



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-011-01/2014

P/14/052

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie
Kontrolerzy	1. Zbigniew Żyromski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91112 z 9 maja 2014 r. 2. Anna Ledzińska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91110 z 8 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego ¹ , 03-719 Warszawa ul. Jagiellońska 26.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego. (dowód: akta kontroli tom I str. 326)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowy przebieg procesu przygotowania do pełnienia roli instytucji zarządzającej w zakresie zadań delegowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich³ 2007–2013. Samorząd Województwa Mazowieckiego, jako podmiot wdrażający, właściwie wykonywał zadania w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli zgodności projektów, wdrażanych i realizowanych przez Lokalne Grupy Działania, z opracowanymi przez nie lokalnymi strategiami rozwoju, a także z odpowiednimi przepisami i procedurami.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły opóźnień w przekazywaniu Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawozdań z wykonania rocznego planu audytu, nieterminowego rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy oraz nieinformowania wnioskodawców o nowych terminach rozpatrzenia spraw dotyczących małych projektów realizowanych w ramach działania Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju 2007–2013.

¹ Zwany dalej Urzędem.

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

³ Dalej: PROW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji osi Leader w ramach PROW 2007–2013 przez samorząd województwa mazowieckiego

Opis stanu faktycznego

Marszałek Województwa Mazowieckiego, zgodnie z wymogami określonymi w § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego sposobu sprawowania nadzoru nad podmiotami, które wykonują jako delegowane zadania instytucji zarządzającej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013⁴, przekazał: 3 marca, 10 czerwca i 20 sierpnia 2009 r. Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁵ deklaracje gotowości wykonywania przez Samorząd Województwa Mazowieckiego⁶ zadań instytucji zarządzającej. Przekazane Ministrowi RiRW deklaracje gotowości w zakresie osi 4 Leader PROW 2007–2013 dotyczyły następujących działań: Funkcjonowanie lokalnej grupy działania nabywanie umiejętności i aktywizacja, Wdrażanie projektów współpracy oraz Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju. Przekazanie deklaracji gotowości zostało poprzedzone przeprowadzeniem w okresie od 11 sierpnia do 29 września 2008 r. audytu wewnętrznego potwierdzającego gotowość do realizacji zadań delegowanych. Ponieważ w Urzędzie nie funkcjonował system rejestracji i przechowywania, w formie elektronicznej, pozyskanych, zgromadzonych i opracowanych informacji i danych dotyczących wdrażania Programu, w ramach systemu jego monitorowania i oceny, Minister RiRW zaakceptował⁷, zgodnie z postanowieniami § 16 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sprawowania nadzoru w ramach PROW, harmonogram działań mających na celu doprowadzenie do spełnienia tych wymagań. Wymagania zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem do września 2009 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego przekazał 15 czerwca i 20 sierpnia 2009 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁸ deklaracje gotowości wykonywania przez Samorząd Województwa zadań delegowanych przez ARiMR, jako agencję płatniczą, na podstawie umowy⁹ z 29 stycznia 2009 r. zawartej między ARiMR a Samorządem Województwa w zakresie autoryzacji wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli tom I str. 5-38, 509)

Przed zgłoszeniem Ministrowi RiRW deklaracji gotowości Samorząd Województwa przyjął do stosowania opracowane przez ARiMR procedury¹⁰ wykonywania zadań instytucji zarządzającej przez podmioty wdrażające, zgodnie z § 6 ust. 2 pkt 2 lit. a, b, d-g¹¹ rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 sierpnia 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań instytucji zarządzającej wykonywanych przez niektóre podmioty jako zadania delegowane oraz sposobu ich wykonywania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹², dotyczące m.in. trybu przyjmowania i rejestrowania wniosków o przyznanie pomocy oraz trybu monitorowania programu w zakresie wykonywanych zadań instytucji zarządzającej.

⁴ Dz.U. Nr 163, poz. 1160 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie sprawowania nadzoru w ramach PROW.

⁵ Dalej: Minister RiRW.

⁶ Dalej Samorząd Województwa.

⁷ Pismo ROW/ws/js-823/4585/08 z 11 września 2008 r.

⁸ Dalej: ARiMR.

⁹ Nr 9/BZD-UM07/2009.

¹⁰ Do października 2008 r. zostały przyjęte procedury, obejmujące zakres określony w deklaracji gotowości z 3 marca 2009 r. Do 5 czerwca 2009 r. zostały przyjęte procedury obejmujące zakres określony w deklaracji gotowości z 10 czerwca 2009 r. Do 12 sierpnia 2009 r. zostały przyjęte procedury obejmujące zakres określony w deklaracji gotowości z 20 sierpnia 2009 r.

¹¹ Procedurami nie objęto wydawania i rejestrowania decyzji, o którym mowa w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. c, ponieważ Urząd w ramach osi Leader nie wydawał decyzji.

¹² Dz.U. Nr 150, poz. 1067 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie zakresu zadań instytucji zarządzającej.

Samorząd Województwa realizując czynności dotyczące obsługi działania Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju w zakresie małych projektów (WLSR-MP) dysponował procedurą obsługi wniosków o przyznanie tej pomocy, otrzymaną z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹³ 24 lipca 2009 r. i przyjętą do stosowania uchwałą¹⁴ Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 12 sierpnia 2009 r. Procedura była siedmiokrotnie aktualizowana i niezwłocznie wprowadzana do stosowania przez Samorząd Województwa.

(dowód: akta kontroli tom I str. 462-464, 509)

W czasie przekazywania przez Marszałka Województwa Mazowieckiego deklaracji gotowości w 2009 r. obsługą zadań w ramach osi 4 Leader zajmowało się 13 pracowników Wydziału Wdrażania Programów Unijnych dla Rolnictwa w Departamencie Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich Urzędu. Na koniec 2013 r. powyższymi zadaniami zajmowało się 25 pracowników Wydziału Leader w Departamencie Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁵. Mimo dwukrotnego zwiększenia zatrudnienia, liczba pracowników obsługujących wnioski o przyznanie pomocy była niewystarczająca, co skutkowało opóźnieniami w rozpatrywaniu tych wniosków¹⁶, na co zwracały również uwagę m.in. ARiMR oraz MRiRW podczas kontroli przeprowadzanych w Samorządzie Województwa¹⁷. Wszyscy pracownicy posiadali pisemne zakresy obowiązków w zakresie obsługi zadań delegowanych w ramach osi 4 Leader oraz zostali przeszkoleni do realizacji tych zadań. Upoważnienia Zarządu Województwa Mazowieckiego do załatwiania spraw związanych z działaniem WLSR-MP posiadali m.in. Marszałek Województwa Mazowieckiego, Wicemarszałkowie oraz Dyrektor Departamentu RiROW.

