



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-013-02/2014
P/14/052



02980214

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/052 – „Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Henryk Dąbrowski – główny specjalista kontroli państwowej – upoważnienie do kontroli nr 89592 z 13 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli nr 1-2)
Jednostka kontrolowana	Bialskopodlaska Lokalna Grupa Działania, 21-542 Leśna Podlaska, ul. Bialska 30 (dalej „BLGD”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Kostka – Prezes Zarządu Bialskopodlaskiej Lokalnej Grupy Działania ¹ (dowód: akta kontroli nr 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², realizację Lokalnej Strategii Rozwoju przez Bialskopodlaską Lokalną Grupę Działania.

Na pozytywną oceną zasługuje przede wszystkim zapewnienie wymaganej reprezentacji organów BLGD, terminowe rozpatrywanie wniosków otrzymanych w celu uzyskania dofinansowania w ramach działań określonych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej: „PROW 2007-2013”) Oś IV Leader oraz wywiązanie się z większości zobowiązań ustalonych umową, podpisaną z Samorządem Województwa Lubelskiego, w sprawie realizacji Lokalnej Strategii Rozwoju (dalej: „LSR” lub „Strategia”). NIK zwraca uwagę, że BLGD zmierzała przede wszystkim do pełnego wykorzystania zaplanowanych środków finansowych oraz, że efekty zakończonych projektów ustalano bez prowadzenia wizytacji lub kontroli w miejscu ich realizacji.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- 1) ustaleniu w Strategii (w wersji obowiązującej od 14 kwietnia 2011 r.) możliwości wybudowania, przebudowania, zmodernizowania, wyremontowania lub wyposażenia obiektów sakralnych, co było niezgodne z § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013³,
- 2) nieprzestrzeganiu przez trzech członków Rady BLGD, będących pełnomocnikami gmin (członków BLGD), obowiązku wyłączania się od udziału w wyborze operacji w razie zaistnienia okoliczności, które mogą wywołać wątpliwości co do ich bezstronności, ustalonego w § 5 pkt. 15 umowy o warunkach i sposobie realizacji lokalnej strategii rozwoju, zawartej 27 maja 2009 r. z Samorządem Województwa Lubelskiego,
- 3) uzyskaniu z PROW 2007-2013 refundacji całości kosztów poniesionych na usługi księgowe i prawne, mimo że dotyczyły one również działalności BLGD niezwiązanej z realizacją PROW 2007-2013 i LSR, co było niezgodne z postanowieniami § 2 ust. 1 pkt. 1 i § 2 ust. 2 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 maja 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach poddziałania „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013⁴.

¹ Prezes Zarządu w okresie objętym kontrolą nie pobierał wynagrodzenia, w ramach środków uzyskiwanych przez BLGD na realizację programu PROW 2007-2013 Oś 4 Leader (dowód: akta kontroli nr 1039).

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

³ Dz. U. 2013 r. poz. 501.

⁴ Dz. U. Nr 103, poz. 660 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Projekt LSR opracowany został w grudniu 2008 r. przez Centrum Doradczo-Szkoleniowe „Projekt” w Kraśniku (na zlecenie BLGD). W sporządzeniu Strategii uczestniczyli także mieszkańcy 17 gmin powiatu bialskiego⁵, m.in. poprzez udział w spotkaniach informacyjnych⁶ i złożenie ankiet, których wyniki wykorzystano do ustalenia celów strategicznych LSR (ankiety uzyskano od około tysiąca osób, tj. 1% mieszkańców tych gmin⁷). W opracowaniu Strategii udział wzięli także przedstawiciele organów administracji samorządowej i osoby reprezentujące sektor społeczny oraz gospodarczy. (dowód: akta kontroli str. 23, 38 i 94)

1.2. LSR – w wersji ustalonej umową o warunkach i sposobie realizacji lokalnej strategii rozwoju, zawartej 27 maja 2009 r. z Samorządem Województwa Lubelskiego (dalej: „umowa o realizację LSR”) – przewidywała realizację trzech podstawowych przedsięwzięć: „Utworzenie i rozwój turystycznych szlaków: wodnego w dolinie Bugu i Krzny oraz rowerowego i konnego wraz z infrastrukturą”, „Tworzenie trasy wiosek tematycznych” i „Utworzenie Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej” oraz określiła trzy cele ogólne i przypisane im cele szczegółowe:

1. Jednym z celów ogólnych była poprawa jakości życia poprzez rozwój turystyki w regionie objętym LSR, w tym tworzenie szlaków turystycznych wraz z infrastrukturą oraz rozwój przedsiębiorczości usługowej i turystycznej. Zamierzano to osiągnąć poprzez realizację następujących przedsięwzięć, w ramach niżej wymienionych poddziałań określonych w PROW 2007-2013 Oś IV Leader (w nawiasach podano planowaną ilość operacji):

- poprawa estetyki i funkcjonalności miejsc użyteczności publicznej na trasach szlaków turystycznych oraz inwestycje w zakresie małej infrastruktury turystycznej na szlakach turystycznych (minimum 17 inwestycji) w poddziałaniu „Odnowa i rozwój wsi”,
- tworzenie pozarolniczych miejsc pracy obsługujących ruch turystyczny na trasach szlaków turystycznych (minimum 17 operacji) w poddziałaniu „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”,
- tworzenie mikroprzedsiębiorstw obsługujących ruch turystyczny na trasach szlaków turystycznych (minimum 34 operacje) w poddziałaniu „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”,
- organizacja szkoleń dotyczących działalności turystycznej oraz imprez promujących rekreację i turystykę, wytyczanie i oznaczanie tras szlaków turystycznych i zagospodarowanie miejsc na trasach szlaków turystycznych (minimum 20 operacji) w poddziałaniu „Małe projekty”,
- informowanie o tworzeniu szlaków oraz możliwościach współdziałania w tworzeniu infrastruktury, przeprowadzenie szkoleń w zakresie mikroprzedsiębiorstw i pozyskiwania środków zewnętrznych (minimum 20 operacji) w poddziałaniu „Nabywanie umiejętności i aktywizacja”.

W ramach przedsięwzięcia tworzenia szlaków turystycznych zaplanowano utworzenie:

- trzech szlaków turystycznych (wodnego, rowerowego i konnego) wraz z oznakowaniem, w tym 60 km szlaku wodnego na odcinku rzeki Krzny (Międzyrzec Podlaski – Neple) i 81 km na rzece Bug na odcinku Sławatycze – Borsuki. W LSR nie określono długości oraz przebiegu przewidywanego do wytyczenia i oznakowania szlaku konnego i rowerowego, ale podano m.in., że: „Szlak rowerowy i konny będzie przebiegał przez wszystkie gminy powiatu bialskiego. Główna nitka będzie wychodziła na granicy jednej gminy i połączy ją z gminą sąsiadującą. Dodatkowo w obrębie jednej gminy będą tworzone dodatkowe odgałęzienia do różnych ciekawych miejscowości i powrócą do trasy głównej. Chcemy, aby taki szlak

⁵ Położonych na obszarze objętym Strategią.

⁶ We wszystkich gminach odbyły się minimum po dwa spotkania.

⁷ 90.687 osób wg stanu na koniec 2006 r.

proceeding through the most interesting corners of individual municipalities. Along the route, a night shelter will be established in agrotourist farms. There will also be points of bicycle rental and repairs, as well as elements necessary for horse riding. Gastronomic establishments will be established";

- 51 non-agricultural jobs, directly related to the implementation of the above project.

2. Another goal was the preservation and protection of cultural and natural heritage of the LSR area, including the preservation of folk traditions of the region and localities, protection of traditional natural values of the region, preservation of elements of secular and sacral architecture. This was to be achieved through the implementation of the following projects, within the framework of the sub-measures specified in the PROW 2007-2013 Oś IV Leader (in parentheses, the planned number of operations is given):

- organizing events promoting folk traditions, supporting the activities of folkloristic ensembles, publishing a publication on traditional natural values of the region, marking places of occurrence of rare plants, inventorying small-scale secular and sacral architecture, creating a map and folder of small-scale secular and sacral architecture on the LSR territory (minimum 210 operations) in the sub-measure "Small projects";
- training, seminars and competitions in natural history and information on the richness of the natural heritage of the region, as well as training and courses for employees and members of BLGD (minimum 20 operations) in the sub-measure "Acquiring skills and activation".

Within the framework of the project concerning the creation of thematic routes, the following was planned:

- conducting 85 events promoting folk traditions,
- supporting the activities of 34 folkloristic ensembles, 17 folk artists and 17 craftsmen engaged in traditional, disappearing professions,
- publishing 17 publications on the natural values of the region,
- marking 17 places (sites) of occurrence of rare plants,
- conducting 17 competitions and seminars in natural history and information,
- conducting three inventories of objects of small-scale secular and sacral architecture,
- creating a map and folders of objects of small-scale secular and sacral architecture (three sets),
- conducting renovation works on objects of small-scale secular and sacral architecture (34 sets).

In the Strategy, it was not specified that the planned number of thematic routes and traditional professions to be carried out there would be created. It was stated, however, that: "(...) On the LSR territory, there will be functioning craft centers engaged in traditional, disappearing professions. Visitors will be able to observe the work of local craftsmen in traditional restored workshops. History and culture will be known thanks to people in traditional costumes presenting crafts and other elements of life from the past. Attraction will also be regional dishes – delicacies of our grandmothers and grandfathers. (...) The thematic routes will develop around the jointly developed idea for the development of the region".

3. The third general goal was the activation of residents, strengthening social capital through the development of the activities of residents of the region, including the development of organized forms of social activity and support for advisory and training for organizations operating for the benefit of rural areas. This was to be achieved through the implementation of the following projects, within the framework of the sub-measures specified in the PROW 2007-2013 Oś IV Leader (in parentheses, the planned number of operations is given):

- organizing Rural Social Activity Centers (minimum 17 operations) in the framework of the sub-measure "Small projects";

- zorganizowanie konferencji – Forum Organizacji Działających na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, szkoleń dla organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz w zakresie pisania wniosków i pozyskiwania środków na działalność statutową (minimum 32 operacje) w ramach poddziałania „Nabywanie umiejętności i aktywizacja”.

