



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.411.003.02.2017
I/17/003

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11
llu@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/17/003 – Realizacja wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w województwie lubelskim w latach 2015-2017
Okres objęty kontrolą	Lata 2015–2017 do dnia zakończenia kontroli
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	1. Jacek Romanowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/53/2017 z dnia 17 marca 2017 r. 2. Iwona Pacwa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/52/2017 z dnia 17 marca 2017 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego (dalej: Urząd); ul. Artura Grottgera 4, 20-029 Lublin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Sławomir Sosnowski, Marszałek Województwa Lubelskiego od 24 czerwca 2014 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Zarząd Województwa Lubelskiego² zgodnie z obowiązującymi przepisami powołał i określił zasady działania Komisji ds. Wyboru Strategii Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność³. Ogłoszenie o konkursie na wybór LSR, wraz z opracowanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: MRiRW) regulaminem, zostały prawidłowo podane do publicznej wiadomości. Pomimo dobrego przygotowania organizacyjnego do realizacji zadań dotyczących wsparcia dla rozwoju lokalnego, niedostateczna weryfikacja dokumentacji na etapie wyboru LSR, jak i na etapie realizacji umowy ramowej, skutkowałą nierozpoczęciem do dnia zakończenia kontroli NIK żadnego planowanego w LSR przedsięwzięcia na obszarze Białkopodlaskiej Lokalnej Grupy Działania. NIK zwraca również uwagę na fakt, iż trzy z objętych kontrolą LGD przystąpiło do naboru wniosków na realizację przedsięwzięć w ramach celów, dla których zakładane w ich lokalnych strategiach rozwoju wskaźniki oddziaływania były już osiągnięte.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w województwie lubelskim

Opis stanu faktycznego

1.1. Uchwałą nr LXXIII1539/2015 z dnia 22 grudnia 2015 r. Zarząd Województwa przyjął Regulamin Pracy Komisji ds. Wyboru LSR, które miały być realizowane przez Lokalne Grupy Działania⁴ w perspektywie finansowej 2014-2020. W regulaminie

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

² Dalej: Zarząd Województwa.

³ Dalej: LSR.

⁴ Dalej: LGD.

określono zasady działania Komisji, m.in.: zadania jej członków, tryb pracy, sposób oceny merytorycznej LSR i zasady wynagradzania ekspertów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 6-17)

Uchwałą nr LXXIV/1587/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. Zarząd Województwa powołał Komisję ds. Wyboru LSR⁵, składającą się z 12 osób, w tym ośmiu przedstawicieli Zarządu Województwa i czterech ekspertów zewnętrznych. Przewodniczącym i jego zastępcą zostali przedstawiciele Zarządu Województwa. MRiRW oraz Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju nie zgłaszały swoich przedstawicieli do udziału w pracy Komisji.

Powołanie i określenie zasad działania Komisji odbyło się zgodnie z art. 3 ust. 1-4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności⁶.

Do powołania ekspertów zastosowano odpowiednio art. 49 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020⁷. Zarząd Województwa wyznaczył ekspertów spośród dziewięciu kandydatów wybranych w drodze otwartego konkursu, zgodnie z przyjętym Regulaminem powoływania kandydatów na ekspertów⁸.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 18-44)

1.2. Uchwałami z dnia 6 października 2015 r.⁹ Zarząd Województwa przyjął:

- regulamin konkursu na wybór LSR wraz z załącznikami oraz formularz umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR (dalej: formularz umowy ramowej),
- treść ogłoszenia o konkursie na wybór LSR.

Regulamin konkursu na wybór LSR wraz z załącznikami¹⁰ oraz formularz umowy ramowej Urząd otrzymał do stosowania z MRiRW. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o RLKS ww. regulamin i formularze opracowują ministrowie właściwi do spraw rozwoju wsi i do spraw rybołówstwa.

Ogłoszenie o konkursie na wybór LSR zawierało informacje określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o RLKS. Termin składania wniosków (od 9 listopada do 31 grudnia 2015 r.) został wyznaczony zgodnie z art. 8 ust. 2 ww. ustawy i uzgodniony z MRiRW.

Ogłoszenie o konkursie i regulamin wraz z załącznikami zostały podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej prow.lubelskie.pl¹¹ w dniu 8 października 2015 r. (30 dni przed terminem składania wniosków o wybór LSR) – zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ust. 4 ustawy o RLKS.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 45-88)

⁵ Dalej: Komisja.

⁶ Dz. U. poz. 378, ze zm.; dalej: ustawa o RLKS.

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 217, ze zm.; dalej: ustawa PS.

⁸ Regulamin powoływania kandydatów na ekspertów oraz prowadzenia wykazu kandydatów na ekspertów w ramach wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na lata 2014-2020, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały Nr LXVI/1376/2015 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu powoływania kandydatów na ekspertów oraz prowadzenia wykazu kandydatów na ekspertów w ramach wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na lata 2014-2020 oraz ustalenia terminu składania wniosków o wpis do wykazu kandydatów na ekspertów.

⁹ Uchwała nr LVIII/1219/2015 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 6 października 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu konkursu na wybór LSR oraz formularza umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR do wyboru LSR w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2015 oraz Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i Morze”; Uchwała nr LVIII/1220/2015 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustalenia terminu i miejsca składania wniosków o wybór LSR w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2015 oraz Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i Morze”.

¹⁰ Załączniki do regulaminu: formularz wniosku o wybór LSR wraz z instrukcją wypełnienia wniosku, kryteria wyboru LSR, struktura i wymagania dotyczące LSR, formularz karty oceny wniosku o wybór LSR, formularz karty oceny LSR po względem spełnienia kryteriów wyboru LSR dla członka komisji, sposób ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR.

¹¹ <http://prow.lubelskie.pl/dla-wnioskujacych/nabory-wnioskow>.

1.3. W dniu 21 kwietnia 2016 r. Komisja wybrała w drodze uchwał 23 LSR, które otrzymały, określoną w regulaminie konkursu, wymaganą liczbę punktów (minimum 147). Jedna LSR nie została wybrana do realizacji ze względu na niespełnienie ww. warunku.

Trzydzieści LSR (z 23) zostało wybranych pod warunkiem wprowadzenia zmian zapewniających otrzymanie w ramach oceny każdego kryterium wyboru co najmniej minimalnej liczby punktów, której uzyskanie było niezbędne do wyboru LSR.

Lista ocenionych LSR została zamieszczona w dniu 22 kwietnia 2016 r. na stronie internetowej prow.lubelskie.pl.

LGD nie wniosły do sądu administracyjnego skarg na uchwały Komisji.