(dowód: akta kontroli tom I str. 509)

Zapewniono rejestrowanie w formie papierowej i elektronicznej złożonych wniosków i umów, na podstawie których przyznawana jest pomoc finansowa, a także informacji o odmowie przyznania pomocy finansowej, zgodnie z wymogami określonymi w § 4 ust. 1 i 5 rozporządzenia w sprawie zakresu zadań instytucji zarządzającej. W celu zapewnienia bezpieczeństwa informacji, danych i dokumentów związanych z wykonywaniem zadań instytucji zarządzającej Urząd wdrożył System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 278-279, 282-285, 509)

W wyniku badania dwóch¹⁸ (z 35) lokalnych strategii rozwoju (LSR)¹⁹ stwierdzono, że strategie te były powiązane z celami określonymi w Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020²⁰. Cele te dotyczyły m.in. rozwoju zasobów ludzkich, wzrostu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki w regionie, pobudzania aktywności i postawy przedsiębiorczej. Uchwałą 158/13 Sejmiku Województwa Mazowieckiego²¹ przyjęta została Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2030. Przyjęto w niej m.in. nowe podejście do polityki regionalnej i dostosowanie jej do specyfiki regionu, które powinno przyczyniać się do trwałego i zrównoważonego rozwoju przez np. zwiększanie zatrudnienia, odsetka energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych czy ograniczanie

¹³ Dalej: MRiRW.

¹⁴ Nr 2023/269/09.

¹⁵ Dalej: Departament RiROW.

¹⁶ Zagadnienie to zostało opisane w 3 obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁷ Opisane zostało w 2 obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁸ Lokalne grupy działania – „Razem dla Rozwoju” oraz „Kraina Kwitnących Sadów”.

¹⁹ Stanowiących załączniki do umów o warunkach i sposobie realizacji lokalnej strategii rozwoju zawartych przez Samorząd Województwa z lokalnymi grupami działania. Umowa UM07-6933-UM0700014/09 RW.II./SS/0219.1-14/09 z 2 czerwca 2009 r. oraz umowa UM07-6933-UM0700022/09 RW.II./SS/0219.1-22/09 z 2 czerwca 2009 r.

²⁰ Przyjęta przez Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwałą nr 78/06 z 29 maja 2006 r.

²¹ Uchwała z 28 października 2013 r.

ogólnego jej zużycia. Przyjęcie nowej strategii nie spowodowało zmian LSR. W złożonym wyjaśnieniu Kierownik Wydziału Leader stwierdził, że nie ma wymogów prawnych zobowiązujących lokalne grupy działania (LGD) do aktualizowania treści LSR, w przypadku zmian dotyczących dokumentów strategicznych związanych z obszarem objętym LSR.

(dowód: akta kontroli tom I str. 278, 280, 286-290, 461, 509-510)

W ocenie Dyrektora Departamentu RiROW, główne problemy związane z realizacją osi Leader dotyczyły m.in. ciągłej zmiany przepisów prawa, zmiany procedur rozpatrywania wniosków, ograniczonej funkcjonalności systemu informatycznego OFSA-PROW-DD (przekazanego przez ARiMR), skomplikowanych procedur weryfikacji wniosków, zbyt mało precyzyjnych zapisów w rozporządzeniach wykonawczych, z których wynika konieczność wydawania interpretacji przez Instytucje Zarządzające. Problemy te były zgłaszane Ministrowi RiRW²².

(dowód: akta kontroli tom I str. 465-471)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie²³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Wykonanie zadań, w tym w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli, w ramach osi Leader PROW 2007–2013 przez samorząd województwa mazowieckiego, jako podmiot wdrażający

Opis stanu
faktycznego

Samorząd Województwa opracował i przyjął plany informowania i rozpowszechniania informacji m.in. o osi Leader zgodnie z wymogami określonymi § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu zadań instytucji zarządzającej. Rozpowszechnianie informacji o programie polegało m.in. na organizowaniu spotkań informacyjno-promocyjnych, emisji programów telewizyjnych dotyczących PROW. Corocznie opracowywane plany były przekazywane do zatwierdzenia Ministrowi RiRW do 30 września roku poprzedzającego rok realizacji planu zgodnie z wymogami określonymi w § 18 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawowania nadzoru w ramach PROW. Plany były zatwierdzane przez Ministra RiRW po uwzględnieniu przez Samorząd Województwa zgłaszanych przez niego zastrzeżeń²⁴. Samorząd Województwa co roku aktualizował plany głównie w zakresie dostosowania ilości i rodzaju działań informacyjno-promocyjnych do bieżącego zapotrzebowania²⁵. Aktualizacje planów były zatwierdzane przez Ministra RiRW. Samorząd Województwa nie dokonywał oceny prowadzonych działań informacyjno-promocyjnych. Dyrektor Departamentu RiROW wyjaśnił, że nie ma obowiązku oceny odbioru i skuteczności prowadzonych działań informacyjno-promocyjnych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 39, 510)

²² Pismo RW.II./PŁ/0217-1/10 z 13 lipca 2010 r, pismo RW-VII.7116,17.2011.PŁ z 16 sierpnia 2011 r.

²³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²⁴ Zastrzeżenia do planów dotyczyły głównie braku informacji o tablicach informacyjnych, które będą wydawane beneficjentom, uszczegółowienia ilości planowanych do realizacji zadań,

²⁵ Przykładowo – zmniejszaniu ulegała liczba spotkań informacyjno-promocyjnych, rezygnacja z produkcji filmów reklamowych, które zastąpiono produkcją i emisją na antenie TVP Warszawa cyklu audycji „Wieści z Mazowsza”.

Zarząd Województwa Mazowieckiego ogłosił 15 października 2008 r. konkurs na wybór LGD²⁶. Nie został dotrzymany termin ogłoszenia naboru wniosków określony na III kwartał 2008 r.²⁷ Dyrektor Departamentu RiROW wyjaśnił, że ogłoszenie ukazało się w późniejszym terminie z uwagi na fakt, iż formularz wniosku o wybór LGD został przekazany przez ARiMR do Samorządu Województwa 29 września 2008 r., a książka procedur na wybór LGD została przekazana przez MRiRW do Samorządu Województwa 25 września 2008 r. W wyniku przeprowadzonego naboru Samorząd Województwa 2 czerwca 2009 r. podpisał umowy ramowe o warunkach i sposobie realizacji lokalnej strategii rozwoju z 35 LGD²⁸. Łączny limit środków na działania osi Leader określony w ww. umowach, według stanu na czerwiec 2009 r., wyniósł 255 337,4 tys. zł. Analiza pięciu umów ramowych²⁹ wykazała, że określono w nich wysokość środków na poszczególne działania osi Leader zgodnie z postanowieniami art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁰. Środki te ustalono dla działań: „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju”, „Wdrażanie projektów współpracy” oraz „Funkcjonowanie lokalnej grupy działania” jako iloczyn liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na obszarze objętym LSR wg stanu na 31 grudnia 2006 r. i kwot odpowiednio: 116 zł, 3 zł oraz 29 zł, tj. zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 1 pkt 5 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 2007–2013³¹. Analizowane LGD składały zgodnie z warunkami zawartymi w umowach ramowych³² do 15 lutego każdego roku sprawozdania z realizacji LSR, w tym z realizacji operacji w ramach działania „Funkcjonowanie Lokalnej Grupy Działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja”. Do dwóch sprawozdań za 2012 r. Urząd zgłosił uwagi: do sprawozdania LGD „Kapitał Praca Rozwój” o wypełnienie wszystkich pól sprawozdania, a do sprawozdania LGD „Równina Wołomińska” o poprawki w punktach dotyczących m.in. skorygowania wysokości budżetu celów ogólnych i wysokości wskaźników celów ogólnych. LGD dokonały poprawek. Badanie trzech³³ LGD wykazało, że spełniały one kryteria³⁴ dostępu PROW 2007–2013 i wymogi art. 15 ustawy o EFRROW. Realizowane przez te LGD lokalne strategie działania zawierały zakres wymagany przepisami określonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wyboru LGD, tj. m.in. opis procesu budowania partnerstwa, charakterystykę członków LGD, opis obszaru objętego LSR, analizę SWOT dla obszaru objętego LSR, określenie budżetu LSR