W ramach przedsięwzięcia utworzenia Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej zaplanowano:

- utworzenie 17 Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej i jednego stowarzyszenia działającego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich,
- zorganizowanie forum organizacji działających na rzecz obszarów wiejskich oraz wsparcie organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich,
- zwiększenie liczby członków organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (w LST nie podano wskaźnika rezultatu tego przedsięwzięcia).

W Strategii nie sprecyzowano pojęcia Wiejskie Centra Aktywności Społecznej, ale podano, że: „ich celem jest rozwój samoorganizacji, solidarności oraz tworzenie i wzmacnianie więzów współpracy oraz integracja lokalnych organizacji działających na obszarze objętym działaniem LSR. (...) Poprzez utworzenie Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej możemy zaprojektować i realizować programy odpowiadające na zgłoszone potrzeby czyli uruchomić istotny proces społeczny, który znajdzie swoje odbicie”.

(dowód: akta kontroli str. 60-70)

1.3. LSR była spójna z Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013, Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020, Strategią Rozwoju powiatu bialskiego na lata 2007-2015 oraz lokalnymi strategiami 17 gmin, na terenie których od 2009 r. realizowano Strategię. Na podstawie informacji uzyskanych⁸ z gmin, będących członkami BLGD ustalono, że:

- takie same lub podobne cele i przedsięwzięcia, jak przyjęte w LSR, uwzględniono w strategiach rozwoju 13 gmin, tj.: Biała Podlaska, Leśna Podlaska, Piszczac, Sławatycze, Sosnówka, Wisznice, Terespol, Konstantynów, Rososz, Tucznia, Janów Podlaski, Rokitno, Międzyrzec Podlaski i Drelów,
- w strategii gminy Kodeń nie założono realizacji dwóch (z trzech przyjętych w Strategii) celów (tj. poprawy jakości życia poprzez rozwój turystyki oraz aktywizacji mieszkańców i wzmocnienie kapitału społecznego poprzez rozwój aktywności mieszkańców) oraz realizacji przedsięwzięć ustalonych w LSR,
- w strategii gminy Łomazy i Zalesie założono realizację trzech podstawowych celów przyjętych w LSR, ale nie przewidziano realizacji przedsięwzięcia polegającego na wytyczaniu i oznakowaniu szlaków turystycznych oraz tworzenia szlaku wiosek tematycznych.

(dowód: akta kontroli str. 97-99 i 600)

1.4. LSR, przed przyjęciem do realizacji, została zweryfikowana przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego (dalej: „Urząd”), na podstawie przepisów § 2 rozporządzenia 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 2007-2013⁹ (dalej: „rozporządzenie w sprawie wyboru LGD”). Urząd nie zgłaszał uwag do omawianego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 5-16)

1.5. Do końca 2013 r. dokonano pięciu zmian Strategii, poprzez zawarcie aneksów do umowy o realizację LSR. Powyższe zmiany wynikały z:

- nowelizacji przepisów, w tym głównie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”¹⁰ i spowodowały trzykrotną zmianę LSR, przede wszystkim w zakresie procedury ustalenia zgodności operacji z LSR i wyboru operacji do realizacji,

⁸ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit „f” ustawy o NIK

⁹ Dz. U. Nr 103, poz. 659 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 138, poz. 868 ze zm.

- dążenia do pełnego wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na realizację Strategii, co spowodowało zmiany: budżetu, zaplanowanych do realizacji przedsięwzięć oraz sposobu określenia wskaźników produktu i rezultatu.

(dowód: akta kontroli str. 20-599, 616-617 i 620-621)

1.6. Na realizację LSR zaplanowano (wg stanu na dzień zawarcia umowy o realizację LSR) 10.519,7 tys. zł, w tym:

- 1.105,0 tys. zł na poddziałanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”,
- 1.088,0 tys. zł na poddziałanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”,
- 1.105,0 tys. zł na poddziałanie „Odnowa i rozwój wsi”,
- 7.221,7 tys. zł na poddziałanie „Małe projekty”. (dowód: akta kontroli str. 17)

Od zawarcia umowy o realizację LSR do zakończenia kontroli NIK budżet Strategii zmieniono dwukrotnie. Pierwszej zmiany dokonano aneksem nr 6, po rozpatrzeniu przez Zarząd Województwa Lubelskiego wniosku BLGD z 7 marca 2013 r., który dotyczył m.in.:

- zmniejszenia o 212 tys. zł limitu środków na poddziałanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” (do 893 tys. zł),
- zwiększenia o 98 tys. zł limitu środków na poddziałanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” (do 1.186 tys. zł),
- zwiększenia o 3.564 tys. zł limitu środków na poddziałanie „Odnowa i rozwój wsi” (do 4.669 tys. zł),
- zmniejszenia o 3.451 tys. zł limitu środków na realizację poddziałania „Małe projekty” (do 3.771 tys. zł). (dowód: akta kontroli str. 645)

Wniosek ten nie zawierał uzasadnienia powodów zmiany limitów. Przedstawiono je pismem z 10 kwietnia 2013 r., w którym Prezes Zarządu Mariusz Kostka wskazał, że zbyt duża kwota środków została zaplanowana na realizację poddziałania „Małe projekty” i stwierdzono niższe od oczekiwanego zainteresowanie tą formą dofinansowania przez stowarzyszenia, organizacje pozarządowe i osoby fizyczne, które *„nie posiadają bardzo często odpowiedniego zaplecza niezbędnego do realizacji projektów, a także środków na wkład własny. (...) Dlatego uważamy, że alokowanie środków na działanie „Odnowa i rozwój wsi” jest jedynym rozwiązaniem, aby regiony wiejskie powiatu bialskiego otrzymały środki na rozwój. Samorządy bez przeszkód zrealizują projekty, które będą stymulowały rozwój społeczności lokalnej”*.¹¹ Urząd nie zaakceptował zaproponowanych zmian, zwracając uwagę na obowiązujące stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: „MRiRW”), polecające niewyrażanie zgody na zmiany lokalnych strategii rozwoju, prowadzące do zwiększenia limitu na poddziałanie „Odnowa i rozwój wsi”, z wyjątkiem przystąpienia do realizacji dodatkowych zadań. BLGD nie zgodziła się z tym stanowiskiem zwracając uwagę, że MRiRW nie jest stroną umowy o realizację LSR i brak aktualizacji budżetu może zagrozić jego realizacji. Pismem z 10 lipca 2013 r. Zarząd Województwa Lubelskiego wyraził zgodę na zmianę limitów¹², pod warunkiem przeprowadzenia ponownej analizy SWOT dla obszaru objętego Strategią, czego nie wykonano. Prezes Zarządu Mariusz Kostka wyjaśnił, że *„Dokonana zmiana budżetu, to swoisty program naprawczy. Przesunięcie środków na działanie „Odnowa i rozwój wsi”, umożliwi szybsze wykorzystanie środków. Przytoczone pismo spowodowało zwołanie Walnego Zgromadzenia Członków, między innymi w celu zwiększenia wskaźników na działania, które nie mogły być realizowane ze względu na osiągnięty już poziom docelowy. Przed tym Walnym Zgromadzeniem Zarząd dokonał analizy wskaźników, co potraktowano jako analizę SWOT”*. Pomimo nieprzeprowadzenia ponownej analizy SWOT, w dniu 29 października 2013 r. podpisano z samorządem Województwa Lubelskiego aneks nr 6 do umowy o realizację LSR, którym budżet Strategii określono na 8.719,7 tys. zł, w tym:

- 872,0 tys. zł na poddziałanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”,
- 907,4 tys. zł na poddziałanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”,
- 2.905,0 tys. zł na poddziałanie „Odnowa i rozwój wsi”,

¹¹ Dopuszczalna maksymalna wysokość pomocy w ramach „Małych projektów” wynosi 50 tys. zł (po nowelizacji przepisów), a na operację realizowaną w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” – 500 tys. zł.

¹² W międzyczasie nastąpiła zmiana stanowiska MRiRW, który od 6 maja 2013 r. dopuszczał możliwość zwiększenia limitu na poddziałanie „Odnowa i rozwój wsi” pod określonymi warunkami.

- 4.035,3 tys. zł na poddziałanie „Małe projekty”.
(dowód: akta kontroli str. 503-504, 588 i 642-664, 1170)

Drugiej zmiany limitów finansowych dokonano aneksem nr 7, podpisanym 15 kwietnia 2014 r., do umowy o realizację LSR. Zmiany polegały na zwiększeniu o 748,8 tys. zł limitu na realizację poddziałania „Małe projekty” (z 4.035,3 tys. zł do 4.784,1 tys. zł) oraz na jednoczesnym zmniejszeniu o 324 tys. zł limitu na poddziałanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” (z 872 tys. zł do 548 tys. zł) oraz o 424,8 tys. zł na poddziałanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” (z 907,4 tys. zł do 482,6 tys. zł). Limit 2.905 tys. zł przeznaczony na poddziałanie „Odnowa i rozwój wsi” pozostał bez zmian. Powyższą zmianę poprzedzono uchwałą Walnego Zgromadzenia Członków BLGD z 27 marca 2014 r., podjętą – jak podano w jej uzasadnieniu – aby jak najpełniej można było wykorzystać ustalone limity finansowe, z uwagi na kończący się okres programowania i brak zainteresowania poddziałaniami „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”.