Uchwałą Nr XCVI/1983/2016 r. z dnia 26 kwietnia 2016 r. Zarząd Województwa zatwierdził wybór LSR dokonany w dniu 21 kwietnia 2016 r. przez Komisję.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 89-103, tom II str. 256-257)

Uchwałą nr CX/2271/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r. Zarząd Województwa upoważnił dyrektora i zastępcę dyrektora Departamentu PROW do składania oświadczeń woli oraz dokonywania wszelkich czynności w imieniu Samorządu Województwa w ramach zadań instytucji zarządzającej w zakresie działań objętych PROW na lata 2014-2020, w tym przyznawania i wypłaty pomocy. Uchwałą nr CX/2277/2016 z dnia 21 czerwca 2016 r. Zarząd Województwa udzielił pełnomocnictwa dyrektorowi i zastępcy dyrektora Departamentu PROW oraz kierownikowi Oddziału Wdrażania PROW do składania oświadczeń woli w imieniu Samorządu Województwa w zakresie zmian umów o dofinansowanie projektów zawartych w ramach PROW na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 281-283)

1.4. Badaniem objęto wybór LSR: Białkopodlaskiej Lokalnej Grupy Działania (dalej: BLGD), Lokalnej Grupy Działania „Owocowy Szlak” (dalej: LGD Owocowy Szlak), Stowarzyszenia „Poleska Dolina Bugu” (dalej: Stowarzyszenie PDB), Lokalnej Grupy Działania „Razem ku Lepszej Przyszłości” (dalej: LGD Razem ku Lepszej Przyszłości).

Wnioski o wybór ww. LSR spełniały wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy o RLKS: zostały złożone w terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie, zawierały nazwę i adres wnioskodawcy oraz LSR. Ocenę każdego LSR przeprowadziło niezależnie dwóch członków Komisji, w tym ekspert, pod względem spełnienia kryteriów wyboru, przy użyciu formularza karty oceny LSR.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 104-105, 108-147, 156-193, 229-247, 287, 305-324, 365, 382-418, 441)

W konkursie LSR BLGD otrzymała 165 pkt, LSR LGD Owocowy Szlak – 229 pkt, LSR Stowarzyszenia PDB – 183 pkt, LSR LGD Razem ku Lepszej Przyszłości – 174 pkt. W związku z brakiem wymaganej minimalnej liczby punktów w kryterium nr 11 (BLGD), kryterium nr 5.1 (Stowarzyszenie PDB), kryterium nr 5.1, 5.2 i 11 (LGD Razem ku Lepszej Przyszłości), zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy o RLKS uchwałami Komisji z dnia 21 kwietnia 2016 r. LSR tych lokalnych grup działania zostały wybrane warunkowo, a LGD zobowiązano do dokonania w nich zmian zapewniających otrzymanie w ramach oceny każdego kryterium co najmniej minimalnej liczby punktów, której uzyskanie jest niezbędne do wyboru LSR, określonej w regulaminie konkursu.

Zgodnie z § 9 ust. 13 pkt 1 regulaminu konkursu na wybór LSR, w związku z uzyskaniem przez LSR BLGD nie więcej niż 172 pkt, wnioskowane przez BLGD kwoty na wsparcie zostały obniżone o 10%. Wysokość środków na wsparcie

realizacji operacji w ramach LSR, w ramach PROW¹² ustalono na 2.925.000 euro, w tym: 1.861.177,50 euro ze środków EFRROW¹³, co przy kursie 4 zł/euro stanowi odpowiednio 11.700.000 zł, w tym 7.444.710 zł. Wysokość środków finansowych na wsparcie na wdrażanie projektów współpracy do 2018 roku, w ramach PROW ustalono na: 58.500 euro (234.000 zł) z udziałem środków EFRROW. Wysokość środków finansowych na wsparcie funkcjonowania BLGD ustalono na: 596.250 euro (2.385.000 zł).

W wyniku uzyskania przez LSR Stowarzyszenia PDB i LSR LGD Razem ku Lepszej Przyszłości co najmniej 173 pkt, lecz nie więcej niż 196 pkt, wnioskowane przez te LGD kwoty środków na wsparcie zostały obniżone o 5%.

W dniach 18 i 20 maja 2016 r. Zarząd Województwa zawarł odpowiednio z BLGD, LGD Owocowy Szlak, Stowarzyszeniem PDB oraz LGD Razem ku Lepszej Przyszłości umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR¹⁴ (dalej: umowy ramowe). Z zachowaniem terminu określonego w art. 14 ust. 3 ustawy o RLKS (30 dni od zawarcia umów ramowych) BLGD, Stowarzyszenie PDB oraz LGD Razem ku Lepszej Przyszłości przekazały Zarządowi Województwa poprawione LSR, w wyniku czego aneksami do umów ramowych zmieniono LSR.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 89-103, 106-107, 194-198, 270-284, 288-304, 348-352, 366-381, 438, tom II str. 14-29)

1.4.1. W dniu 8 lipca 2016 r. Zarząd Województwa zawarł aneks nr 1 do umowy ramowej z BLGD, którym zmieniono LSR stanowiącą załącznik nr 1 do tej umowy. LSR zakładała cztery cele ogólne:

- ograniczenie ubóstwa i wzrost gospodarczy poprzez rozwój przedsiębiorczości oraz poprawa stanu środowiska na obszarze objętym LSR (cel szczegółowy: wzrost poziomu zatrudnienia i przedsiębiorczości mieszkańców obszaru objętego LSR, realizowany poprzez tworzenie i rozwój przedsiębiorczości usługowej i produkcyjnej),
- zachowanie dziedzictwa kulturowego, historycznego i naturalnego obszaru objętego LSR (trzy cele szczegółowe: zachowanie tradycji regionalnych i lokalnych oraz walorów przyrodniczych regionu, rozwój i promocja obszaru LSR w oparciu o zasoby regionu, zachowanie elementów architektury świeckiej i sakralnej, tradycyjnej dla regionu), realizowany poprzez działania na rzecz zachowania tożsamości lokalnej, promujące obszar LSR i na rzecz zachowania małej architektury świeckiej i sakralnej,
- wzmocnienie kapitału społecznego oraz rozwój aktywności społecznej mieszkańców obszaru objętego LSR, w tym grup defaworyzowanych (dwa cele szczegółowe: wzrost wiedzy i kompetencji, wzrost poziomu aktywności mieszkańców obszaru LSR), realizowany poprzez wsparcie doradcze i szkoleniowe oraz aktywizację społeczności lokalnej,
- poprawa stanu przestrzeni publicznej obszaru objętego LSR (cel szczegółowy: rozwój infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i kulturalnej, realizowany poprzez wybudowanie, przebudowanie, zagospodarowanie, wyposażenie obiektów lub miejsc ogólnodostępnej, niekomercyjnej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i kulturalnej na obszarze objętym LSR).

Na realizację LSR (tj. na wsparcie wdrażania operacji w ramach LSR) zaplanowano 11.700 tys. zł, w tym: 6.100 tys. zł na realizację celu ogólnego pierwszego, a na realizację celu drugiego, trzeciego i czwartego odpowiednio 2.084,2 tys. zł,

¹² Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

¹³ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

¹⁴ Umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR: umowa nr 00021-6933-UM0310009/15 z dnia 20 maja 2016 r. zawarta z BLGD, umowa nr 00001-6933-UM0320014/15 z dnia 18 maja 2016 r. zawarta z LGD Owocowy Szlak, umowa nr 00019-6933-UM0310021/15 z dnia 20 maja 2016 r. zawarta z LGD Razem ku Lepszej Przyszłości, umowa nr 00011-6933-UM0310004/15 z dnia 18 maja 2016 r. zawarta ze Stowarzyszeniem PDB.