²⁶ Ogłoszenie ukazało się w Życiu Warszawy.

²⁷ Termin został określony w pkt 5.3.4 PROW 2007–2013 (Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (M.P. Nr 94, poz. 1035 ze zm.).

²⁸ Do umów tych zostało zawartych łącznie 217 aneksów dotyczących m.in. zmiany LSR, zmiany limitu środków na działania osi 4 Leader, zmiany harmonogramu przewidywanych terminów podawania do publicznej wiadomości informacji o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy, rozszerzenia obszaru realizacji LSR, wyboru LGD do realizacji LSR w zakresie dodatkowych zadań.

²⁹ LGD „Kapitał Praca Rozwój”, LDG „Równina Wołomińska”, LDG „Aktywni Razem”, LDG „Między Wisłą a Kampinosem”, LDG „Zielone Mosty Narwi”

³⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 173. Dalej: ustawa o EFRROW.

³¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 861. Dalej: rozporządzenie w sprawie wyboru LGD.

³² Aneksy z października 2011 r. zawarte do każdej umowy ramowej dodały w tych umowach m.in. zapis o składaniu przez Samorząd Województwa do 15 lutego każdego roku sprawozdań z realizacji LSR.

³³ LGD „Kapitał Praca Rozwój”, LGD „Równina Wołomińska”, LGD „Zielone Mosty Narwi”

³⁴ LGD spełniały następujące kryteria - były partnerstwem trójsektorowym sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego, członkiem zwyczajnym LGD były osoby fizyczne i prawne w tym JST z wyłączeniem województw, w skład LGD wchodziły: walne zgromadzenie członków, rada, zarząd i organ kontroli wewnętrznej, do wyłącznej kompetencji rady pozostawał wybór operacji, zgodnie z art. 62 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005, które miały być realizowane w ramach opracowanej LSR, rada była wybierana przez walne zebranie członków LGD, spośród członków tego zebrania, co najmniej połowę członków rady stanowiły podmioty, o których mowa w art. 6 ust.1 lit. b i c rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 lub ich przedstawiciele, struktura organizacyjna LGD zapewniała rozdzielenie funkcji zarządczej od decyzyjnej, tj. członek rady nie był równocześnie członkiem organu kontroli wewnętrznej LGD ani jej zarządu, LGD posiadała potencjał administracyjny do zarządzania środkami publicznymi i wdrożenia LSR.

dla każdego roku jej realizacji, przewidywany wpływ realizacji LSR na rozwój regionu i obszarów wiejskich.

(dowód: akta kontroli tom I str. 40-73, 229-234, 291-307, 323-325, 510-511, 517)

W ramach realizacji małych projektów Samorząd Województwa do końca 2013 r. przeprowadził 213 naborów wniosków o przyznanie pomocy. W wyniku analizy 20 wniosków o przyznanie pomocy³⁵, złożonych w różnych naborach stwierdzono, że informacje o możliwości składania wniosków były podawane do publicznej wiadomości na stronie internetowej Urzędu i LGD oraz w prasie obejmującej zasięgiem obszar realizacji LSR, ze wskazaniem terminu ich składania³⁶, co było zgodne z wymogami określonymi w art. 12 ust. 3 ustawy o EFRROW. Publikacja informacji o naborach odbywała się zgodnie z harmonogramami ustalonymi przez LGD i przepisami § 6 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 Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013³⁷. Pomoc na małe projekty była przyznawana do wysokości limitu środków, który był określony w informacji o naborze środków, tj. zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie WLSR. Po zakończeniu operacji realizowanych w ramach małych projektów beneficjenci sporządzali, w terminach określonych w umowach o przyznanie pomocy, sprawozdania końcowe z realizacji tych operacji. Samorząd Województwa zgłosił uwagi do sześciu z 20 otrzymanych sprawozdań. Uwagi dotyczyły m.in. sporządzania sprawozdań na złych formularzach, niewłaściwie/błędnie wypełnionych rubryk, brakujących załączników np. kosztorysu powykonawczego. Uwagi zostały uwzględnione przez beneficjentów. Na podstawie analizy pięciu³⁸ zakończonych małych projektów stwierdzono, że beneficjenci przekazywali do Urzędu ankiety monitorujące z realizacji operacji zgodnie z przyjętą Procedurą dotyczącą monitorowania i sprawozdawczości z realizacji PROW 2007–2013.

(dowód: akta kontroli tom I str. 215-224, 273-277, 511, tom II str. 194-215)

Do końca 2013 r. beneficjenci złożyli 4 507 wniosków o przyznanie pomocy w ramach WLSR-MP. Samorząd Województwa odrzucił 1 247 (27,7%) wniosków, w tym 188 wniosków gmin. Głównym powodem nieprzyznania pomocy było niezłożenie przez wnioskodawcę uzupełnień i poprawek. W 84 przypadkach wnioskodawcy wystąpili do Urzędu w trybie określonym w art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁹ z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. W 35 przypadkach wezwanie do usunięcia naruszenia prawa zostało rozpatrzone pozytywnie, a w pozostałych 49 przypadkach negatywnie. W jednym przypadku wnioskodawca, którego wezwanie zostało rozpatrzone negatywnie, wystąpił ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Postanowieniem⁴⁰ WSA w Warszawie skarga została odrzucona.

(dowód: akta kontroli tom I str. 235-243, 308-316, 512, tom II str. 264)

W dwóch z 35 LGD poziom kosztów bieżących funkcjonowania LGD, w stosunku do zrefundowanych kosztów kwalifikowanych operacji objętych LSR (wg płatności

³⁵ Wybranych losowo do zbadania wybranych operacji zakończonych w ramach działania WLSR-MP – co zostało opisane w 3 obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego

³⁶ Termin był uzgadniany z LDG.