(dowód: akta kontroli nr 1040-1043 i 1068-1071)

Ponadto dwukrotnie podjęto działania zmierzające do dalszych zmian limitów poszczególnych poddziałań, które do dnia zakończenia kontroli nie zostały zaakceptowane przez Samorząd Województwa Lubelskiego. Pierwszą z tych zmian przyjęto na posiedzeniu Walnego Zgromadzenia Członków BLGD, które odbyło się 24 czerwca 2014 r., a drugą zamierzano uzyskać na posiedzeniu zwołanym na 25 lipca 2014 r. W ich wyniku zamierzano ustalić limity w kwotach:

- 519,5 tys. zł na poddziałanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” (o 28,5 tys. zł mniej od limitu ustalonego aneksem nr 7),
- 382,6 tys. zł na poddziałanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” (mniej o 100 tys. zł),
- 3.483,5 tys. zł na poddziałanie „Odnowa i rozwój wsi” (więcej o 578,5 tys. zł),
- 4.334,1 tys. zł na poddziałanie „Małe projekty” (mniej o 450 tys. zł).

(dowód: akta kontroli nr 1044-1048 i 1073-1077)

Od przystąpienia do realizacji LSR do zakończenia kontroli NIK, Zarząd BLGD zaproponował zmniejszenie limitów (w porównaniu do pierwotnie określonego) na trzy poddziałania, tj. „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” o 585,5 tys. zł, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” o 705,4 tys. zł i na „Małe projekty” o 2.887,6 tys. zł oraz zwiększenie o 2.378,5 tys. zł limitu na poddziałanie „Odnowa i rozwój wsi”. Odnośnie realizacji poddziałania „Małe projekty” Prezes Zarządu Mariusz Kostka podał, iż: *„są one skierowane do społeczności lokalnej, mieszkańców wsi, animatorów społecznych, organizacji pozarządowych. Pierwszym poważnym problemem jest zaangażowanie finansowe stojące po stronie beneficjenta. Ciężko osobom zaangażowanym społecznie posiadać, pozyskać dość znaczną kwotę pieniędzy na realizację zadania – tak naprawdę mającego na celu dobro ogółu, a nie jednostki. Po drugie bardzo skomplikowany wniosek o przyznanie pomocy. Wniosek na kwotę w przedziale 20 000 zł – 50 000 zł jest bardziej skomplikowany, praco i czasochłonny niż np. wniosek z działania Odnowa i rozwój wsi na kwotę 500 000 zł. Po trzecie, kolejną barierą problemową są wymagane załączniki do wniosku, np. oferty na zakup cukru, mąki czy jajek. Sama idea małych projektów to działania na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich, często za pomocą tych projektów realizuje się festyny, spotkania aktywizujące mieszkańców, imprezy lokalne na które trzeba przygotować posiłki uczestnikom, stąd wymagane wspomniane wcześniej oferty na produkty żywnościowe. Po czwarte, zbyt długi okres rozpatrywania wniosków przez samorząd województwa, czasem dochodzący do 1 roku”. Jednocześnie wyjaśnił, że propozycje zmian w powyższym zakresie zgłaszano na każdym spotkaniu organizowanym z przedstawicielami Samorządu Województwa Lubelskiego. „Za każdym razem informowano nas, że propozycje zmian będą przedmiotem dyskusji i możliwości wprowadzenia ich w życie”. (dowód: akta kontroli str. 608-609 i 1000)*

1.7. W latach 2009-2013 dokonano dwukrotnych zmian przedsięwzięć oraz zmian wskaźników, ustalonych w LSR w ramach celów ogólnych i szczegółowych. Pierwszej zmiany dokonano 23 lutego 2011 r., którą Urząd zaakceptował 14 kwietnia 2011 r.,

podpisując aneks nr 4 do umowy o realizację Strategii, a drugą 7 października 2013 r., którą Urząd zatwierdził poprzez podpisanie (29 października 2013 r.) aneksu nr 6 do tej umowy. Dotyczyło to:

- a) zmiany nazwy pierwszego i trzeciego przedsięwzięcia głównego, tj. odpowiednio:
- „Utworzenie i rozwój turystycznych szlaków: wodnego w dolinie Bugu i Krzny, rowerowego, konnego wraz z infrastrukturą” zastąpionego „Tworzeniem i rozwojem turystycznych szlaków: wodnego, rowerowego, konnego wraz z infrastrukturą”,
 - „Utworzenie Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej” zastąpionego „Tworzeniem Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej”.
- (dowód: akta kontroli nr 146-150 i 551-552)

Prezes Zarządu Mariusz Kostka wyjaśnił, że powyższej zmiany dokonano w celu uniknięcia ograniczenia tworzenia szlaków turystycznych i wiejskich centrów aktywności społecznej. Dodał, że: *„Zależało nam, aby nie ograniczać inicjatyw mieszkańców i pozwolić przedsięwzięcia te realizować w miarę zapotrzebowania.”*

(dowód: akta kontroli nr 1170)

b) rezygnacji:

- z realizacji przedsięwzięcia, polegającego na wytyczeniu i oznakowaniu 60 km szlaku wodnego na odcinku rzeki Krzny i 8 km na rzece Bug, ponieważ zadanie to wykonano w 2011 r., w ramach innych środków,
 - z tworzenia mikroprzedsiębiorstw obsługujących ruch turystyczny na szlakach turystycznych, oznaczania miejsc występowania rzadkiej roślinności oraz utworzenia jednego stowarzyszenia działającego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Prezes Zarządu Mariusz Kostka wyjaśnił, że: *„Nie było w tym zakresie zapotrzebowania, co ustalono w wyniku konsultacji społecznych, przeprowadzonych w ramach konferencji.”*
- (dowód: akta kontroli str. 367-378, 548-564 i 1170)

c) wprowadzenia możliwości¹³ budowania, remontowania lub wyposażenia miejsc użyteczności publicznej oraz wykonania obiektów małej infrastruktury na całym terenie objętym LSR (do 14 kwietnia 2011 r. można było poprawiać estetykę i funkcjonalność miejsc użyteczności publicznej oraz inwestować w obiekty małej infrastruktury, położone wyłącznie na szlakach turystycznych) oraz realizacji następujących przedsięwzięć:

- tworzenia na całym obszarze objętym LSR nowych alternatywnych źródeł zarobkowania oraz nowych produktów lub usług lokalnych,
- wydawania publikacji promujących obszar objęty Strategią,
- wspierania działalności zespołów folklorystycznych i ludowych.

Zmian tych dokonano w celu zwiększenia dostępu beneficjentów do możliwości uzyskania dofinansowania i pełnego wykorzystania limitów finansowych ustalonych na realizację LSR.

(dowód: akta kontroli nr 248-257, 367-377, 554-564 i 1170)

1.8. BLGD spełniała kryteria dostępu do PROW 2007-2013 i wymogi: art. 15 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, art. 62 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 oraz ustalone załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wyboru LGD.

(dowód: akta kontroli str. 1008-1009)

1.9. W okresie objętym kontrolą liczba członków (osoby fizyczne i prawne) BLGD zmniejszyła się z 85 (63 osoby fizyczne i 22 osoby prawne) na koniec 2009 r. do 53 (29 osób fizycznych i 24 osoby prawne¹⁴) na koniec 2013 r. Członkowie reprezentujący sektor gospodarczy i społeczny stanowili odpowiednio¹⁵: 51,8% i 50,9%. Na koniec 2009 r. w ogólnej liczbie członków rolnicy stanowili 3,5%, kobiety – 30,6%, a przedstawiciele stowarzyszeń – 3,5%. Z kolei na koniec 2013 r. stanowili ono odpowiednio: 1,9%, 20,8%

¹³ Głównie aneksem nr 4 z dnia 14 kwietnia 2011 r.

¹⁴ W tym 17 gmin, położonych na obszarze objętym LSR.

¹⁵ Według stanu na koniec 2009 r. i 2013 r.

i 7,5%. Wśród członków LGD nie było młodzieży. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu BLGD zmniejszenie liczby członków BLGD spowodowane zostało ich dobrowolnymi odejściami oraz wykreślaniem z listy członków na skutek nieopłacania składek członkowskich.

(dowód: akta kontroli str. 612-613)

W latach 2009-2013 członkowie Zarządu, Rady i Komisji Rewizyjnej reprezentowali wszystkie trzy sektory (tj. społeczny, gospodarczy i publiczny)¹⁶. Rada BLGD liczyła dziewięciu członków (z wyjątkiem okresu od 5 grudnia 2012 r. do 26 lutego 2013 r., kiedy było sześciu członków tego organu, reprezentujących sektor społeczny i gospodarczy)¹⁷, po trzech reprezentantów sektora społecznego, gospodarczego i publicznego. Do Zarządu wchodziło od 22 (na koniec 2009 r.) do siedmiu członków (na koniec 2013 r.), a Komisji Rewizyjnej odpowiednio sześciu i trzech członków.

W BLGD zatrudnionych było od dwóch (na koniec 2009 r.) do czterech osób (na koniec 2013 r.), które zajmowały się prowadzeniem administracji BLGD i doradztwem dla beneficjentów.

(dowód: akta kontroli str. 613-614 i 753-831)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na ustaleniu w obowiązującej od 14 kwietnia 2011 r. LSR (w części dotyczącej przedsięwzięcia „Tworzenie szlaków turystycznych i ich infrastruktury” w poddziałaniu „Odnowa i rozwój wsi”) – wbrew przepisom § 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 – możliwości wybudowania, przebudowania, zmodernizowania, wyremontowania lub wyposażenia obiektów sakralnych. Stosownie do § 4 ust. 1 pkt 12 powołanego rozporządzenia pomoc mogła być przyznawana wyłącznie na odnawianie elewacji zewnętrznych i dachów w budynkach architektury sakralnej wpisanych do rejestru zabytków lub objętych wojewódzką ewidencją zabytków.

Prezes Zarządu Mariusz Kostka wyjaśnił, że: „Nie chcieliśmy stwarzać ograniczeń w zgłaszaniu wniosków, także przez kościoły i związki wyznaniowe. W żadnym przypadku nie doszło do udzielenia pomocy finansowej niezgodnie z tymi przepisami. W naszym zamyśle chcieliśmy stworzyć możliwość dofinansowania takich przedsięwzięć jak parkingi przykościelne, ogrodzenia itp.” (dowód: akta kontroli nr 369, 458, 556 i 1023-1038, 1170)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność BLGD polegającą na przygotowaniu do realizacji LSR i dostosowywanie jej do aktualnych uwarunkowań występujących w trakcie realizacji.