815,8 tys. zł i 2.700 tys. zł. Na wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji przewidziano 2.385 tys. zł, a na przygotowanie i realizację działań w zakresie współpracy z lokalną grupą działania – 234 tys. zł.

W LSR zaplanowano wskaźnik oddziaływania – spadek bezrobocia rejestrowanego na obszarze LSR dla celu ogólnego „Ograniczenie ubóstwa i wzrost gospodarczy poprzez rozwój przedsiębiorczości oraz poprawa stanu środowiska na obszarze objętym LSR” na poziomie docelowym 12,96% w 2022 r. (przy wskaźniku z 2015 r. traktowanym jako rok bazowy na poziomie 13%) oraz wskaźnik rezultatu dla celu szczegółowego 1.1 (Wzrost poziomu zatrudnienia i przedsiębiorczości mieszkańców obszaru objętego LSR) – utworzenie do 2022 r. 34 miejsc pracy. W Planie działania, stanowiącym załącznik 3 do LSR, na przedsięwzięcia dedykowane tworzeniu i utrzymaniu miejsc pracy zaplanowano 6,1 mln zł, co stanowiło 52,13% budżetu przeznaczanego na realizację LSR (11,7 mln zł).

Art. 19 ust. 1 ustawy RLKS stanowi, że ogłoszenie o naborze wniosków o udzielenie wsparcia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013, na operacje realizowane przez podmioty inne niż LGD, podaje do publicznej wiadomości LGD, która jest stroną umowy ramowej, po uzgodnieniu terminu naboru tych wniosków z zarządem województwa.

W dniu 24 października 2016 r. inspektor ds. wdrażania projektów w Departamencie PROW zaakceptował przeprowadzenie w dniach od 9 do 23 listopada 2016 r. przez BLGD naboru wniosków o udzielenie pomocy na tworzenie i rozwój przedsiębiorczości usługowej i produkcyjnej.

Na podstawie danych statystycznych opublikowanych na stronie Powiatowego Urzędu Pracy w Białej Podlaskiej ustalono, że na dzień 30 czerwca 2016 r. wskaźnik bezrobocia na obszarze powiatu bialskiego¹⁵ wyniósł 12,6%, a na koniec września 2016 r. – 12,2%, a więc był niższy od ustalonego poziomu docelowego (12,96%) i wykazywał tendencję malejącą.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 89-100, 106-108, 126-145, 194-200, tom II str. 69-72)

W LSR BLGD, stanowiącej załącznik do aneksu nr 1 do umowy ramowej z 20 maja 2016 r., w rozdz. VI „Sposób wyboru i oceny operacji oraz sposób ustanawiania kryteriów wyboru” (str. 55) podano, że na rozwijanie działalności gospodarczej wnioskodawca uzyska pomoc w wysokości 300 tys. zł, oraz że intensywność pomocy z tego zakresu stanowi 70% kosztów kwalifikowanych.

Z kolei w lokalnych kryteriach wyboru operacji na rozwijanie działalności gospodarczej, będących załącznikiem do umowy ramowej, w kryterium siódmym BLGD wskazała, że preferowane będą operacje, które zakładają większy wkład własny wnioskodawcy, niż minimalny określony w LSR (minimalny wkład 30%). W przypadku operacji zakładającej wkład własny w wysokości 30% przyznane miały być 2 pkt, powyżej 30% – 4 pkt.

Kryterium czwarte wyboru operacji w zakresie podejmowania działalności i kryterium trzecie wyboru operacji na rozwijanie działalności gospodarczej dotyczyły korzystania przez wnioskodawców, w trakcie przygotowywania wniosku, ze świadczeń oferowanych przez BLGD. W przypadku korzystania z więcej niż jednej formy świadczeń (szkoleń, kursów, doradztwa, spotkania informacyjnego) wnioskodawca otrzymać miał 5 pkt, w przypadku korzystania z jednej formy – 3 pkt.

(dowód: akta kontroli str. 133-135, 152-155)

1.4.2. W przyjętej LSR, będącej załącznikiem do umowy ramowej z 18 maja 2016 r., LGD Owocowy Szlak zaplanowała wskaźnik oddziaływania – liczbę bezrobotnych w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym na obszarze LSR dla celu

¹⁵ Jest to obszar odpowiadający LSR.

ogólnego „Obszar LGD konkurencyjny gospodarczo z przedsiębiorczymi mieszkańcami świadomymi atutów swojego otoczenia” na poziomie docelowym 9,5% (w 2023 r.), przy wskaźniku z 2014 r. (rok bazowy) na poziomie 10,1%, oraz wskaźnik rezultatu dla celu szczegółowego 3.1 (Rozwój przedsiębiorczości związanej z przetwórstwem rolno-spożywczym) i 3.2 (Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i ograniczenie ubóstwa poprzez wsparcie zakładania i rozwijania innowacyjnej działalności gospodarczej w sektorze usług) – utworzenie do 2023 r. 30 miejsc pracy. W Planie działania, stanowiącym załącznik 3 do LSR, na przedsięwzięcia dedykowane tworzeniu i utrzymaniu miejsc pracy w ramach ww. celu zaplanowano 3,78 mln zł, co stanowiło 47,25% budżetu przeznaczanego na realizację LSR z PROW (8 mln zł).

W dniu 26 września 2016 r. inspektor ds. wdrażania projektów w Departamencie PROW zaakceptował przeprowadzenie w dniach od 31 października do 25 listopada 2016 r. przez LGD Owocowy Szlak naboru wniosków o udzielenie pomocy na podejmowanie i rozwijanie działalności gospodarczej związanej z przetwórstwem rolno-spożywczym.

Na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS w 2015 r. ustalono, że liczba bezrobotnych w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym dla powiatu opolskiego¹⁶ wynosiła 9,4%, i była niższa od przyjętej wartości docelowej w 2023 r. (9,5%).

W lokalnych kryteriach wyboru operacji na rozwijanie i podejmowanie działalności gospodarczej związanej z przetwórstwem rolno-spożywczym, pierwsze kryterium preferowało wnioskodawców, którzy skonsultowali wniosek i korzystali z doradztwa Biura LGD (1 pkt).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 230-256, 285-286)

1.4.3. W dniu 15 lipca 2016 r. Zarząd Województwa zawarł aneks nr 1 do umowy ramowej z LGD Razem ku Lepszej Przyszłości, którym zmieniono LSR będącą załącznikiem nr 1 do tej umowy. W LSR zaplanowano wskaźnik oddziaływania – liczbę bezrobotnych w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym na obszarze LSR dla celu ogólnego „Konkurencyjna gospodarka i stworzone miejsca pracy poza rolnictwem” na poziomie docelowym 7% (w 2023 r.), przy wskaźniku w 2014 r. na poziomie 7,2%, oraz wskaźnik rezultatu dla celu szczegółowego 1.1 (Budowanie przedsiębiorczości przyjaznej środowisku) – utworzenie do 2023 r. 35 miejsc pracy. W Planie działania, stanowiącym załącznik 3 do LSR, na przedsięwzięcia dedykowane tworzeniu i utrzymaniu miejsc pracy w ramach ww. celu zaplanowano 2,299 mln zł, co stanowiło 26,9% budżetu przeznaczanego na realizację LSR PROW (8,55 mln zł).

