz

Kontrolerzy:
Juliusz Rzeszotarski
Główny specjalista k.p.


.....
podpis

Jacek Kalbarczyk
Główny specjalista k.p.


.....
podpis


.....
podpis

³⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