2. Wykonanie zadań w ramach osi Leader PROW 2007-2013

Opis stanu
faktycznego

2.1. BLGD wywiązywała się z nałożonych na nią zobowiązań wynikających z umowy o realizację LSR oraz z postanowień § 13 rozporządzenia w sprawie wyboru LGD, dotyczących m.in.:

- rozpowszechniania założeń Strategii i informowania o zasadach przyznawania pomocy finansowej w ramach osi 4 Leader PROW 2007-2013 w zakresie działania „Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju”. Działania promocyjne prowadzono przy wykorzystaniu własnej strony internetowej, audycji radiowych i komunikatów prasowych. Trzykrotnie wydano ulotki informujące o możliwości uzyskania dofinansowania w ramach LSR (w nakładzie wynoszącym w latach 2009-2011 łącznie 14 tys. egzemplarzy);
(dowód: akta kontroli nr 753-831 i 911)
- sprawdzania zgodności operacji osi 4 Leader, realizowanych w ramach PROW 2007-2013 „Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju” oraz wybierania operacje zgodnie z art. 62 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005; (dowód: akta kontroli nr 1008-1009)

¹⁶ Z wyjątkiem okresu od 5 grudnia 2012 r. do 26 lutego 2013 r.

¹⁷ W okresie tym nie było naborów i nie rozpatrywano wniosków.

- umożliwiania przeprowadzanie kontroli w zakresie określonym w umowie. BLGD została trzykrotnie skontrolowana przez Urząd. W 2011 r. przeprowadzono dwie kontrole prawidłowości sporządzenia wniosków o płatność, które nie wykazały nieprawidłowości. Od 11 lutego do 6 marca 2014 r. przeprowadzono kolejną kontrolę, której celem było sprawdzenie prawidłowości realizacji LSR, przestrzegania przyjętych przez BLGD procedur oraz prawidłowość wykonania zobowiązań wynikających z umowy o realizację LSR. W raporcie pokontrolnym odnotowano m. in., że BLGD dobrze przygotowała się do realizacji Strategii i prawidłowo prowadziła działalność informacyjną oraz nabory wniosków; (dowód: akta kontroli str. 615 i 639-641)
- przechowywania dokumentów, o których mowa w § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyboru LGD. (dowód: akta kontroli nr 640)

2.2. Z informacji uzyskanej¹⁸ z Urzędu wynika, że w latach 2009-2013 w ramach poddziałania „Małe projekty” do realizacji dopuszczono 165 wniosków (w tym czasie BLGD zarekomendowała realizację 282 z 330 otrzymanych wniosków), a odrzucono 117 wniosków, z tego 39 (o łącznej kwocie 718,5 tys. zł wnioskowanego dofinansowania) z powodu niespełnienia wymogów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej w ramach działania „Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju” objętego PROW na lata 2007-2013¹⁹. (dowód: akta kontroli nr, 993-994, 1005 i 1021-1022)

W ocenie Prezesa Zarządu Mariusza Kostka powodem odrzucenia dużej liczby wniosków było ich przygotowanie przez osoby zajmujące się komercyjnym pisanie. *„Mimo zgłaszania uwag przez pracowników Biura BLGD o wadach lub niedoskonałościach tych wniosków, były one wnoszone i – jako zgodne z LSR – przekazywano do Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie. Dopiero tam je odrzucano”.* (dowód: akta kontroli 1171)

W okresie objętym kontrolą zorganizowano dziewięć szkoleń dotyczących sporządzania wniosków o przyznanie pomocy w ramach poddziałania „Małe projekty” oraz udzielono 174 indywidualne porady dotyczące ich przygotowywania, w tym w zakresie umożliwiającym prawidłowe określenie zadań możliwych do dofinansowania i ustalania kosztów kwalifikowalnych. Doradztwo indywidualne, którym objęto 174 z 330 otrzymanych wniosków o przyznanie pomocy w ramach „Małych projektów” nie było w pełni skuteczne, bowiem – jak wynika z danych BLGD – Urząd odrzucił 57 wniosków (32,8%), w których sporządzeniu udzielona została pomoc, w tym w latach 2009-2013 kolejno: trzy, dziewięć, 30, 10 i pięć, tj. odpowiednio: 16,7%, 40,9%, 41,1%, 47,6% i 12,5% wniosków, w których sporządzeniu udzielono doradztwa. Z danych BLGD wynika, że przyczyną odrzucenia wniosków w 20 przypadkach było zgłoszenie do realizacji przedsięwzięć wykraczających poza prawne możliwości ich dofinansowania i dwukrotne wnioskowanie o dofinansowanie tego samego przedsięwzięcia, a w 37 przypadkach – nieuzupełnienie wykazanych przez Urząd braków we wnioskach lub w wymaganych załącznikach. (dowód: akta kontroli nr 625 i 627)

Z wyników badania ewaluacyjnego, przeprowadzonego w 2012 r. na zlecenie Urzędu, przedstawionych w opracowaniu „Ocena efektywności działalności Lokalnych Grup Działania oraz realizacji Lokalnych Strategii Rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w Województwie Lubelskim” wskazano m.in., że w przypadku BLGD odnotowano wyższy koszt szkoleń (w porównaniu do średniego w województwie lubelskim), przy niższym odsetku operacji, na które pomoc została przyznana, a wskaźnik skuteczności doradztwa wyniósł 49,8% i był niższy od średniej wojewódzkiej (66,9%). Kierownik Biura BLGD wyjaśniła, że wyniki powyższego raportu wykorzystwała wydłużając godziny pracy Biura oraz organizując szkolenia dla beneficjentów. (dowód: akta kontroli nr 1061)

2.3. BLGD wyznaczała terminy składania wniosków o przyznanie pomocy w okresach przez siebie ustalonych i zaakceptowanych przez Urząd, każdorazowo wskazując terminy 14-dniowe (liczone od daty opublikowania ogłoszenia). (dowód: akta kontroli nr 753-831 i 999)

¹⁸ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. „f” ustawy o NIK.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1163.

2.4. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono siedem naborów wniosków o przyznanie pomocy w ramach poddziałania „Małe projekty”, w tym po dwa nabory w 2011 r. i 2013 r. oraz po jednym naborze w latach: 2009, 2010 i 2012. W ich wyniku otrzymano 330 wniosków, z których 282 zarekomendowano do realizacji. (dowód: akta kontroli str. 632)

2.5. W LSR ustalono lokalne kryteria wyboru operacji w ramach poddziałania „Małe projekty”, które preferowały projekty o niskiej kwocie dofinansowania i planowane do realizacji w małych miejscowościach. Były one zamieszczane w ogłoszeniach o naborach, opublikowanych na stronach internetowych Urzędu i BLGD. Kryteria te nie zmieniły się w okresie objętym kontrolą i wymagały uwzględnienia:

- doświadczenia beneficjentów w realizacji projektów,
- wielkości miejscowości, preferując realizację projektów w miejscowości poniżej 1.000 mieszkańców,
- wnioskowanej kwoty pomocy – preferowano kwoty niższe od 10 tys. zł, a od 29 października 2013 r. – niższe od 20 tys. zł,
- członkostwa w BLGD lub w innych organizacjach o charakterze społecznym,
- promocji obszaru LSR,
- ilości planowanych do realizacji celów szczegółowych,
- udziału partnerów w operacji.

Lokalne kryteria wyboru projektów (operacji), zgłaszanych do realizacji w ramach poddziałania „Małe projekty”, umożliwiały wybór projektów i realizację celów określonych w LSR. (dowód: akta kontroli str. 83, 163, 267, 390, 479, 578 i 665-674, 1083)

2.6. W latach 2009-2013 BLGD uzyskała 1.341,8 tys. zł refundacji kosztów uznanych za kwalifikowalne²⁰ z działania 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Zrefundowane koszty dotyczyły następujących zadań:

- badań przeprowadzonych w 2011 r. nad obszarem objętym lokalną strategią rozwoju (6 tys. zł),
- informowania o obszarze działania BLGD oraz o LSR (138,3 tys. zł, tym w latach 2009-2013 kolejno: 38,9 tys. zł, 26,4 tys. zł, 35,7 tys. zł, 27,1 tys. zł i 10,2 tys. zł),
- szkolenia zespołu biorącego udział we wdrażaniu LSR (69,5 tys. zł, w tym w latach 2009-2013 odpowiednio: 4,0 tys. zł, 27,9 tys. zł, 31,0 tys. zł, 3,0 tys. zł i 3,6 tys. zł),
- promocji (2,4 tys. zł, w tym 2,0 tys. zł w 2009 r. i 0,4 tys. zł w 2012 r.),
- szkolenia lokalnych liderów (78,8 tys. zł, w tym w latach 2010-2013 kolejno: 53,8 tys. zł, 9,4 tys. zł, 9,5 tys. zł i 6,1 tys. zł),
- utrzymania BLGD (1.046,8 tys. zł, w tym w latach 2009-2013 odpowiednio: 136,9 tys. zł, 250,2 tys. zł, 266,3 tys. zł, 254,8 tys. zł i 138,6 tys. zł). (dowód: akta kontroli nr 1013)

Wyniki analizy wybranych kosztów kwalifikowalnych omówiono w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

2.7. Monitorowania kosztów bieżących dokonywano poprzez bieżącą analizę (weryfikowanie) kosztów działania BLGD oraz zapoznawanie się ze stanem zawartych umów na realizację projektów i realizowanych wniosków o płatność. Według stanu na koniec 2013 r. wskaźnik poziomu kosztów bieżących (administracyjnych) funkcjonowania BLGD wyniósł 22,5% (wobec dopuszczalnych 15%)²¹. Jak wyjaśniła Kierownik Biura BLGD poziom wskaźnika był skutkiem zmniejszającej się ilości wpływających wniosków. W jej ocenie istniało niewielkie zagrożenie przekroczenia wymaganego poziomu wskaźnika, spowodowane realizacją budżetu BLGD. Dodała, że: „Zmusiło to nas do podjęcia działań w celu uzyskania zgody na przesunięcie środków, pomiędzy poszczególnymi działaniami. Zgodę na to uzyskano 29 października 2013 r., co po rozpatrzeniu wniosków wniesionych po aktualnie prowadzonym naborze powinno zmniejszyć wskaźnik do wymaganego poziomu”. (dowód: akta kontroli str. 910-911 i 1003)

2.8. W okresie objętym kontrolą BLGD trzykrotnie skorzystała z mechanizmu wyprzedzającego finansowanie kosztów kwalifikowalnych. Realizując w 2009 r. i 2010 r.