W dniu 5 października 2016 r. kierownik Oddziału Wdrażania PROW zaakceptował przeprowadzenie w dniach od 16 listopada do 2 grudnia 2016 r. przez LGD Razem ku Lepszej Przyszłości naboru wniosków o udzielenie pomocy na podejmowanie działalności przyczyniającej się do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej.

Według Banku Danych Lokalnych GUS w 2015 r. liczba bezrobotnych w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym dla powiatu łukowskiego¹⁷ wynosiła 6,04% i była niższa od przyjętego poziomu docelowego w 2023 r. (7%).

W lokalnych kryteriach wyboru operacji na podejmowanie i rozwijanie działalności, pierwsze kryterium w ww. naborze preferowało wnioskodawców, którzy korzystali ze szkoleń organizowanych przez LGD (2 pkt).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 305-364)

¹⁶ Jest to obszar odpowiadający LSR.

¹⁷ Bez miasta Łukowa - jest to obszar odpowiadający LSR.

1.4.4. W dniu 1 sierpnia 2016 r. Zarząd Województwa zawarł aneks nr 1 do umowy ramowej ze Stowarzyszeniem PDB, którym zmieniono LSR będącą załącznikiem nr 1 do tej umowy. W LSR zaplanowano wskaźnik oddziaływania – wskaźnik przedsiębiorczości, rozumiany jako liczba podmiotów gospodarki narodowej przypadająca na 10 tys. mieszkańców dla celu ogólnego „Wzrost konkurencyjności i atrakcyjności oraz równoważenie rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru LSR” na poziomie docelowym 824 (w 2027 r.), przy wskaźniku w 2014 r. (przyjęty rok bazowy) na poziomie 668 oraz wskaźnik rezultatu dla celu szczegółowego 1.1 (Wspieranie przedsiębiorczości na obszarze LSR) i 1.2 (Wzmacnianie funkcji turystycznej obszaru LSR) – utworzenie do 2027 r. 34 miejsc pracy. W Planie działania, stanowiącym załącznik 3 do LSR, na przedsięwzięcia dedykowane tworzeniu i utrzymaniu miejsc pracy w ramach poddziałania „Realizacja LSR” zaplanowano 3,32 mln zł, co stanowiło 58,25% budżetu przeznaczanego na realizację LSR (5,7 mln zł).

Według Banku Danych Lokalnych GUS w 2015 r. wskaźnik przedsiębiorczości dla ośmiu gmin stanowiących obszar objęty LSR¹⁸ wynosił 665.

Pięte kryterium wyboru operacji na tworzenie nowych przedsiębiorstw i szóste kryterium na rozwijanie przedsiębiorstw preferowały wnioskodawców, którzy na etapie sporządzania wniosków korzystali ze szkoleń organizowanych przez LGD (2 pkt).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 382-440)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W postępowaniu w sprawie wyboru LSR BLGD Zarząd Województwa oraz powołana przez ten Zarząd Komisja, przed którymi toczyło się postępowanie, nie wypełniły dostatecznie rzetelnie obowiązku nałożonego art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o RLKS, gdyż nie dostrzegły niezgodności pomiędzy określonymi w LSR warunkami wyboru i oceny operacji a lokalnymi kryteriami oceny wniosków o udzielenie wsparcia, załączonymi do wniosku o wybór LSR.

BLGD określiła w LSR, że pomoc na rozwijanie działalności zostanie przyznana w wysokości 300 tys. zł, a intensywność pomocy stanowi 70% kosztów kwalifikowanych. Jednocześnie w kryterium siódmym oceny wniosków o udzielenie wsparcia BLGD wskazała, że preferowane będą operacje, które zakładają większy wkład własny wnioskodawcy, niż określony w LSR, tj. 30%.

Pomimo tej niezgodności, uchwałą Nr XCVI/1983/2016 r. z dnia 26 kwietnia 2016 r. Zarząd Województwa zatwierdził warunkowy wybór LSR BLGD dokonany w dniu 21 kwietnia 2016 r. przez Komisję i w dniu 8 lipca 2016 r. aneksem do umowy ramowej z dnia 20 maja 2016 r. przyjął LSR oraz lokalne kryteria wyboru operacji.

Skutkiem niedochowania rzetelności na etapie weryfikacji ww. dokumentów było wprowadzenie w błąd wnioskodawców i w konsekwencji: odrzucenie przez Radę BLGD wniosków na rozwijanie działalności, w których zakładano niższą intensywność pomocy niż 70% i odmowa przez Zarząd Województwa udzielenia wsparcia wszystkim trzem podmiotom wybranym w konkursie przez BLGD ze względu na wyższy niż 30% wkład własny wnioskodawców, a także uznanie przez Zarząd Województwa za niezasadne dwóch protestów od decyzji podjętej przez Radę BLGD. Do dnia zakończenia kontroli NIK na obszarze BLGD nie rozpoczęto realizacji żadnej operacji w zakresie rozwijania działalności.

¹⁸ Miasto Włodawa, gmina Włodawa, Ruda Huta, Wola Uhruska, Hańsk, Hanna, Wyrki, Stary Brus.

Zgodnie z art. 34 ust. 3 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013¹⁹ zadania lokalnych grup działania obejmują opracowanie niedyskryminującej i przejrzystej procedury wyboru oraz obiektywnych kryteriów wyboru operacji, które pozwalają uniknąć konfliktów interesów.

Dopiero w zmienionej już w trakcie kontroli NIK LSR (przyjętej przez Zarząd Województwa aneksem nr 3 z dnia 10 maja 2017 r. do umowy ramowej) wprowadzono spójny z kryteriami wyboru operacji zapis, że intensywność pomocy na rozwijanie działalności stanowi do 70% kosztów kwalifikowanych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 98-100, 106-107, 135, 154-155, 201-215, tom II str. 105-164, 305-307)

Wicemarszałek Grzegorz Kapusta w złożonych wyjaśnieniach podał, że jego zdaniem procedury i kryteria wyboru operacji ustalone przez BLGD spełniały wymogi PROW na lata 2014-2020. Procedury przyjęte przez BLGD były przejrzyste i uwzględniały wszystkie wymagania programu, w tym zalecenia sformułowane w Poradniku dla LGD w zakresie opracowania LSR na lata 2014-2020. Jak wyjaśnił, odrzucenie przez BLGD wniosków, w których zakładano niższą intensywność pomocy niż 70% było skutkiem nieprawidłowego podejścia BLGD.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 457, 460-461)

W Poradniku dla Lokalnych Grup Działania w zakresie opracowania LSR na lata 2014-2020, w części VI - Sposób wyboru i oceny operacji oraz sposób ustanawiania kryteriów wyboru, wśród kluczowych kwestii do uwzględnienia w procedurach LGD, mających na celu zagwarantowanie prawidłowości wyboru operacji, wskazano konieczność sformułowania zrozumiałych kryteriów. W części dotyczącej kluczowych kwestii w zakresie formułowania kryteriów wyboru operacji wskazano m.in., że kryteria te powinny być przejrzyste.