³⁷ Dz.U. Nr 138, poz. 868 ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie WLSR.

³⁸ Projekty dotyczyły wyposażenia dwóch świetlic, renowacji parku, zakupu tablic – witraży, wykonania placu zabaw.

³⁹ Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

⁴⁰ Z 21 grudnia 2010 r. Sygn. Akt V SA/WA 2510/10.

zrealizowanych do 31 grudnia 2013 r.) nie przekroczył 15%. W pozostałych 24 LGD mieścił się w przedziale od 15 do 25%, w dziewięciu LDG przekroczył 25%.

(dowód: akta kontroli tom I str. 74-143)

Zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 1 pkt 5 lit. c rozporządzenia w sprawie wyboru LGD na koszty bieżące LGD przeznacza się nie więcej niż 15% sumy środków przewidzianych na działania WLSR, WPW, FLDG⁴¹. Dyrektor Departamentu RiROW wyjaśnił m.in., że poziom wykorzystania kosztów bieżących badany jest każdorazowo w przypadku weryfikacji szczegółowego opisu zadań planowanych do realizacji oraz podczas weryfikacji wniosków o płatność. Stwierdził również, że LGD wciąż mają możliwość ogłaszania kolejnych naborów wniosków i dlatego nie można stwierdzić, iż na koniec realizacji LSR zostanie przekroczony stosunek kosztów bieżących do sumy zrefundowanych kosztów kwalifikowanych wszystkich operacji objętych LSR.

(dowód: akta kontroli tom I str. 303-305)

Zgodnie z zapisami pkt 15 aneksu nr 2⁴² do umowy zawartej 29 stycznia 2009 r.⁴³ pomiędzy Samorządem Województwa a ARiMR w sprawie zasad współpracy i podziału obowiązków przy realizacji PROW 2007–2013 od 2012 r., roczne plany kontroli i wizytacji⁴⁴ na miejscu przeprowadzane przez Samorząd Województwa opracowywała ARiMR. Plany kontroli zakładały przeprowadzenie u beneficjentów działania WLSR-MP pięciu kontroli i 13 wizytacji w 2012 r. oraz 22 kontroli i siedem wizytacji w 2013 r. Samorząd Województwa zrealizował w 2012 r. 26 kontroli i osiem wizytacji, natomiast w 2013 r. przeprowadził 35 kontroli i 74 wizytacje. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości przy realizacji projektów zmniejszono środki na realizację zadań łącznie o 19,7 tys. zł, w tym 3,2 tys. zł w 2012 r. i 16,5 tys. zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 177, 179, 189-214, 281, 322)

Samorząd Województwa po upływie każdego kwartału informował LGD o zawartych umowach i wysokości wypłaconych środków z tytułu pomocy, co było zgodnie z wymogami § 33 rozporządzenia w sprawie WLSR.

(dowód: akta kontroli tom I str. 278, 280, 318-321)

Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu przeprowadzało raz w roku audyt wewnętrzny w zakresie wykonywania przez Samorząd Województwa zadań instytucji zarządzającej, zgodnie z postanowieniami § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawowania nadzoru w ramach PROW. Sprawozdania z wykonania rocznego planu audytu za 2009, 2011 i 2013 rok zostały przekazane do 15 lutego roku następnego, a roczne plany audytu na 2009, 2010, 2011 i 2013 rok zostały przekazane do 15 stycznia roku, którego dotyczył plan, tj. zgodnie z wymogami § 17 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sprawowania nadzoru w ramach PROW. Nie został dotrzymany termin przekazania sprawozdania z wykonania rocznego planu audytu za 2010 i 2012 rok oraz termin przekazania planu audytu na 2012 r. Minister RiROW nie skorzystał z uprawnienia wynikającego z § 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawowania nadzoru w ramach PROW i nie żądał przeprowadzania dodatkowych zadań audytowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 225-228, 512)

⁴¹ WLSR – Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju, WPW – Wdrażanie projektów współpracy, FLDG- Funkcjonowanie Lokalnej Grupy Działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja.

⁴² Zawartego 1 grudnia 2011 r.

⁴³ Nr 9/BZD-UM07/2009.

⁴⁴ Wizytacja – uproszczona forma kontroli pokazująca w wąskim zakresie stan realizowanej operacji.

Nadzór Marszałka Województwa Mazowieckiego sprawowany nad LGD na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o EFRROW, polegał m.in. na opiniowaniu wniosków do Krajowego Rejestru Sądowego dotyczących zmian w statucie lub innych danych LGD objętych rejestrem, występowaniu z żądaniem udzielenia wyjaśnień lub dostarczenia dokumentów dotyczących działalności LGD, przekazywaniu zaleceń mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych uchybień związanych z wdrażaniem LSR oraz kontroli PROW.

(dowód: akta kontroli tom I str. 507-508)

Samorząd Województwa przeprowadził 28 kontroli realizacji LSR na podstawie art. 6 ust. 2b ustawy o EFRROW. W wyniku tych kontroli, w 16 przypadkach zostały sformułowane zalecenia. Analiza dokumentacji dwóch kontroli⁴⁵ wykazała, że w obu przypadkach sformułowano zalecenia pokontrolne. W wyniku kontroli w LGD „Ciuchcia Krasieńskich” wydane zostało zalecenie dotyczące doprecyzowania sposobu przyznawania liczby punktów w ramach oceny zgodności operacji z lokalnymi kryteriami. Realizując zalecenia, LGD poinformowało Samorząd Województwa, że zmiany ww. zagadnienia zostaną opracowane i zastosowane w następnym naborze. W wyniku kontroli w LGD „Kapitał-Praca-Rozwój” wydane zostały zalecenia dotyczące m.in. poinformowania pracowników o stwierdzonych uchybieniach, dostosowanie kryteriów określonych w kartach oceny projektu odpowiednio do zakresu działania „Odnowa i rozwój wsi”, przeprowadzenie szkolenia członków Rady. Zalecenia zostały przez LGD zrealizowane za wyjątkiem wniosku dotyczącego dostosowania kryteriów do zakresu działania „Odnowa i rozwój wsi”. LGD poinformowało Urząd, że podejmowanie uchwały dotyczącej zmiany kryteriów w sytuacji, gdy LGD nie przewiduje ogłaszania kolejnych naborów z działania „Odnowa i rozwój wsi”, jest nieracjonalne.