²⁰ Dane za 2013 r. dotyczą środków wypłaconych za jeden etap funkcjonowania.

²¹ Postanowienia § 2 ust. 1 pkt. 5 lit c rozporządzenia w sprawie wyboru LGD.

działanie 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania”, dwukrotnie uzyskano wyprzedzające finansowanie w kwotach odpowiednio: 69,4 tys. zł i 81,8 tys. zł. Otrzymane środki rozliczono (kolejno: 10 lipca 2010 r. i 11 czerwca 2011 r.). Natomiast realizując w 2013 r. Międzynarodowy Projekt Współpracy (w ramach poddziałania 421 WPW), 3 kwietnia 2013 r. uzyskano 37,9 tys. zł. Środki te rozliczono w planowanym okresie, tj. do 30 czerwca 2014 r. BLGD nie zaciągała pożyczki w Banku Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie. (dowód: akta kontroli str. 1014)

2.9. W BLGD od 2012 r. prowadzono monitoring realizacji LSR, poprzez rejestrowanie informacji o efektach (wielkościach wskaźników) zrealizowanych operacji (projektów). Dane te uzyskiwano przede wszystkim z ankiet monitorujących (które beneficjentom przekazywano od 2012 r., według wzoru opracowanego w BLGD) oraz z wniosków o dofinansowanie, kart ich ocen i telefonicznych uzgodnień z beneficjentami. Wielkości uzyskanych wskaźników (efektów) odnotowywano z chwilą uzyskania z Urzędu lub z Lubelskiego Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Ciecierzynie informacji o dokonanych (zleconych) płatnościach.

(dowód: akta kontroli nr 675-696 i 1066-1067)

2.10. Sprawdzenie stanu realizacji LSR dokonano w wyniku zlecenia dwóch ewaluacji. I tak:

1. Zespół Ekspertów Programu Pomocy dla Rolnictwa FAPA za 6,0 tys. zł przeprowadził ewaluację, której wyniki przedstawiono w raporcie z grudnia 2011 r. Wynika z nich, że zaplanowane rezultaty trzech podstawowych przedsięwzięć zostaną zrealizowane do końca 2013 r., pod warunkiem przyznania pomocy przez Urząd i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz zrealizowania operacji przez beneficjentów. Jednocześnie sformułowano następujące rekomendacje:

- Uaktualnienie i dostosowanie do nowych warunków finansowych²² planu budżetowego zawartego w Strategii oraz poddanie weryfikacji wskaźników produktu i rezultatu w poszczególnych przedsięwzięciach. Rekomendacje te zrealizowano w 2013 r. (co omówiono w pkt. 1.3., 1.8. i 4.2. niniejszego wystąpienia). Prezes Zarządu Mariusz Kostka wyjaśnił, że: *„Wcześniejszą realizację zmiany planu finansowego utrudniały przepisy, tj. ustalające poziom dofinansowania poszczególnych działań. Drugie zalecenie zostało zrealizowane po konsultacjach społecznych, które uznano za konieczne dla dokonania zmian w tym zakresie.”* (dowód: akta kontroli nr 752 i 1171)

- Zwiększenie działań promocyjnych i informacyjnych o realizowanych działaniach w ramach LSR w odniesieniu do przedstawicieli sektora gospodarczego. Prezes Zarządu Mariusz Kostka wyjaśnił, że nie zwiększono działań promocyjnych i informacyjnych skierowanych do sektora gospodarczego, ponieważ *„Sektor ten jest bardzo słabo zainteresowany tym tematem. Propozycje działań w tym zakresie nie spotykały się także z akceptacją Urzędu Marszałkowskiego w Lublinie. Na przykład w 2013 r. odmówiono zorganizowania otwartej imprezy plenerowej dla hodowców koni, w celu zintegrowania środowiska i nakłonienia do tworzenia nowych szlaków konnych”*. W celu zwiększenia ogólnej ilości wniosków na realizację przedsięwzięć w ramach Strategii prowadzono indywidualne doradztwo i szkolenia dla beneficjentów. Ponadto w 2012 i 2013 r. wydłużono godziny pracy Biura BLGD (np. w 2013 r. o dwie godziny – od 8.00 do 18.00) i w 2013 r. zamieszczono na stronie internetowej BLGD przykładowe pytania i odpowiedzi (w formie skryptu) z zakresu poddziałania „Małe projekty”. W 2012 r. i 2013 r. zorganizowano konferencje promujące LSR, w których udział wzięło odpowiednio: 24 i 30 osób.

(dowód: akta kontroli nr 752, 910-911 i 1171)

- Prowadzenie stałego monitorowania zawartych umów i częściowych płatności. Rekomendacji tej nie zrealizowano, gdyż – jak wyjaśniła Kierownik Biura²³ – BLGD nie posiadała w tym zakresie kompletnych informacji. Jednocześnie podała,

²² W szczególności do opóźnień w realizacji płatności na rzecz beneficjentów przez Samorząd Województwa Lubelskiego.

²³ Upoważniona przez Prezesa Zarządu do kierowania pracami Biura BLGD w sposób zapewniający prawidłową i terminową realizację zadań.

że o informacje te nie występowało, bowiem uznano za wystarczające ewidencjonowanie uzyskanych wielkości wskaźników realizacji LSR.

(dowód: akta kontroli nr 752 i 1060)

- Dokonanie zmiany sposobu prezentacji treści na stronie internetowej BLGD, w szczególności dotyczącej uporządkowania informacji na temat przeprowadzanych naborów wniosków. Zadanie to zrealizowano w 2013 r., bowiem – jak wyjaśniła Kierownik Biura BLGD – wiązało się to z trudnościami w egzekwowaniu zadań od zatrudnionego informatyka. Rozwiązano je poprzez podpisanie 1 lipca 2012 r. umowy z innym usługodawcą.

(dowód: akta kontroli str. 752, 910-911, 1060-1061 i 1172-1173)

2. W grudniu 2013 r. sporządzono drugi raport z ewaluacji wdrażania Strategii (opracowanie dokumentu zlecono innemu wykonawcy, przeznaczając na ten cel 7,5 tys. zł). Z raportu (opublikowanego na stronie internetowej BLGD²⁴) wynika, że:

- cel operacyjny nr 1 jest realizowany zgodnie z LSR. Wartość wskaźników produktu przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu i rozwoju szlaków turystycznych powinna zostać osiągnięta do końca 2015 r., bowiem posiadają one wartość zbliżoną do proporcjonalnej (wynikającą z postępu działań), albo ją przewyższają;
- zagrożona jest realizacja celu głównego dotyczącego tworzenia wiosek tematycznych i łączącego ich szlaku, co wynika z faktu, iż „zdecydowana większość” wskaźników produktu zaplanowanych dla drugiego przedsięwzięcia została osiągnięta, a dotychczas nie powstała jednak żadna wioska tematyczna na terenie regionu bialskiego. „Analiza wskaźnikowa pokazuje w zasadzie zgodne z LSR realizowanie poszczególnych elementów (zachowanie walorów tradycji ludowych, architektury i przyrody) brakuje jednak „spięcia” tych wszystkich działań w zakresie lokalnym, a przede wszystkim aktywności mieszkańców regionu bialskiego, która umożliwiłaby budowę takich wiosek”;
- najmniej korzystna sytuacja występuje w przypadku realizacji celu trzeciego przedsięwzięcia („Tworzenie Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej”). „Wskaźniki oddziaływania osiągnęły zakładane dla całego okresu wartości lub są jej bliskie, lecz wiele z planowanych zamierzeń nie zostało jeszcze zrealizowanych, co rzutuje na wskaźniki rezultatu (0% przy zakładanym na cały okres wskaźniku 200 osób biorących udział w konferencjach, 44,5% – 89 osób przy zakładanym na cały okres wskaźniku 200 osób biorących udział w różnych formach aktywizacji) oraz wskaźniki produktu”.

Zalecono dokonanie analizy ryzyka i opracowanie planu naprawczego. Analizę ryzyka przeprowadzono przed naborem wniosków w I półroczu 2014 r. Prezes Zarządu BLGD wyjaśnił, że w jej wyniku dokonano zwiększenia ilości naborów w 2014 r. (z jednego do dwóch) oraz uzyskano 24 czerwca 2014 r. zgodę Walnego Zgromadzenia na przesunięcie kwoty 450 tys. zł z „Małych projektów” na WLSR – „Odnowa i rozwój wsi”²⁵. Dodał, że planu naprawczego nie opracowano, ponieważ uznano to za zbędne.

(dowód: akta kontroli str. 999)

2.11. W księgach rachunkowych BLGD wydzielono odpowiednie konta, czym zapewniono prowadzenie oddzielnego systemu rachunkowości dla kosztów refundowanych z PROW 2007-2013, o którym mowa w art. 75 ust. 1 lit. c pkt i rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

(dowód: akta kontroli str. 834-842)

2.12. BLGD posiada pisemne informacje o pracowniku Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Biura Powiatowego w Białej Podlaskiej, który jest członkiem Rady i jednocześnie w BLGD reprezentuje gminę Piszczac.

(dowód: akta kontroli str. 609, 618 i 876-877)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na uzyskaniu refundacji kosztów kwalifikowalnych z naruszeniem § 2 ust. 1 pkt. 1 i ust. 2 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju

²⁴ <http://blgd.eu/>

²⁵ Do zakończenia kontroli Urząd nie udzielił pisemnej odpowiedzi na ten wniosek.