2. Terminy na przeprowadzenie naboru wniosków o udzielenie pomocy:

- w dniach od 9 do 23 listopada 2016 r. przez BLGD - na tworzenie i rozwój przedsiębiorczości usługowej i produkcyjnej,
- w dniach od 31 października do 25 listopada 2016 r. przez LGD Owocowy Szlak - na podejmowanie i rozwijanie działalności gospodarczej związanej z przetwórstwem rolno-spożywczym,
- w dniach od 16 listopada do 2 grudnia 2016 r. przez LGD Razem ku Lepszej Przyszłości - na podejmowanie działalności gospodarczej przyczyniającej się do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej,

nie zostały uzgodnione przez Zarząd Województwa, jak stanowi art. 19 ust. 1 ustawy RLKS, ale przez kierownika Oddziału Wdrażania PROW i inspektora w Departamencie PROW, którzy nie dysponowali stosownymi upoważnieniami Zarządu Województwa do dokonania tej czynności.

W złożonym na tę okoliczność wyjaśnieniu kierownik Oddziału Wdrażania PROW podał, że posiada pełnomocnictwo do składania oświadczeń woli w imieniu Samorządu Województwa w zakresie zmian umów o dofinansowanie projektów zawartych w ramach PROW 2014-2020, a nabór wniosków przez LGD jest częścią działań zmierzających do zmiany umowy ramowej. Z kolei inspektor w Departamencie PROW wyjaśnił, że pisma z prośbami o akceptację terminów naboru zostały mu przekazane do załatwienia „zgodnie z kompetencjami”.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 320, ze zm.)

Dyrektor Departamentu PROW wyjaśnił, że podczas spotkań dyrekcji z pracownikami departamentu, zorganizowanych po wpłynięciu pierwszych pism LGD o uzgodnienie terminów naboru wniosków, ustalono akceptowanie wszystkich terminów proponowanych przez LGD, spełniających warunki określone w ustawie o RLKS. Czynności wykonywane przez pracowników, związane z akceptowaniem tych terminów, odbywały się na polecenie kierownictwa Departamentu PROW.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 285-286, 361-464, 470-471, 474-479, tom II str. 69-72)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że Zarząd Województwa przyjął LSR BLGD (aneksem z 8 lipca 2016 r. do umowy ramowej), LSR LGD Owocowy Szlak (umową ramową z dnia 18 maja 2016 r.) i LSR LGD Razem ku Lepszej Przyszłości (aneksem z 15 lipca 2016 r. do umowy ramowej), pomimo że zaplanowane do osiągnięcia po zakończeniu realizacji LSR wskaźniki oddziaływania (spadek bezrobocia rejestrowanego – LSR BLGD, liczba osób bezrobotnych w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym – LGD Owocowy Szlak i LGD Razem ku Lepszej Przyszłości) w tym czasie już przekraczały zaplanowaną do osiągnięcia wartość docelową.

Dalszym krokiem (po zaakceptowaniu ww. LSR) było uzgodnienie terminów naboru wniosków przez pracowników Departamentu PROW z LGD, pomimo że zgodnie z wytycznymi MRiRW nr 2/1/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r.²⁰ ogłoszenie naboru wniosków o przyznanie pomocy jest możliwe jedynie w sytuacji, jeśli LGD nie osiągnęła zakładanych w LSR wskaźników i ich wartości, dla celów i przedsięwzięć, w które wpisuje się zakres danego naboru.

W § 5 ust. 1 pkt 28 umów ramowych LGD zobowiązały się do stosowania wytycznych instytucji zarządzającej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 98, 106-107, 128, 142-145, 194-200, 232, 238-251, 285-286, 303-304, 312, 321-323, 361-364, tom II str. 69-72)

Zdaniem Marszałka Województwa i Wicemarszałka Grzegorza Kapusty, wskaźniki oddziaływania dotyczą co do zasady zmian w danych makroekonomicznych i makrospołecznych, i mają pokazać poprawę stanu lub zmniejszenie zjawisk negatywnych w obrębie całej LGD, a nie wyłącznie w grupie docelowej – jak to było w przypadku wskaźników rezultatu. Wskaźniki oddziaływania to konsekwencje danej operacji wykraczające poza bezpośrednie i natychmiastowe efekty, dotyczące bezpośrednich beneficjentów oraz adresatów znajdujących się w otoczeniu. Wskaźniki oddziaływania powinny być programowane na okres dłuższy niż realizacja LSR i zakres czasowy pozwalający na zarejestrowanie zmian w tym obrębie powinien być określony dla ostatniego roku związania operacji z celem. Ich zdaniem nie było przesłanek do odrzucenia wniosków o przeprowadzenie naborów przez LGD, gdyż na dzień ich składania LGD nie miały osiągniętych zakładanych wskaźników dla celów szczegółowych i przedsięwzięć. Wskazane w LSR wartości wskaźników oddziaływania obejmują okres od 2014 do 2023 r. W momencie składania wniosków o wybór LSR (w grudniu 2015 r.) LGD dysponowały danymi statystycznymi za 2014 r. Wskaźniki oddziaływania są podatne na zmiany ekonomiczne i społeczne zachodzące w kraju i na świecie, wartości wskazane przez LGD były poprawne, a ich pomiar nastąpi najwcześniej w ostatnim roku związania z celem. Wg składających wyjaśnienia ocena efektywności realizacji LSR będzie możliwa po pojawieniu się pierwszych efektów działań podjętych przez LGD, którymi będą postęp finansowy i wskaźnikowy (osiągnięte wskaźniki produktu). Biorąc pod

²⁰ Wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 2/1/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie jednolitego i prawidłowego wykonania przez lokalne grupy działania zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej: wytyczne nr 2/1/2016).

uwagę, że ogłoszenie naboru wniosków o przyznaniu pomocy jest możliwe jedynie w sytuacji, jeśli LGD nie osiągnęła zakładanych w LSR wskaźników i ich wartości, dla celów i przedsięwzięć, w które wpisuje się zakres danego naboru, LGD nie osiągnęły na dzień podpisania aneksów wskaźników dla przedsięwzięć i celów szczegółowych określonych w LSR, gdyż wnioski o akceptację terminu naboru były pierwszymi wnioskami złożonymi po wyborze LSR.

(dowód: akta kontroli str. 457-458, 461-463, 465-469)

2. Uwaga NIK dotyczy również akceptowania przez Zarząd Województwa faktu ustalenia przez BLGD, LGD Owocowy Szlak, LGD Razem ku Lepszej Przyszłości i Stowarzyszenia Poleska Dolina Bugu kryterium wyboru operacji preferującego skorzystanie przez wnioskodawców ze świadczonych przez LGD konsultacji, doradztwa, szkoleń pomimo, że nie było to kryterium jakościowe i nie służyło wyłonieniu najlepszych operacji. Również w Poradniku dla Lokalnych Grup Działania w zakresie opracowania LSR na lata 2014-2020 wskazano, że kryteria powinny bezpośrednio powodować wybór operacji, które przyczyniają do osiągania określonych w LSR wskaźników produktu i rezultatu.