(dowód: akta kontroli tom I str. 330, 332, 335-337, 512)

Do końca 2013 r. ARiMR, na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o EFRROW, przeprowadziła w Urzędzie pięć kontroli w zakresie wykonywania zadań delegowanych przez Samorząd Województwa. Z analizy dokumentacji dwóch kontroli przeprowadzonych w 2010 i 2011 roku wynika, że w obu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości. Po przeprowadzeniu kontroli w grudniu 2010 r. ARiMR sformułowała zalecenia pokontrolne dotyczące m.in. zapewnienia terminowej obsługi wniosków, zapewnienia jednolitego i starannego prowadzenia teczek aktowych spraw, zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami i procedurami postępowania przy potwierdzaniu złożenia wniosku o płatność, zapewnienia bieżącego wprowadzania danych z wniosków o płatność do systemu OFSA-PROW-DD. Urząd poinformował ARiMR o zapoznaniu pracowników z wynikami kontroli, o zatrudnieniu dodatkowej osoby do obsługi wniosków, przeprowadzeniu szkolenia dotyczącego prowadzenia teczek spraw oraz, że dane ze złożonych wniosków o płatność są wprowadzane na bieżąco. W wyniku kontroli przeprowadzonej w listopadzie 2011 r. ARiMR sformułowała zalecenia pokontrolne dotyczące m.in. zapewnienia terminowości rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy, zapewnienie jednolitego i poprawnego stosowania procedur obsługi wniosków o przyznanie pomocy. Urząd poinformował ARiMR, że w miarę możliwości nastąpi zwiększenie ilości pracowników zajmujących się weryfikacją wniosków oraz, że przeprowadzono spotkanie instruktazowo-szkoleniowe w zakresie poprawnego stosowania procedur obsługi wniosków o przyznanie pomocy. W okresie objętym kontrolą Agencja nie przeprowadziła w Samorządzie

⁴⁵ W LGD „Ciuchcia Krasieńskich” przeprowadzoną 24 września 2013 r. i w LGD „Kapitał-Praca-Rozwój” przeprowadzoną 15 grudnia 2013 r.

Województwa audytów systemu zarządzania i kontroli, o których mowa w art. 33 ustawy o EFRROW.

(dowód: akta kontroli tom I str. 330, 338, 512)

Minister RiRW w ramach sprawowanego nadzoru na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o EFRROW, przeprowadził w Urzędzie w 2012 r. kontrolę wykonywania zadań instytucji zarządzającej. W wyniku kontroli sformułowało zalecenia dotyczące m.in. nieprzekraczania terminów rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy oraz informowania wnioskodawców o przyczynach zwłoki, dokładniejszej weryfikacji list operacji LGD wybranych i niewybranych do finansowania oraz wniosków o przyznanie pomocy, prawidłowości stosowania procedur przyznania pomocy. Urząd poinformował m.in., że w procesie weryfikacji wniosków będą zatrudniani pracownicy innych wydziałów Departamentu Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich oraz, że w czerwcu i listopadzie 2012 r. zostały zorganizowane szkolenia mające na celu podniesienia jakości obsługi wniosków o przyznanie pomocy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 330, 332, 512-513)

Minister RiRW, na podstawie art. 7 ust. 2a ustawy o EFRROW, przeprowadził w Urzędzie dwie kontrole zadań związanych z dokonywaniem wyboru LGD do realizacji LSR. W wyniku kontroli przeprowadzonej w lipcu 2009 r. zalecono m.in. zwrócenie pracownikom uwagi na konieczność przestrzegania instrukcji do karty weryfikacji w sprawie przyznania pomocy, przeprowadzenie szkolenia z zakresu stosowania Kodeksu Postępowania Administracyjnego (KPA), zwrócenie LGD uwagi m.in. na konieczność weryfikacji procedur zawartych w LSR, weryfikacji procedur odwołań od rozstrzygnięć organu decyzyjnego w zakresie wyboru operacji w ramach działania WLSR. Urząd poinformował Ministra RiRW, że pracownicy zostali poinstruowani w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących osi Leader oraz przeszkoleni w temacie stosowania KPA. W wyniku przeprowadzenia w 2013 r. kontroli dotyczącej monitorowania i realizacji LSR obszar Orzyc-Narew Minister RiRW zalecił m.in. zapewnić prawidłowe dokonywanie przez LGD ocen operacji i sporządzania list wyników oceny oraz podejmować kontrole doraźne w sytuacjach pojawiających się sygnałów o możliwych nieprawidłowościach w wykorzystaniu środków pomocowych. Urząd poinformował Ministra RiRW, że przeprowadzana jest weryfikacja dostarczonej przez LGD uzupełnionej dokumentacji z ponownej oceny wniosków, oraz że w przypadku powzięcia informacji o trudnościach w realizacji zadań przez LGD będą podejmowane odpowiednie działania kontrolne.

(dowód: akta kontroli tom I str. 330, 333, 513)

Minister RiRW przekazał Samorządowi Województwa na podstawie art. 7 ust. 2a ustawy o EFRROW dwie wytyczne: dotyczącą dokonywania kontroli realizacji przez lokalne grupy działania lokalnej strategii rozwoju oraz dotyczącą wyboru LGD do realizacji LSR. Natomiast na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy przekazał 68 wytycznych dotyczących osi Leader. Wszystkie wytyczne zostały przyjęte Uchwałami Zarządu Województwa Mazowieckiego do realizacji przez Samorząd Województwa. W okresie objętym kontrolą Minister RiRW nie wydawał poleceń oraz nie występował o przedstawienie informacji i udostępnianie dokumentów na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o EFRROW.

(dowód: akta kontroli tom I str. 330-331, 333, 339-348)

Zagadnienia dotyczące osi Leader były kontrolowane przez Najwyższą Izbę Kontroli, Urząd Kontroli Skarbowej, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (GIKS). Zalecenia zostały wydane tylko po kontroli przeprowadzonej przez GIKS w 2013 r. i dotyczyły one m.in. zwiększenia nadzoru nad pracownikami dokonującymi autoryzacji wniosków oraz podjęcia działań organizacyjnych w celu zapewnienia

terminowego wykonywania zadań. Urząd poinformował o podjętych działaniach polegających na wzmożeniu nadzoru nad pracownikami dokonującymi autoryzacji wniosków oraz o przeszkoleniu ich w zakresie obowiązujących procedur w procesie oceny wniosków o przyznanie pomocy.

(dowód: akta kontroli tom I str. 331, 333, 349, 351-364)

Samorząd Województwa wykonując zadania związane z monitorowaniem i oceną realizacji LSR przeprowadził w styczniu 2013 r. ocenę efektywności działalności LGD oraz realizacji LSR na podstawie sprawozdania za 2011 r., a w lipcu 2013 r. przeprowadził ponowną ocenę wszystkich LGD z uwzględnieniem sprawozdań za 2012 r. Dwadzieścia siedem LGD, w których m.in. poziom realizacji przedsięwzięć i celów szczegółowych określonych w LSR oraz poziom realizacji budżetu w ramach działania WLSR był poniżej średniej w województwie mazowieckim, zostały zobowiązane na podstawie § 6 ust. 2 umów ramowych⁴⁶ do opracowania programów naprawczych. Programy naprawcze zawierające m.in. diagnozę działalności wraz z opisanymi metodami jej ewaluacji, spodziewanych mierzalnych efektów działań naprawczych, po ich zaakceptowaniu przez Samorząd Województwa zostały 21 marca 2014 r. przekazane do wiadomości Ministrowi RiRW.