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, nabywanie umiejętności i aktywizacja”, objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Analiza wybranych kosztów kwalifikowalnych w kwocie 285.101 zł, które zrefundowano BLGD za lata 2009-2013, w ramach działania 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” wykazała, że doliczono do nich także koszty, które nie dotyczyły realizacji PROW 2007-2013 oraz koszty nie w pełni wykonanej usługi, mimo opłacenia jej w umownie ustalonej wysokości. I tak:

- a) 135.600 zł poniesiono na pokrycie kosztów usług księgowych, które faktycznie dotyczyły całości działalności statutowej BLGD, w tym związanych z realizacją działań w ramach PROW 2007-2013 i siedmiu projektów, które nie dotyczyły PROW 2007-2013²⁶. Usługi te wykonywała Firma SIGMA z Międzyrzecza Podlaskiego na podstawie umowy z 2 stycznia 2009 r. z (wielokrotnie aneksowanej), którą zawarto jednak wyłącznie w celu prowadzenia obsługi księgowo-rachunkowej zadań związanych z realizacją PROW 2007-2013 Oś IV Leader;
- b) 71.301 zł wydatkowano na pokrycie kosztów doradztwa prawnego świadczonego w zakresie całej działalności prowadzonej przez BLGD, a więc wykraczającym poza zadania realizowane w ramach PROW 2007-2013.

Prezes Zarządu Mariusz Kostka, który podpisał omawiane umowy i wnioski o płatność zeznał, że w jego ocenie ponad 90% działalności BLGD jest związana z realizacją LSR, co stanowiło podstawę do zaliczenia całości kosztów poniesionych na realizację obu umów do kosztów kwalifikowalnych. (dowód: akta kontroli str. 832-871, 990-991, 997 i 1174-1359)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonanie zadań w ramach osi 4 Leader PROW 2007-2013, wynikających z umowy o realizację LSR.

3. Zgodność wdrażanych i realizowanych projektów z Lokalną Strategią Rozwoju, a także przepisami i procedurami

Opis stanu faktycznego

Analiza postępowań przeprowadzonych przez Radę BLGD na wybór 183 losowo wybranych wniosków (spośród 330 otrzymanych) o uzyskanie 4.837 tys. zł o dofinansowania, w ramach poddziałania „Małe projekty” wykazała, że:

1. Rada oceniała projekty według zasad określonych w LSR i przez Zarząd BLGD. W pierwszej kolejności badano zgodność projektu (operacji) ze Strategią, a następnie dokonywano jego punktowej oceny, według lokalnych kryteriów wyboru operacji. Do 30 listopada 2010 r. przyjmowano, że za zgodną z LSR może być wybrana tylko taka operacja, która łącznie spełnia łącznie trzy warunki, tj.: przyczyni się do osiągnięcia co najmniej jednego celu Strategii i przynajmniej jednego celu szczegółowego LSR oraz jest zgodna przynajmniej z jednym przedsięwzięciem planowanym w ramach Strategii. Od 30 listopada 2010 r. przyjęto, że za zgodną z LSR może być uznana tylko taka operacja, która łącznie spełnia wszystkie pięć warunków, tj.: przyczyni się do osiągnięcia co najmniej jednego celu LSR i przynajmniej jednego celu szczegółowego LSR, jest zgodna przynajmniej z jednym przedsięwzięciem planowanym w ramach Strategii oraz z przynajmniej jednym ze wskaźników określonych w pkt. IV pkt. 4 LSR, a także spełnia minimalne warunki określone dla poszczególnych naborów przez Zarząd BLGD.
2. Przedstawiciele organu decyzyjnego BLGD, reprezentujący osoby prawne posiadali przewidziane prawem pełnomocnictwa do głosowania.
3. Przedstawiciele organu decyzyjnego BLGD nie upoważniali osób trzecich do pracy w tym organie i nie oddawali głosów za pośrednictwem innego członka organu decyzyjnego.

²⁶ Na przykład: „50 plus – nowe umiejętności” i „Utworzenie przedszkola samorządowego dla gminy Tucznia”, które realizowano odpowiednio od 1 lutego 2009 r. do 31 marca 2010 r. i od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2014 r. oraz finansowano ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

4. W trakcie posiedzenia organu decyzyjnego rozstrzygano (poprzez złożenie stosownych oświadczeń), czy poszczególni członkowie tego organu podlegali wyłączeniu od udziału w wyborze projektów.
5. W głosowaniu nad wyborem projektów, co najmniej 50% biorących udział w posiedzeniu Rady stanowili przedstawiciele sektora społecznego i gospodarczego. Projekty wybrane zostały głosami co najmniej połowy biorących udział w głosowaniu przedstawicieli sektora społecznego i gospodarczego (na ogół większością głosów).
6. Lista ocenionych projektów została terminowo sporządzona, a kolejność ustalono według właściwie przyznanej i zsumowanej liczby punktów uzyskanych przez te operacje w ramach oceny.
7. Zgodnie z obowiązującą procedurą rozpatrzono odwołania wnioskodawców od wyników oceny oraz prawidłowo sporządzono uchwały o wyborze małych projektów.
8. Wnioskodawcy zostali prawidłowo poinformowani o wyborze wniosków, zaś lista wybranych projektów została prawidłowo przekazana wnioskodawcom oraz do Urzędu.
9. Terminowo przekazano do Urzędu listy wybranych i niewybranych projektów wraz z uchwałami w sprawie ich wyboru. Urząd dwukrotnie wzywał (w 2009 r.) do dokonania korekt pierwszych stron wniosków o przyznanie pomocy (w zakresie danych statystycznych), uzupełnienia informacji w uchwałach i listach wybranych do finansowania projektów oraz uzupełnienia dokumentacji o wykaz wniosków niezgodnych z LSR. Wymagane zmiany BLGD dokonała w ciągu dwóch – trzech dni.
(dowód: akta kontroli str. 159-160 i 263-264 i 1015-1017)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzestrzeganiu przez trzech członków Rady BLGD, będących pełnomocnikami gmin (członków BLGD), obowiązku wyłączania się od udziału w wyborze operacji w razie zaistnienia okoliczności, które mogą wywołać wątpliwości co do ich bezstronności, ustalonego w § 5 pkt. 15 umowy o realizację LSR. Analiza postępowań przeprowadzonych przez Radę BLGD na wybór 183 losowo wybranych wniosków o przyznanie 4.837 tys. zł dofinansowania wykazała, że osoby te:

- wyłączyły się z postępowania w 10 przypadkach, w tym siedmiu wniosków złożonych przez gminy, które reprezentowały oraz jednego złożonego przez gminne jednostki budżetowe,
- wzięły udział w wyborze 17 wniosków (o uzyskanie 403,7 tys. zł dofinansowania), które złożone zostały przez reprezentowane przez nich gminy i ich jednostki organizacyjne.

Prezes Zarządu BLGD wyjaśnił, że członkowie Rady zostali przeszkoleni w zakresie obowiązków dotyczących zachowania bezstronności w głosowaniu, zaś przewodniczący tego organu każdorazowo informował o potrzebie wyłączenia się z głosowania w sprawie wniosków, z którymi członek Rady miał jakikolwiek kontakt (styczność). Dodał, że „w oświadczeniu o bezstronności widnieje zapis, że ma się wyłączyć osoba, która jest w sposób bezpośredni związana z projektem. Osoby wchodzące w skład Rady są w pełni świadome zachowania bezstronności podczas głosowania”.

(dowód: akta kontroli nr 633-635, 872-904 i 1049-1059)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność związaną z rozpatrywaniem wniosków wniesionych w ramach poddziałania „Małe projekty”.

4. Efekty wdrażania i poziom wykorzystania środków przeznaczonych na oś Leader w ramach PROW 2007-2013

Opis stanu
faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą BLDG przeprowadziła dziesięć naborów wniosków, w tym po trzy nabory w latach 2010 - 2011, dwa nabory w 2013 r. i po jednym naborze w 2009 r. i 2012 r. W odpowiedzi otrzymano 396 wniosków o uzyskanie – ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich²⁷ (dalej „EFRROW”) – 13.617,7 tys. zł wsparcia finansowego. W ramach poszczególnych poddziałań określonych w PROW 2007-2013 oś IV Leader złożono następującą ilość wniosków:

²⁷ Unijny fundusz finansujący rozwój obszarów wiejskich w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

- 14 wniosków w poddziałaniu „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” o uzyskanie łącznie 834 tys. zł dofinansowania (95,6% limitu obowiązującego na koniec 2013 r.²⁸),
- 12 wniosków na poddziałanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” – 1.282,6 tys. zł (141,3% limitu),
- 40 wniosków na poddziałanie „Odnowa i rozwój wsi” – 3.451,5 tys. zł (118,8% limitu),
- 330 wniosków na poddziałanie „Małe projekty” – 8.049,6 tys. zł (199,5% limitu).

(dowód: akta kontroli str. 1005)

Do realizacji skierowano 341 wniosków (86,1% otrzymanych), w których łączną kwotę pomocy ze środków EFRROW określono na 11.722,4 tys. zł (83,4% kwoty wnioskowanej), w tym:

- 11 wniosków na poddziałanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” o dofinansowanie z EFRROW łączną kwotą 626,1 tys. zł, stanowiącą 71,8% posiadanego limitu,
- 11 wniosków na poddziałanie „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” o 1.195 tys. zł dofinansowania z EFRROW (131,7% limitu),
- 37 wniosków na poddziałanie „Odnowa i rozwój wsi” o uzyskanie 3.232,8 tys. zł z EFRROW (111,3% limitu),
- 282 wnioski na poddziałanie „Małe projekty” o 6.668,5 tys. zł z EFRROW (165,2% limitu).