Do dnia zakończenia kontroli NIK, Departament PROW nie podjął żadnych działań wobec LGD Owocowy Szlak, LGD Razem ku Lepszej Przyszłości i Stowarzyszeniu Poleska Dolina Bugu, zmierzających do zweryfikowania tego kryterium, pomimo że na zasadność działań w tym zakresie wskazał MRiRW w piśmie z dnia 14 lutego 2017 r., skierowanym do dyrektora Departamentu PROW. Weryfikację kryteriów zalecono wyłącznie BLGD.

Dyrektor Departamentu PROW w złożonych wyjaśnieniach podał, że stanowisko MRiRW należy uznać za prawidłowe i w najbliższym czasie planowane jest skierowanie do wszystkich LGD pism z prośbą o dokonanie przeglądu kryteriów pod kątem ich jakości.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 152-155, 252-256, 355-360, 419-420, 458, 464, tom II str. 82-84, 91-92, 263-266)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Urząd był przygotowany do realizacji zadań związanych ze wsparciem rozwoju lokalnego. Jednak Zarząd Województwa oraz powołana przez Zarząd Komisja ds. Wyboru LSR, na etapie prac nad wyborem tych strategii nie dostrzegły niezgodności pomiędzy zapisami LSR BLGD a lokalnymi kryteriami oceny wniosków o udzielenie wsparcia, co w przypadku BLGD skutkowało odrzuceniem wszystkich złożonych wniosków. Nie dochowano też wymogu uzgadniania terminów naboru wniosków o udzielenie wsparcia przez trzy LGD, przez Zarząd Województwa bądź osoby posiadające stosowne upoważnienie Zarządu w tym zakresie.

2. Realizacja postanowień umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność zawartej pomiędzy Województwem Lubelskim a Stowarzyszeniem Białkopodlaska Lokalna Grupa Działania z siedzibą w Leśnej Podlaskiej oraz przyznawanie pomocy

Opis stanu faktycznego

2.1. Zarząd Województwa dokonał pozytywnej weryfikacji trzech harmonogramów realizacji planów komunikacji BLGD z lokalną społecznością²¹, dwóch na rok 2016 złożonych wraz z dokumentacją stanowiącą podstawę do podpisania aneksów do umowy ramowej oraz planu komunikacji na 2017 r. złożonego w terminie określonym w § 5 ust. 1 pkt 27 ww. umowy.

²¹ Dalej: plan komunikacji.

Złożony w dniu 17 czerwca 2016 r. harmonogram realizacji planu komunikacji na 2016 r. został zweryfikowany pozytywnie 5 lipca 2016 r. Wskazana w harmonogramie kwota planowanych kosztów na realizację działań komunikacyjnych wynosiła 37,2 tys. zł, a ujęta w planie komunikacji LSR, stanowiącej załącznik do aneksu nr 1 do umowy ramowej podpisanego w dniu 8 lipca 2016 r. – 39,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 106-107, tom II str. 1-11, 268-270)

2.2. W związku z brakiem formularza sprawozdania z realizacji LSR, do którego opracowania zobowiązane jest MRiRW, do czasu zakończenia kontroli NIK, Zarząd Województwa nie dokonywał weryfikacji sprawozdania, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 23 lit. c umowy ramowej.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 12-13, 294)

2.3. Trzykrotne aneksowanie umowy ramowej spowodowane było dokonaniem korekt w LSR BLGD. Zmiana LSR dokonana aneksem nr 1 z dnia 8 lipca 2016 r. wynikała z konieczności jej dostosowania w związku z warunkowym wyborem do realizacji oraz obniżeniem budżetu o 10%, zgodnie z Regulaminem konkursu na wybór LSR. Zmiana aneksem Nr 2 z 26 października 2016 r. była uzasadniona zmianą przepisów i wytycznych realizacji LSR, dotyczyła m.in. aktualizacji ilości i struktury członków BLGD, doprecyzowania informacji w zakresie limitu kwotowego przyznawanej pomocy oraz zmiany planu komunikacji. W LSR zmienionej aneksem nr 3 z dnia 10 maja 2017 r. wprowadzono między innymi zapisy będące wynikiem realizacji przez BLGD zaleceń Zarządu Województwa, o których mowa w pkt 2.7 niniejszego wystąpienia. Doprecyzowano kwestie dotyczące intensywności pomocy (do 70% kosztów kwalifikowanych) oraz dokonano zmian w planie działania i komunikacji z lokalną społecznością. W LSR nie dostosowano zaplanowanej wartości wskaźnika oddziaływania (rejestrowanego bezrobocia) na obszarze LSR do aktualnych danych statystycznych.

Jednocześnie ze zmianami w LSR, Zarząd Województwa w dniach 5 lipca 2016 r., 25 października 2016 r. i 27 kwietnia 2017 r. zaakceptował zmiany w dokumentach regulujących procedurę i kryteria wyboru operacji oraz regulaminach władz BLGD. Istotne zmiany, z punktu widzenia realizacji przez BLGD zaleceń Zarządu Województwa wskazanych w piśmie z dnia 20 marca 2017 r., znalazły odzwierciedlenie w dokumentach przekazanych do Urzędu 25 kwietnia 2017 r. Zmiany dotyczyły w szczególności lokalnych kryteriów wyboru operacji w ramach wdrażania LSR przez BLGD i polegały na zmniejszeniu z pięciu do dwóch liczby punktów przyznawanych za korzystanie z doradztwa i udziału w szkoleniach (spotkaniach informacyjnych) organizowanych przez BLGD oraz procedury oceny wyboru operacji, w której zobowiązano pracowników BLGD do złożenia oświadczenia o nieubieganiu się o wsparcie finansowe w procesie naboru wniosków.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 106-107, tom II str. 3, 30-34, 268, 275-276, 303-308)

2.4. W związku z nieprzyjęciem do realizacji żadnego z wniosków, złożonych w naborze 1/2016 o udzielenie wsparcia na przedsięwzięcia w ramach celu szczegółowego „Wzrost poziomu zatrudnienia i przedsiębiorczości mieszkańców obszaru objętego LSR” i - co za tym idzie - brakiem efektów realizacji LSR, Zarząd Województwa nie dokonywał oceny efektywności realizacji LSR. Według wyjaśnień dyrektora Departamentu PROW efektami podlegającymi ocenie będą odpowiednio postęp finansowy (środki wypłacone w ramach realizacji LSR, głównie w ramach poddziałania 19.2) i wskaźnikowy (osiągnięte wskaźniki produktu).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 249-254)

2.5. Zarząd Województwa przeprowadził dwie kontrole BLGD. Kontrola przeprowadzona 20 września 2016 r. miała na celu potwierdzenie wykonywania przez BLGD zobowiązań zawartych w § 5 umowy ramowej, aktualnych na dzień jej przeprowadzenia. Przedmiot i zakres kontroli został określony listą kontrolną. Kontrola przeprowadzona w dniu 7 lutego 2017 r. została wszczęta w związku z prowadzonym przez Urząd postępowaniem wyjaśniającym informacje o nieprawidłowościach w BLGD, zawarte w anonimowym piśmie przesłanym do Urzędu, ARiMR, MRiRW oraz doniesieniach prasowych. Ustalenia kontroli w zakresie dokumentacji polityki bezpieczeństwa, dostępu do wniosków o wsparcie w ramach przeprowadzonych naborów oraz weryfikacja danych dotyczących osób uczestniczących w szkoleniach i korzystających z doradztwa z listami obecności podpisywanymi w ramach stosunku pracy w BLGD, stanowiły podstawę do odmowy przyznania pomocy dla jednego z wnioskodawców będących pracownikiem biura BLGD.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 44-57, 60-68)

2.6. W dniu 24 października 2016 r. uzgodniono z BLGD termin pierwszego naboru wniosków o udzielenie pomocy na tworzenie i rozwój przedsiębiorczości usługowej i produkcyjnej (od 9 do 23 listopada 2016 r.)