(dowód: akta kontroli tom I str. 331, 333-334, 350, 518)

Samorząd Województwa przekazywał ARiMR półroczne i roczne sprawozdania z wykonywania zadań instytucji zarządzającej do 20 dnia roboczego kolejnego półrocza, roczne sprawozdania do 31 stycznia, a od 2010 r. do 10 lutego roku następnego, tj. zgodnie z wymogami określonymi: w art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy o EFRROW, w § 4 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 czerwca 2007 r. w sprawie zakresu sprawozdań z wykonywania zadań instytucji zarządzającej, dotyczących realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, oraz trybu i terminów przekazywania tych sprawozdań⁴⁷ oraz w § 7 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie zakresu sprawozdań dotyczących Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz trybu i terminów przekazywania tych sprawozdań⁴⁸. W wyniku analizy wszystkich sprawozdań stwierdzono, że uwagi ARiMR do sprawozdań były uwzględniane przez Urząd.

(dowód: akta kontroli tom I str. 365-460, 513)

Według stanu na 31 grudnia 2013 r. do Urzędu wpłynęły dwie skargi dotyczące obsługi i realizacji operacji objętych działaniami osi Leader oraz zostały zgłoszone dwa zapytania poselskie. Skargi dotyczyły nieprawidłowości w procesie oceny wniosku oraz zbyt drobniagowej weryfikacji wniosku o przyznanie pomocy i w efekcie jej nieprzyznania. Obie skargi zostały przez Urząd uznane za bezzasadne, o czym poinformowano skarżących. Zapytania poselskie dotyczyły m.in. zasad funkcjonowania osi czwartej Leader oraz realizacji projektu Leader. W obydwu przypadkach Urząd udzielił posłom odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 244-270)

Samorząd Województwa nie opracował oddzielnej procedury zapobiegającej wystąpieniu konfliktu interesów na poszczególnych etapach obsługi działań osi Leader. Pracownicy zajmujący się obsługą wniosków w ramach PROW 2007–2013

⁴⁶ Aneksy z października 2011 r. zawarte do każdej umowy ramowej zmieniły treść § 6 ust. 2 umów m.in. w ten sposób, że LGD po uzyskaniu negatywnej oceny Samorządu Województwa zostały zobowiązane do opracowania programu naprawczego.

⁴⁷ Dz.U. Nr 105, poz. 719.

⁴⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 427.

podpisali umowy o zakazie konkurencji w trakcie trwania stosunku pracy, w których w szczególności był wskazany zakaz wszelkiej działalności związanej z przygotowaniem, sporządzaniem i występowaniem z wnioskami o przyznanie pomocy z funduszy UE. Każda LGD wybrana do realizacji LSR posiadała procedury zapobiegające wystąpieniu konfliktu interesów. W trakcie wyboru LGD pracownicy Urzędu sprawdzali czy żaden z członków organu decyzyjnego nie jest zatrudniony w biurze LGD i czy określono procedury wyłączenia członka organu decyzyjnego z głosowania, jeżeli dochodziło do konfliktu interesów. Samorząd Województwa nie posiadał informacji dotyczących pracowników ARiMR bądź MRiRW wchodzących w skład LGD.

(dowód: akta kontroli tom I str. 303-305)

Ustalone
nieprawidłowości

Urząd niezgodnie z terminami określonymi w § 17 ust. 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sprawowania nadzoru w ramach PROW przekazał Ministrowi RiRW sprawozdania z wykonania rocznego planu audytu za 2010 i 2012 rok oraz roczny plan audytu na 2012 r. Ww. dokumenty zostały przekazane Ministrowi z opóźnieniami wynoszącymi odpowiednio: 49, 32 i 30 dni. P.o. kierownika Biura Audytu Wewnętrznego stwierdziła, że opóźnienia były wynikiem niedopatrzenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 225-227, 271-272)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Zgodność projektów wdrażanych i realizowanych przez Lokalne Grupy Działania z opracowanymi przez nie lokalnymi strategiami rozwoju, a także z przepisami i procedurami

Opis stanu
faktycznego

W latach 2007–2013 Samorząd Województwa zawarł z beneficjentami 1 664 umów o przyznanie pomocy na realizację małych projektów na łączną kwotę 31 114,4 tys. zł. Analiza 20 prowadzonych w tym zakresie postępowań (na łączną kwotę umów 394,9 tys. zł) wykazała zgodność projektów (operacji) z lokalnymi strategiami rozwoju oraz z zakresami naborów prowadzonych przez lokalne grupy działania. Koszty projektów, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie WLSR, mieściły się w przedziale od 4,5 tys. zł do 100 tys. zł. Wszystkie projekty, zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie WLSR, zostały złożone przez podmioty uprawnione do pomocy, tj. przez pełnoletnie osoby fizyczne będące obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej i mające miejsc zamieszkania lub wykonujące działalność gospodarczą na obszarze objętym LSR lub przez osoby prawne albo jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawy przyznają zdolność prawną, posiadające siedzibę lub prowadzące działalność gospodarczą na obszarze objętym LSR (z wyłączeniem województw). We wszystkich przypadkach Samorząd Województwa przeprowadził udokumentowane kontrole podmiotów w zakresie możliwości przyznania pomocy. Wnioski o przyznanie pomocy oraz wnioski o płatność były prawidłowo uzupełniane oraz zawierały wszystkie elementy wymienione w § 8 rozporządzenia w sprawie WLSR. We wszystkich analizowanych 20 operacjach termin rozpatrywania wniosków wynosił od 143 dni do 453 dni. W 6 z 20 postępowań Samorząd Województwa, zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WLSR, wysłał do wnioskodawców pisma informujące o nowych terminach rozpatrzenia spraw. Umowy o przyznanie pomocy były zawierane przez osoby do tego uprawnione i zawierały wszystkie elementy określone w § 17 rozporządzenia w sprawie WLSR. We

wszystkich przypadkach beneficjenci wnieśli zabezpieczenia prawidłowego wykonania umowy w postaci podpisanego weksla in blanco i deklaracji wekslowej. Przedmioty operacji określone w umowach i wnioskach o płatność były zgodne z treścią wniosków o przyznanie pomocy. Samorząd Województwa weryfikował złożone przez beneficjentów wnioski o płatność, a refundacją objęto wyłącznie koszty kwalifikowane operacji, określone w umowach.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 1-215)