(dowód: akta kontroli str. 1005)

Na koniec 2013 r. zawarto umowy na łączną kwotę 3.685,4 tys. zł (42,3% ustalonego limitu), w oparciu o które zrealizowano płatności, wynoszące 3.310,3 tys. zł (38% limitu). Realizacja limitów ustalonych na poszczególne poddziałania przedstawiała się następująco:

- w poddziałaniu „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” zakontraktowano 293,8 tys. zł (33,7% limitu), zaś zrealizowano płatności w kwocie 286,2 tys. zł,
- w poddziałaniu „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” zawarto umowy na kwotę 187,7 tys. zł (20,7% limitu), a płatności wyniosły 87,1 tys. zł,
- w poddziałaniu „Odnowa i rozwój wsi” zakontraktowano 838,2 tys. zł (28,8% limitu), natomiast płatności wyniosły 833,7 tys. zł,
- na realizację poddziałania „Małe projekty” zawarto umowy na kwotę 2.365,7 tys. zł (58,6% limitu), a zrealizowano płatności w kwocie 2.103,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 588 i 1003)

Prezes Zarządu BLDG Mariusz Kostka wyjaśnił, że w celu pełnego wykorzystania limitu środków finansowych na przełomie listopada i grudnia 2013 r. ogłoszono nabór na kwotę 3.850 tys. zł, w wyniku którego zrealizowano wnioski na kwotę 1.702 tys. zł w poddziałaniu „Odnowa i rozwój wsi” i 63,6 tys. zł w poddziałaniu „Małe projekty”. Dodał, że: *„W Urzędzie Marszałkowskim w Lublinie znajdują się wnioski uzyskane w tym naborze na kwotę 556,4 tys. zł z zakresu „Małych projektów”. W mojej ocenie te działania oraz drugi nabór, jaki zostanie przeprowadzony w 2014 r. pozwolą na pełną realizację LSR”*.

(dowód: akta kontroli nr 1000)

Według stanu na 17 lipca 2014 r. zakontraktowano 6.028,8 tys. zł środków z EFRROW, stanowiącą 69,1% ustalonego limitu, w tym w ramach poddziałania:

- „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” wykorzystano 356,0 tys. zł z EFRROW (40,8% i 65% limitu ustalonego odpowiednio na koniec 2013 r. i na 15 kwietnia 2014 r.),
- „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” wykorzystano 187,1 tys. zł z EFRROW (20,6% i 38,8% limitu na koniec 2013 r. i na 15 kwietnia 2014 r.),
- „Odnowa i rozwój wsi” wykorzystano 2.536 tys. zł z EFRROW (87,3% limitu),
- „Małe projekty” wykorzystano 2.949,3 tys. zł z EFRROW (73,1% i 61,6% limitu na koniec 2013 r. i na 15 kwietnia 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 588, 1006 i 1068-1070)

4.2. Według stanu na 17 lipca 2014 r. na realizację poszczególnych trzech celów ustalonych w LSR zakontraktowano:

²⁸ Ustalonego w umowie o realizację LSR, podpisanej 27 maja 2009 r. i aneksowanej 29 października 2013 r. Kwoty tych limitów podano w pkt. 1.6. niniejszego wystąpienia.

- 2.951,8 tys. zł (49% łącznie zakontraktowanych środków) na uzyskanie poprawy jakości życia poprzez rozwój turystyki w ramach przedsięwzięcia „Tworzenie i rozwój turystycznych szlaków”,
- 1.100,3 tys. zł (18,2%) na zachowanie i ochronę dziedzictwa kulturowego i naturalnego w ramach przedsięwzięcia „Tworzenie wiosek tematycznych i łączącego ich szlaku”,
- 1.976,6 tys. zł (32,8%) na aktywizację mieszkańców, wzmacnianie kapitału społecznego poprzez rozwój aktywności mieszkańców regionu w ramach przedsięwzięcia „Tworzenie Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej”. (dowód: akta kontroli nr 1006)

4.3. W okresie objętym kontrolą dwukrotnie zmieniono wskaźniki określone w Strategii. Po raz pierwszy zmiany dokonano 23 lutego 2011 r., aby – jak odnotowano w protokole spisany z posiedzenia Zarządu odbytego w tej sprawie – wskaźniki były „rzeczywiście przydatne do oceny zasadności i użyteczności projektów”. Zmiany polegały na:

- a) ustaleniu planowanego zakresu wytyczenia i oznakowania tras szlaków konnych i rowerowych, w ilości 170 km, którego nie określono pierwotną wersją Strategii;
- b) zmniejszeniu wielkości docelowej wskaźnika produktu w zakresie utworzenia nowych miejsc pracy z 51 do 12 w przedsięwzięciu dotyczącym tworzenia i rozwoju szlaków turystycznych. Jednocześnie wprowadzono wskaźnik utworzenia dziewięciu nowych, alternatywnych źródeł zarobkowania (jako wskaźnik rezultatu celu szczegółowego nr 1.2. „Rozwój przedsiębiorczości usługowej i turystycznej”). Prezes Zarządu BLGD Mariusz Kostka wyjaśnił, że powyższej zmiany dokonano z uwagi na uwarunkowania gospodarcze, jakie wystąpiły od czasu opracowania projektu LSR;
- c) zrezygnowaniu ze wskaźnika produktu, określającego na 17 ilość zaplanowanych do zorganizowania Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej oraz zorganizowania 10 szkoleń w zakresie pisania wniosków i pozyskiwania środków na działalność statutową, w ramach przedsięwzięcia tworzenia Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu BLGD, kierowano się zasadą, aby wskaźniki były konkretne i powiązane z zakresem operacji oraz tym, żeby powyższy wskaźnik w wersji pierwotnej „miał identyczne brzmienie”, jak przedsięwzięcie główne, co Urząd uznał za niewłaściwe. Ponadto Prezes Zarządu BLGD podał, że wskaźnik organizacji szkoleń uznano za zbędny, gdyż szkolenia te można realizować w ramach innych programów, co także wynikało z zaleceń Urzędu. Jednocześnie wskaźnik utworzenia 17 Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej zastąpiono możliwością wybudowania, przebudowania, zmodernizowania lub wyposażenia 73 miejsc użyteczności publicznej, małej infrastruktury lub zagospodarowania terenu, w tym 12 miejsc w ramach poddziałania „Odnowa i rozwój wsi” i 61 miejsc w ramach poddziałania „Małe projekty”.

(dowód: akta kontroli nr 20-101, 363-377, 548-564, 999-1000 i 1023-1043)

Po raz drugi wskaźnik zmieniono 7 października 2013 r., w związku ze zmianą budżetu LSR (co opisano w pkt 1.6. niniejszego wystąpienia) oraz pismem Urzędu²⁹, którym wniesiono o przekazanie danych dotyczących osiągniętych już wskaźników i jednocześnie zalecono, aby w przypadku przekroczonych wskaźników zaprzestać działań prowadzących do powiększania efektów, a skierować uwagę na realizację tych wskaźników, które mają niski poziom realizacji. Dokonując tych zmian, zwiększono także wartości docelowe 11 wskaźników produktu, które były już osiągnięte lub bliskie uzyskania. Na przykład:

- a) ilość przyjętych do wybudowania, przebudowania, wyremontowania, lub wyposażenia miejsc użyteczności publicznej lub obiektów sakralnych w ramach przedsięwzięcia tworzenia szlaków turystycznych zwiększono z czterech do 14 (na 30 kwietnia 2013 r. uzyskano siedem),
- b) ilość zaplanowanych do zagospodarowania miejsc publicznych na trasach szlaków wodnych, konnych i rowerowych (w ramach przedsięwzięcia tworzenia szlaków turystycznych) zwiększono z 26 do 41 miejsc (na 30 kwietnia 2013 r. zrealizowano 23),

²⁹ Nr KP-I.050.48.2013.AP z 19 kwietnia 2013 r.

- c) ilość zaplanowanych do zagospodarowania miejsc publicznych lub obiektów małej architektury w ramach przedsięwzięcia tworzenia Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej zwiększono z 48 do 73 (na 30 kwietnia 2013 r. osiągnięto 40),
- d) ilość publikacji promujących obszar objęty LSR zwiększono z trzech do 14 (na 30 kwietnia 2013 r. było osiem),
- e) ilość imprez promujących tradycje ludowe obszaru objętego LSR zwiększono z 12 do 37 (na 30 kwietnia 2013 r. osiągnięto 30),
- f) ilość publikacji na temat tradycyjnych walorów przyrodniczych, historycznych i kulturowych zwiększono z trzech do 21 (na 30 kwietnia 2013 r. było 14),
- g) wsparcie działalności podmiotów prowadzących działalność artystyczną lub rzemieślniczą zwiększono z siedmiu do 15 podmiotów (na 30 kwietnia 2013 r. zrealizowano sześć).

Wyjaśniając przyczyny zwiększenia wskaźników, których wartość docelową już osiągnięto Prezes Zarządu BLGD Mariusz Kostka podał, że uczyniono tak: „*Ponieważ należało wykorzystać limity środków finansowych otrzymanych w ramach umowy ramowej, a niektóre działania cieszyły się powodzeniem i były przez beneficjentów chętnie realizowane*”.

(dowód: akta kontroli nr 554-563, 1023-1038, 1088-1095 i 1171)

Nie zmieniono wskaźników, dotyczących zorganizowania:

- dwóch szkoleń dotyczących prowadzenia działalności turystycznej (do 30 kwietnia 2013 r. zrealizowano 25),
- 20 imprez promujących rekreację i turystykę (do 30 kwietnia 2013 r. zorganizowano 30)
- dwóch konferencji – Forum Organizacji Działających na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (do 30 kwietnia 2013 r. nie było żadnej),
- 10 szkoleń aktywizujących i doradczych dla organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (do 30 kwietnia 2013 r. – 2).