Przewidziana łączna wartość wsparcia na operacje w ramach tego naboru wyniosła 2.000 tys. zł i obejmowała następujące zakresy tematyczne: podejmowanie działalności gospodarczej (900 tys. zł), rozwijanie działalności gospodarczej (900 tys. zł), wspieranie współpracy między podmiotami wykonującymi działalność gospodarczą na obszarze wiejskim objętym LSR (200 tys. zł).

Termin drugiego naboru wniosków od 29 maja do 12 czerwca 2017 r., zgodnie z posiadanym upoważnieniem Zarządu Województwa, zaakceptował 5 maja 2017 r. dyrektor Departamentu PROW. Kwota naboru będzie wynosiła 4.265 tys. zł i obejmowała: działania promujące obszar LSR (935 tys. zł); wsparcie działań na rzecz zachowania małej architektury świeckiej i sakralnej (780 tys. zł); aktywizację społeczności lokalnej (110 tys. zł); wybudowanie, przebudowanie, zagospodarowanie, wyposażenie obiektów lub miejsc ogólnodostępnej, niekomercyjnej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej i kulturalnej (2.440 tys. zł).

Zgodnie z § 6 pkt 7 umowy ramowej w dniu 27 kwietnia 2017 r., w ramach procedury uzgadniania drugiego terminu naboru wniosków, została przekazana BLGD informacja o wysokości dostępnych środków na poddziałanie 19.2 „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”²².

(dowód: akta kontroli, tom II str. 69-72, 251-254, 295-302)

2.7. Do dnia zakończenia kontroli NIK, Zarząd Województwa zweryfikował jeden z dziewięciu²³ wniosków o przyznanie pomocy na podejmowanie działalności gospodarczej, przekazanych przez BLGD 3 stycznia 2017 r.

Weryfikacja wniosku, w ramach której przeprowadzono postępowanie wyjaśniające i uwzględniono stanowisko Instytucji Zarządzającej PROW na lata 2014-2020, zakończyła się odmową przyznania pomocy. W uzasadnieniu odmowy podano, że w procesie wyboru operacji nie został spełniony warunek udzielenia wsparcia, jakim było prawidłowe zastosowanie określonych w LSR kryteriów wyboru operacji. Zarząd Województwa stwierdził, że Rada BLGD nieprawidłowo przyznała punkty w ramach lokalnego kryterium oceny nr 4 „Korzystanie ze wsparcia oferowanego

²² Zgodnie z wytycznymi nr 2/1/2016 wystąpienie do Zarządu Województwa z zapytaniem o wysokość dostępnych środków na nabór wniosków o przyznanie pomocy nie jest konieczne w przypadku ogłaszania pierwszego naboru wniosków o przyznanie pomocy w ramach poddziałania.

²³ W limicie środków mieściło się dziewięć z 17 wybranych przez BLGD wniosków o przyznanie pomocy.

przez BLGD". Wnioskodawca, będący pracownikiem biura BLGD, realizował jednocześnie obowiązki służbowe i korzystał z doradztwa oraz brał udziału w szkoleniu zorganizowanym przez BLGD, tj. wykonywał czynności wzajemnie się wykluczające²⁴. W uzasadnieniu Zarząd Województwa poddał także w wątpliwość jakość świadczonego na rzecz wnioskodawców doradztwa przez pracownika, który sam złożył wniosek w ramach naboru, oraz zwrócił uwagę na przewagę nad konkurencją wynikającą z możliwości wglądu do dokumentów innych wnioskodawców, co mogło przyczynić się do przygotowania wniosku w sposób, który zwiększał jego szanse w konkursie.

Nieprawidłowości w procesie wyboru operacji przez BLGD znalazły odzwierciedlenie w skierowanym przez Wicemarszałka w dniu 28 marca 2017 r. zawiadomieniu Prokuratury Rejonowej w Lublinie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Pismem z dnia 20 marca 2017 r. Zarząd Województwa przekazał BLGD zalecenia, dotyczące wprowadzenia dodatkowych zabezpieczeń w procedurach i regulaminach zapewniających przeprowadzenie wyboru projektów do dofinansowania zgodnie z obowiązującymi zasadami²⁵ oraz dokonania weryfikacji kryteriów wyboru operacji, w szczególności skorzystania z więcej niż jednej formy doradztwa świadczonego przez BLGD. Zalecenia, zgodnie ze wskazanym w piśmie terminem, zostały zrealizowane przed ogłoszeniem drugiego naboru wniosków w ramach wdrażania LSR, poprzez zmianę dokumentów, o których mowa w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 78-84, 91-103, 142-144, 156-164)

2.8. Zarząd Województwa, na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020²⁶ oraz art. 23 ust. 3 ustawy o RLKS, odmówił udzielenia wsparcia trzem wnioskodawcom, którzy złożyli wnioski o przyznanie pomocy w zakresie rozwijania działalności gospodarczej. Przyczyną odmowy był brak spełnienia warunku intensywności pomocy na poziomie 70%. Z danych zawartych we wnioskach wynikało, że intensywność pomocy, liczona jako procentowy udział wnioskowanej kwoty pomocy w kwocie kosztów kwalifikowanych wynosiła odpowiednio: 44,65%, 59,23%, 32,96%.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 156-164)

2.9. W dniu 31 marca 2017 r. Zarząd Województwa, na podstawie art. 53 ust. 1 i 2 ustawy PS oraz art. 22 ust. 1 ustawy o RLKS, uznał za niezasadne dwa protesty od decyzji podjętej przez Radę BLGD, dotyczącej niespełnienia przez wnioskodawców wymogów formalnych we wnioskach o przyznanie pomocy na rozwijanie działalności gospodarczej. W uzasadnieniu odmowy Zarząd potwierdził stanowisko BLGD, że wskazana we wnioskach intensywność pomocy była niezgodna z warunkami udzielenia wsparcia ustalonymi w LSR oraz zamieszczonymi w ogłoszeniu o naborze, tj. była niższa niż 70% kosztów kwalifikowanych.

Zarząd Województwa nie podpisał umów z beneficjentami.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 150-155, 251-254)

2.10. W dniu 17 czerwca 2016 r. BLGD złożyła do Urzędu wnioski o przyznanie pomocy w ramach poddziałania 19.4 „Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

²⁴ Pismo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi znak ROW.wrt.510.42.2017 z dnia 14 lutego 2017 r.

²⁵ W zakresie udzielania doradztwa przez pracowników biura, udziału pracowników w szkoleniach i doradztwie organizowanym przed naborem, wprowadzenia zapisów zabezpieczających przed konfliktem interesów w całym procesie wyboru operacji począwszy od ogłoszenia naboru wniosków.