Do końca 2013 r. do Samorządu Województwa wpłynęło 361 wniosków o przyznanie pomocy na realizację małych projektów, w których beneficjenci przedstawili jako koszty kwalifikowane wkład niepieniężny. Łączna kwota wkładu niepieniężnego wyniosła 954,1 tys. zł, co stanowiło 3,6% wszystkich kosztów kwalifikowanych wykazanych w ramach małych projektów⁴⁹. Analiza pięciu takich projektów wykazała, że wkłady niepieniężne obejmowały wartość pracy lub usług świadczonych nieodpłatnie lub udostępnienia ziemi, nieruchomości, sprzętu lub surowców, co było zgodne z § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WLSR oraz art. 54 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁵⁰. W celu potwierdzenia wartości wkładów niepieniężnych beneficjenci przedstawiali kosztorysy lub zapytania ofertowe dotyczące udostępnionych dóbr, a w przypadku świadczonej pracy sprawozdania dokumentujące jej datę, wymiar oraz stawkę godzinową.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 228-248)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Badanie 20 postępowań o przyznanie pomocy w zakresie małych projektów, realizowanych w ramach Wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju wykazało, że we wszystkich przypadkach rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy trwało w terminach dłuższych niż określone w §12 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie WLSR⁵¹. W trzech przypadkach rozpatrywanie wniosków trwało od czterech do sześciu miesięcy, w sześciu przypadkach od sześciu do ośmiu miesięcy, w sześciu przypadkach od ośmiu do dziesięciu miesięcy, w trzech przypadkach od 10 do 12 miesięcy, w dwóch przypadkach od 13 do 15 miesięcy.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 216-226)

Dyrektor Departamentu RiROW wyjaśnił, że przyczyną nieterminowego rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy było m. in. wyższe niż przewidywano zainteresowanie beneficjentów uzyskaniem pomocy, a co za tym idzie niewystarczająca liczba pracowników, wydłużenie czasu rozpatrywania spraw ze względu na niską jakość składanych wniosków i konieczność ich uzupełnień, złożoność procesu obsługi wniosków oraz duża zmienność przepisów w zakresie PROW 2007–2013.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 251-252)

2. W 14 z 20 poddanych analizie postępowaniach dotyczących przyznania pomocy na realizację małych projektów Samorząd Województwa nie zawiadamiał wnioskodawców o nowych terminach rozpatrzenia spraw, co było niezgodne z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WLSR.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 4-63, 227)

⁴⁹ Urząd gromadzi dane dot. kwot kosztów kwalifikowanych z tytułu wkładu niepieniężnego jedynie na etapie składania wniosków o przyznanie pomocy.

⁵⁰ Dz.U. UE. L 368 z 23.12.2006 r., str. 15 ze zm.

⁵¹ Zgodnie z § 12 ust. 2 termin rozpatrzenia wniosków o przyznanie pomocy wynosi 3 miesiące. Termin spraw rozpoczętych przed 30 sierpnia 2010 r. zgodnie z § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie WLSR z 8 lipca 2008 r. (Dz.U. Nr 138, poz. 868) mogły zostać przedłużone o dodatkowe 3 miesiące. W wyniku nowelizacji rozporządzenia w sprawie WLSR z 19 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 158, poz. 1067) skrócono okres przedłużenia do 1 miesiąca.

Dyrektor Departamentu RiROW wyjaśnił, że Samorząd Województwa, po wejściu w życie w dniu 30 sierpnia 2010 r. znowelizowanego rozporządzenia w sprawie WLSR ograniczającego możliwość wydłużenia terminu na weryfikację wniosków o przyznanie pomocy z trzech miesięcy do jednego miesiąca, zaprzestał wysyłania pism o wyznaczeniu nowych terminów rozpatrzenia wniosków. Z powodu dużej liczby wniosków, złożoności procesu ich obsługi i niewystarczającej liczby pracowników weryfikacja wniosków rozpoczęła się po przekroczeniu terminu określonego w §12 rozporządzenia WLSR, a dotrzymanie nowego jednomiesięcznego terminu, przy dużych opóźnieniach w rozpatrywaniu wniosków, byłoby nierealne, przedłużyłoby ich weryfikację i mogłoby wprowadzić wnioskodawców w błąd.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 253)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

Do końca 2013 r. w ramach wykonywanych przez Samorząd Województwa działań osi Leader złożono 5 585 wniosków o przyznanie pomocy, w tym: 916 w ramach działania Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju „Odnowa i rozwój wsi” (WLSR-ORW); 4 507 w ramach działania Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju „Małe projekty” (WLSR-MP); 40 w ramach działania Wdrażanie projektów współpracy (WPW), 122 w ramach działania Funkcjonowanie Lokalnej Grupy Działania (FLGD). Według stanu na 31 grudnia 2013 r. wnioskodawcy wycofali 207 wniosków, natomiast odrzuceniu⁵² podlegało 2 251 wniosków. Do końca 2013 r. Samorząd Województwa rozpatrzył pozytywnie 2 334 wnioski (41,8% złożonych wniosków) oraz zawarł 2 283 umowy o przyznanie pomocy na łączną kwotę 188 677,1 tys. zł (w tym 169 275,5 tys. zł finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, dalej EFRROW). Według stanu na 31 grudnia 2013 r. beneficjenci złożyli 2 236 wniosków o płatność na łączną kwotę 123 551,1 tys. zł. Płatność otrzymało 856 beneficjentów w ramach 1 913 złożonych wniosków. Kwota wypłaconej pomocy wyniosła łącznie 114 439,5 tys. zł, w tym 96 655,3 tys. zł finansowanych z EFRROW i 17 784,2 tys. zł finansowanych z publicznych środków krajowych.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 264-265, 283)

Operacje w ramach Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju najczęściej realizowały gminy. W zakresie małych projektów złożyły one 1 245 wniosków o przyznanie pomocy (27,6% małych projektów), z czego pozytywnie rozpatrzono 702. Samorząd Województwa zawarł z gminami 697 umów o przyznanie pomocy na łączną kwotę 13 669,4 tys. zł. Płatność otrzymało 212 gmin na łączną kwotę 13 302,7 tys. zł (w tym 7 988,8 tys. zł finansowanych z EFRROW). W poddziałaniu Odnowa i Rozwój Wsi udział gmin w złożonych wnioskach wynosił 90,3%. W efekcie podpisania 454 umów, o łącznej wartości 87 454,2 tys. zł, do końca 2013 r., wypłacono 48 201,3 tys. zł. Beneficjentami pomocy w ramach Funkcjonowania Lokalnych Strategii Rozwoju oraz Wdrażania Projektów Współpracy, zgodnie z art. 13 ust.1 ustawy o EFRROW, były wyłącznie lokalne grupy działania.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 266-270)

⁵² Podana liczba obejmuje wnioski odrzucone na etapie wyboru wniosków przez LGD oraz wnioski odrzucone w wyniku weryfikacji prowadzonej przez Samorząd Województwa Mazowieckiego.