(dowód: akta kontroli nr 554-563 i 1023-1038)

Ponadto wskaźnik utworzenia 12 nowych miejsc pracy (ustalony w 2011 r. dla poddziałania „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej” i poddziałania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”) zastąpiono wskaźnikiem utworzenia 11 alternatywnych źródeł zarobkowania, a wskaźnik rezultatu powstania dziewięciu nowych, alternatywnych źródeł zarobkowania (ustanowiony dla przedsięwzięcia tworzenia szlaków turystycznych) zastąpiono wskaźnikiem uzyskania 12 nowych miejsc pracy obsługujących ruch turystyczny na trasie szlaków turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 554-564 i 1023-1038)

4.4. Na koniec 2013 r. zakończono realizację 113 projektów dofinansowanych łączną kwotą 2.739,4 tys. zł, w tym 83 projekty zrealizowane zostały przez gminy i ich jednostki, 11 – przez parafie wyznaniowe, osiem – przez organizacje społeczne, 10 – przez osoby fizyczne i jeden przez Starostwo Powiatowe w Białej Podlaskiej. Wielkość wskaźników³⁰ uzyskanych do końca 2013 r. przedstawiała się następująco:

- a) uzyskano trzy nowe produkty lub usługi lokalne (wartość docelowa wskaźnika³¹ wynosi pięć), do których zaliczono m.in. wykonanie ogrodu zielarskiego i odtworzenie tradycyjnych zabudowań w miejscowości Rowiny,
- b) zagospodarowano 24 miejsca użyteczności publicznej, położone na trasie szlaków turystycznych (wartość docelowa – 31),
- c) wybudowano 18 obiektów małej architektury przy trasie szlaków turystycznych (wartość docelowa – 21), w tym dwie wypożyczalnie kajaków i dziewięć drewnianych uwiązów dla koni, przy szlaku konnym w gminie Biała Podlaska,
- d) wybudowano, przebudowano, wyremontowano, zmodernizowano lub wyposażono 41 miejsc użyteczności publicznej, obiektów małej infrastruktury lub zagospodarowano teren użyteczności publicznej w ramach przedsięwzięcia tworzenia Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej (wartość docelowa – 61). Do efektów tych zaliczono m.in.: uruchomienie 11 placówek (głównie świetlic wiejskich), wykonanie prac

³⁰ Podano wybrane wskaźniki.

³¹ Ustalone aneksem nr 6 do umowy o realizację LSR, podpisanym 29 października 2013 r.

modernizacyjnych w sześciu istniejących budynkach (pomieszczeniach) świetlic i prac remontowych, zakup wyposażenia dla 17 tego rodzaju placówek,
e) zorganizowano 10 imprez promujących rekreację i turystykę (wartość docelowa – 20) oraz 31 promujących tradycje ludowe (wartość docelowa – 37).

(dowód: akta kontroli nr 698-714)

4.5. Wartości wskaźników rezultatu uzyskane na koniec 2013 r. wskazują na proporcjonalną do wydatkowych środków realizację przedsięwzięcia zmierzającego do utworzenia infrastruktury trasy szlaków turystycznych. Wskaźnik zwiększenia liczby turystów odwiedzających obszar objęty LSR wyniósł 72,4% (zaplanowano 82,03%). Liczba osób uczestniczących w imprezach promujących turystykę i rekreację wyniosła 4.900, co stanowiło 81,7% założonej wielkości (6.000 osób), a korzystających z wybudowanych, przebudowanych, wyremontowanych, zmodernizowanych i wyposażonych miejsc użyteczności publicznej – 6.202 osoby (zaplanowano 10.000 osób). Z działalności turystycznej przeszkolono 42 z 65 osób zakładanych (64,6%).

(dowód: akta kontroli nr 715-718)

Na 55% poziomie zrealizowano wskaźnik rezultatu dotyczący liczby osób, które otrzymały lub zakupiły nowe produkty albo usługi lokalne w ramach przedsięwzięcia tworzenia szlaków wiosek tematycznych, co wynika z uzyskanej wielkości wskaźników produktu w tym przedsięwzięciu. Wskaźnik liczby osób, które skorzystały z obiektów lub miejsc wspartych dofinansowaniem, udzielanym w ramach realizacji LSR wyniósł 57,9%. Korzystnej ukształtowały się pozostałe wskaźniki rezultatu tego przedsięwzięcia, tj.:

- liczba osób prowadzących działalność artystyczną lub rzemieślniczą, które otrzymały wsparcie – 70,1% (udzielono go 123 osobom ze 173 planowanych),
- liczba osób, które otrzymały publikacje na temat tradycyjnych walorów przyrodniczych, historycznych i kulturowych – 86,4% (otrzymało je 17.450 osób z 20.200 zakładanych),
- liczba osób przeszkolonych z zakresu działalności dotyczącej zachowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego – 72,4% (przeszkolono 490 osób z 530 planowanych),
- w pełni zrealizowano wskaźnik osób, którym zamierzano przekazać mapy i foldery małej architektury świeckiej i sakralnej (tj. 2.000 osób).

(dowód: akta kontroli nr 716-717)

Z uwagi na wybudowanie, przebudowanie, wyremontowanie, zmodernizowanie lub wyposażenie 41 z 73 planowanych miejsc użyteczności publicznej i obiektów małej infrastruktury (w ramach tworzenia Wiejskich Centrów Aktywności Społecznej) uzyskano 68,4% wskaźnik rezultatu osób korzystających z tych miejsc i obiektów (skorzystało z nich 17.781 osób z 26.000 planowanych). W szkoleniach aktywizujących i doradczych dla organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i mieszkańców wzięło udział 69 osób z 200 planowanych (36,5%).

(dowód: akta kontroli nr 718)

4.7. W analizowanym okresie nie finansowano projektów bezpośrednio wspierających politykę prorodzinną.

(dowód: akta kontroli nr 1001-1002)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Efekty zakończonych projektów (wskaźniki produktu) ustalano głównie na podstawie ankiet monitorujących, bez przeprowadzenia wizytacji i kontroli w miejscu realizacji projektów. Pierwszy wzór tej ankiety opracowano na początku 2012 r. Był on jednak zbyt skomplikowany i wiosną 2013 r. opracowano kolejny wzór, a w czasie kontroli NIK funkcjonował trzeci wzór tego dokumentu. Z wyjaśnień uzyskanych od pracownika prowadzącego monitoring LSR wynika, że telefonicznie pomagała ona w wypełnieniu większości ankiet i – jak podała – „W czasie rozmów uzgadniamy jakie efekty należy wykazać w ankietach” (...) „Nadmieniam, że to ja założyłam ewidencję wskaźników i czułam się zobowiązana ustalić wskaźniki dla projektów, które zostały zrealizowane za okres kiedy jeszcze nie pracowałam. Prawdopodobnie wtedy mogły wystąpić błędy w klasyfikacji efektów. Nikt mnie nie przeszkolił, jak należy te sprawy prowadzić”.³² Dodała, że „nie czuła się upoważniona” do prowadzenia postępowań weryfikacyjnych w celu ustalania rzeczywiście uzyskanych wskaźników. Natomiast Prezes Zarządu Mariusz Kostka wyjaśnił,

³² Specjalista A.B. pracuje w BLGD od 19 września 2011 r.

że w BLGD nie ustalono procedur weryfikacji i kontroli odnotowywanych wskaźników realizacji Strategii, ponieważ nie ma takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli nr 675-697, 995-996, 1000 i 1066-1067)

Tymczasem na przykład:

- W wyniku dwuetapowej realizacji prac remontowych przeprowadzonych w zabytkowym kościele w Polubiczach, wykonanych w ramach dwóch odrębnych projektów (dofinansowanych środkami z EFRROW w łącznej kwocie 90 tys. zł) wykazano dwa odrębne efekty (wskaźniki produktu). Pierwszy to wybudowanie, przebudowanie, wyremontowanie, zmodernizowanie lub wyposażenie obiektu sakralnego, a drugi – przeprowadzenie renowacji obiektu małej architektury sakralnej.

(dowód: akta kontroli nr 704 i 709)

- Ustalonym przez BLGD efektem projektu „Pokrycie budynków turystycznych gontem osikowym” było wykazanie wybudowania obiektu małej infrastruktury na trasie turystycznych szlaków. Z powyższego projektu (dofinansowanego kwotą 23 tys. zł) wynika natomiast, że jego przedmiotem było faktycznie wykonanie pokryć dachowych z gontu osikowego, na wybudowanych już obiektach gospodarstwa agroturystycznego, w celu nadania im naturalnego wyglądu, zgodnego charakterem architektury południowego Podlasia.

(dowód: akta kontroli nr 705 i 1096-1098)

NIK zwraca zatem uwagę, że stosowanie wyłącznie ankiet monitorujących do ustalania efektów zrealizowanych projektów, z pominięciem wizytacji i kontroli w miejscu realizacji projektu może utrudniać określanie rzeczywistych wskaźników.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie efekty wdrażania i poziom wykorzystania środków przeznaczonych na oś Leader w ramach PROW 2007-2013.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o:

1. Dostosowanie LSR do wymogów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania "Odnowa i rozwój wsi" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 w zakresie dotyczącym pomocy udzielanej na odnowienie obiektów sakralnych.
2. Wyegzekwowanie o członków Rady BLDG wywiązywania się z ustalonych umową w sprawie realizacji LSR obowiązków dotyczących zapewnienia bezstronności przy wyborze i ocenie projektów.
3. Prawidłowe ustalanie kosztów kwalifikowalnych w działaniu 431 „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” oraz rozliczenie z Urzędem Marszałkowskim refundacji uzyskanej z tytułu usług księgowych i prawnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

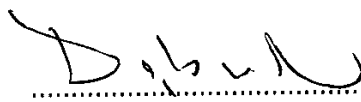
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

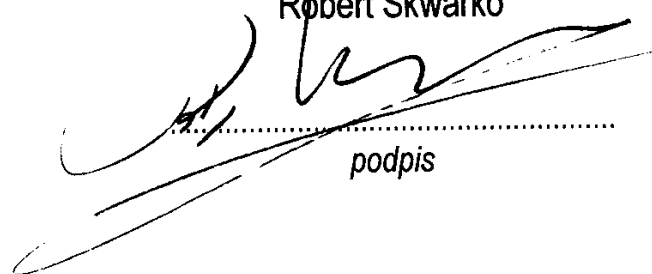
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia: 7 sierpnia 2014 r.

Kontroler
Henryk Dąbrowski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
podpis