²⁶ Dz. U. z 2017 r., poz.562; dalej: ustawa PROW.

Zgodnie z § 4 ust. 3 umowy ramowej wysokość środków finansowych na realizację poddziałania została ustalona na kwotę 2.385 tys. zł. W umowie Nr 00022-6937-UM0300011/16 z dnia 15 lipca 2016 r. o przyznanie pomocy w powyższym zakresie BLGD zobowiązała się do realizacji operacji mającej na celu sprawne wdrażanie LSR, w tym realizacji planu komunikacji.

W dniu 20 lipca 2016 r. dyrektor Departamentu PROW zatwierdził do wypłaty z rachunku ARiMR kwotę 867,42 tys. zł tytułem wyprzedzającego finansowania.

Zgodnie z § 6 ust. 6 ww. umowy BLGD w dniu 30 stycznia 2017 r. złożyła informację monitorującą realizację operacji, zawierającą zestawienie wykonanych zadań wraz z potwierdzającymi załącznikami.

W dniu 17 marca 2017 r. kierownik Oddziału Autoryzacji Płatności, po usunięciu przez BLGD braków w zakresie przesłanej dokumentacji oraz udzieleniu żądanych przez Urząd wyjaśnień, zatwierdził prawidłową realizację zobowiązań wynikających z umowy.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 196-248, 277-280)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dniu 5 lipca 2016 r. Zarząd Województwa zatwierdził dokumenty, złożone przez BLGD w dniu 17 czerwca 2016 r., tj. plan komunikacji i harmonogram jego realizacji, pomimo podania przez BLGD w tych dokumentach różnej planowanej do wydatkowania kwoty na działania komunikacyjne. Ponadto weryfikacja harmonogramu realizacji planu komunikacji na 2016 r. przez Zarząd Województwa nastąpiła z trzydniowym uchybieniem terminu wskazanego w § 6 pkt 1 umowy ramowej.

Zgodnie z § 6 pkt 1 umowy ramowej Zarząd Województwa zobowiązał się do dokonywania oceny racjonalności harmonogramu w terminie 14 dni od jego złożenia przez LGD.

Dyrektor Departamentu PROW wyjaśnił, że przyczyną przekroczenia terminu weryfikacji harmonogramu planu komunikacji było spiętrzenie prac spowodowane m.in. zbiegiem terminów na dostosowanie LSR warunkowo wybranych do realizacji oraz złożeniem przez wszystkie LGD harmonogramów realizacji planu komunikacji na rok 2016.

W sprawie różnych planowanych kwot wydatków na działania komunikacyjne wyjaśnił, że zgodnie z zasadami dotyczącymi poddziałania 19.4 „Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji” pomoc dla LGD ma formę ryczałtu. W związku z powyższym LGD nie będzie rozliczana z kosztów poszczególnych transakcji. Co za tym idzie kwoty planowanych przez LGD wydatków związanych z realizacją zadań określonych w planie komunikacji traktowane są, jako orientacyjne i służą przede wszystkim do badania adekwatności planowanych efektów działań komunikacyjnych do budżetu tych działań.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 3-7, 257, 268-270)

2. Protesty wnioskodawców z naboru 1/2016, złożone w dniach 24 stycznia 2017 r. i 26 stycznia 2017 r. zostały rozpatrzone przez Zarząd Województwa w dniu 31 marca 2017 r., tj. z przekroczeniem o trzy i pięć dni terminu określonego w art. 57 ustawy PS.

Ponadto do dnia zakończenia kontroli NIK (10 maja 2017 r.) Zarząd Województwa nie rozpatrzył ośmiu wniosków o przyznanie pomocy, otrzymanych z BLGD 3 stycznia 2017 r., pomimo że zgodnie z § 22 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych

warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020²⁷ wezwanie do zawarcia umowy lub poinformowanie o odmowie jej przyznania powinno nastąpić w terminie trzech miesięcy od dnia przekazania wniosku.

Dyrektor Departamentu PROW wyjaśnił, że opóźnienie w rozpatrywaniu wniosków oraz protestów miało związek ze stopniem skomplikowania sprawy i związanymi z tym faktem czynnościami podejmowanymi przez Samorząd Województwa, tj. w przypadku opóźnień w rozpatrzeniu wniosków z prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym w ramach procedury rozpatrywania nieprawidłowości oraz wystosowaniem prośby o opinię w sprawie do MRiRW, natomiast w przypadku protestów – wystąpieniem do BLGD o udzielenie wyjaśnień w zakresie zasad dokonywania wstępnej oceny i przyczyn niewybrania wniosków oraz dwukrotnym skierowaniem zapytań do ARiMR.

NIK zwraca jednak uwagę, że kwestią zasadniczą wymagającą rozstrzygnięcia w przedmiotowych sprawach była kwestia intensywności pomocy, uregulowana odmiennie w różnych dokumentach dotyczących realizacji LSR, które Zarząd Województwa wcześniej zaakceptował.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 150-155, 251-254, 294)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na potrzebę zwiększenia przez Zarząd Województwa kontroli realizacji przez BLGD obowiązku zapewnienia swobodnego i niedyskryminującego dostępu do członkostwa w BLGD wszystkim podmiotom z obszaru jej działania, tj. zobowiązania wynikającego z § 5 ust. 1 pkt 16 umowy ramowej.

Pracownicy Urzędu, dokonujący kontroli BLGD w dniu 20 września 2016 r. pozytywnie ocenili dostęp do członkostwa na podstawie deklaracji, które wpłynęły do BLGD od dnia podpisania umowy ramowej, tj. od 20 maja 2016 r. Nie analizowali natomiast deklaracji złożonych w okresie poprzedzającym podpisanie umowy. Z ustaleń prowadzonej równolegle w BLGD kontroli NIK wynika, że z 12 osób (podmiotów) deklarujących chęć przystąpienia do BLGD w okresie od 21 lipca 2015 r. do 14 września 2016 r., siedem oczekiwało na przyjęcie od 118 do 512 dni, a pięć do końca marca 2017 r. oczekiwało na podjęcie decyzji w sprawie.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 44-52, 251-254, 289)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Zarząd Województwa prawidłowo przeprowadził postępowanie wyjaśniające sygnały o nieprawidłowościach w BLGD, dokonał weryfikacji czterech budzących wątpliwości wniosków o przyznanie pomocy oraz rozstrzygnął protesty od decyzji podjętej przez Radę BLGD. Niedostatecznie wywiązał się jednak z obowiązków w zakresie przestrzegania terminów realizacji zadań oraz weryfikacji harmonogramu planu komunikacji.

²⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 772.

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 Kontroli²⁸, wnosi o:

1. Przestrzeganie terminów rozstrzygania protestów i weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy.
2. Rzetelne i terminowe dokonywanie weryfikacji harmonogramu realizacji planu komunikacji.

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 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 Lublinie.

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.

Lublin, dnia czerwca 2017 r.

Kontrolerzy
Jacek Romanowski
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis

Iwona Pacwa
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

²⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, dalej: ustawa o NIK.