Spośród 487 umów zawartych w poddziałaniu Odnowa i Rozwój Wsi (ORW) 287 (58,9%) dotyczyło infrastruktury publicznej. W ich efekcie na koniec 2013 r. m.in. wybudowano, przebudowano lub wyposażono 137 budynków pełniących funkcje rekreacyjne, sportowe i społeczno-kulturalne (w tym świetlice i domy kultury). Ponadto w ramach ORW wybudowano, przebudowano lub wyremontowano 109 obiektów sportowych, placów zabaw oraz miejsc rekreacji przeznaczony do użytku publicznego. Z zawartych 1664 umów o przyznanie pomocy na realizację małych projektów 456 (27,4%) dotyczyło organizacji imprez kulturalnych, rekreacyjnych lub sportowych, na które do końca 2013 r. przyznano pomoc, w łącznej kwocie 8 615 tys. zł (na podstawie 366 wniosków). Następną pozycję stanowiły remonty i wyposażenie świetlic wiejskich. Omawiane projekty zrealizowano w ramach 255 umów (tj. 15,3% małych projektów), natomiast płatność na koniec grudnia 2013 r. otrzymało 166 projektów w łącznej kwocie 4 352,1 tys. zł.

Umowy w zakresie Wdrażania Projektów Współpracy⁵³ dotyczyły najczęściej rolnictwa (5 umów) i turystyki (5 umów). Według stanu na 31 grudnia 2013 r. zakończony został jeden projekt, dofinansowany w kwocie 140,4 tys. zł (112,4 tys. zł z EFRROW), który dotyczył „Oznaczenia atrakcji turystycznych i historycznych w Dolinie Pilicy”. Projekt został przygotowany i zrealizowany przez Lokalną Grupę Działania "Warka" oraz Lokalną Grupą Działania "Zapilicze".

Na koniec 2013 r. w ramach Funkcjonowania Lokalnych Grup Działania (FLG) największą część pomocy przeznaczono na koszty bieżące lokalnych grup działania, w kwocie 26 467 tys. zł (70,8% środków przekazanych w ramach FLGD). Następną pozycję dofinansowania, w łącznej kwocie 4 780,9 tys. zł (12,8%) przeznaczono na działania o charakterze promocyjnym oraz szkolenia lokalnych liderów. Najmniej środków, w kwocie 728,4 tys. zł (1,9%), przekazano na badania nad obszarem objętym lokalną strategią rozwoju.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 266-280, 300-302)

Na koniec 2013 r. łączne limity środków dla województwa mazowieckiego w ramach osi Leader wynosiły: 269 937,7 tys. zł na Wdrażanie Lokalnych Strategii Rozwoju (w tym 137 946,1 tys. zł na poddziałania ORW i 60 658,4 tys. zł na MP), 6 043,2 tys. zł na Wdrażanie Projektów Współpracy oraz 61 058,7 tys. zł na Funkcjonowanie Lokalnych Grup Działania. Limity zostały wykorzystane: w ramach WLSR-ORW w 67,3 % kwot wynikających z umów i 36,6% dokonanych płatności; w ramach WLSR-MP w 51,3% kwot wynikających z umów i 41,3% dokonanych płatności; w ramach WPW w 43,4% kwot wynikających z umów i 10,7% dokonanych płatności; w ramach FLGD w 101,8%⁵⁴ kwot wynikających z umów i 62,2% dokonanych płatności.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 264-265, 284-299)

Badanie stopnia realizacji trzech lokalnych strategii rozwoju wykazało, że na koniec 2013 r. LGD „Puszcza Kozienicka” wykorzystwała limit finansowy w działaniu WLSR w zakresie płatności na poziomie 14,3% i osiągnęła średni poziom realizacji zaplanowanych przedsięwzięć na poziomie 5,5%; LGD Związek Stowarzyszeń „Partnerstwo Zalewu Żegrzyńskiego” wykorzystał limit środków w zakresie płatności w 18,9% przy wykonaniu zaplanowanych przedsięwzięć na poziomie 27,3%, natomiast LGD "Aktywni razem" wykorzystało limit środków w zakresie płatności w 25% przy realizacji przedsięwzięć na poziomie 73,3%. Samorząd Województwa pismem z 10 lutego 2014 r. poinformował LGD „Aktywni Razem”, że poziom

⁵³ Na koniec 2013 r. w zakresie Wdrażania Projektów Współpracy zawarto 27 umów.

⁵⁴ Przekroczenie limitów środków na Funkcjonowanie Lokalnych Grup Działania wynikało z przyjętej metody liczenia. Suma środków określonych w umowach o przyznanie pomocy była większa od sumy limitów środków określonych w umowach ramowych. Wynikało to z uwzględniania w kolejnych umowach o przyznanie pomocy środków niewykorzystanych w ramach wcześniejszych umów.

finansowej realizacji lokalnej strategii rozwoju dla działania WLSR uległ znacznej poprawie i osiągnął poziom 63% dla umów zawartych do końca 2013 r. W związku z powyższym LGD została zwolniona z obowiązku opracowania i realizacji programu naprawczego, do którego została zobowiązana w wyniku ewaluacji Lokalnej Strategii Rozwoju⁵⁵. LGD „Puszcza Kozienicka” oraz LGD Związek Stowarzyszeń „Partnerstwo Zalewu Zegrzyńskiego” opracowały programy naprawcze w grudniu 2013 r., które zostały zatwierdzone przez Samorząd Województwa w marcu 2014 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 92, 128, 136 oraz tom II, str. 261-262, 303-456)

Lokalne Strategie Rozwoju realizowane w województwie mazowieckim nie zakładały preferencji dla operacji wspierających politykę prorodziną na obszarach wiejskich. Dyrektor Departamentu RiROW wyjaśnił, że w związku z brakiem takiego wymogu w przepisach prawa LGD nie miały obowiązku umieszczać w LSR działań promujących politykę prorodziną. Wśród małych projektów, realizowanych w ramach Wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju, charakter prorodzinny miało 366 operacji w zakresie organizacji imprez kulturalnych, rekreacyjnych lub sportowych, oraz 166 operacji dotyczących remontu lub wyposażenia świetlic wiejskich.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 259, 281-282)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Na koniec 2013 r., tj. po upływie 77,8% czasu przewidzianego na finansowanie PROW 2007–2013, łączny limit środków osi Leader, w ramach działań wykonywanych przez Samorząd Województwa Mazowieckiego, został wykorzystany w 43,1 % w zakresie dokonanych płatności.

Dyrektor Departamentu RiROW oświadczył, że większość środków przeznaczonych na realizację osi Leader zostanie wykorzystana, jednak nie ma gwarancji, iż zostaną one wykorzystane w całości. W celu zwiększenia stopnia wykorzystania tych środków Samorząd podejmuje działania dotyczące m. in. organizowania dodatkowych szkoleń i spotkań instruktarskich w zakresie poprawności wypełniania wniosków o pomoc.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 261-261, 265)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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 Kontroli⁵⁶, wnosi o:

- 1) terminowe rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy,
- 2) zintensyfikowanie działań mających na celu wykorzystanie środków na realizację osi Leader.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Marszałka Województwa Mazowieckiego, drugi do akt kontroli.

⁵⁵ Ewaluację przeprowadzono we wszystkich LGD według danych na dzień 31 grudnia 2012 r.

⁵⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Marszałkowi 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Marszałka 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.

Warszawa, lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie