



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-005-02/2014
P/14/113

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/113 – Wykonywanie Lokalnych Strategii Rozwoju Obszarów Rybackich (dalej: <i>LSROR</i> lub <i>Strategia</i>).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Natalia Kajzer, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90708 z dnia 1 kwietnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Lokalna Grupa Rybacka „Pojezierze Dobiegniewskie” (dalej: <i>LGR</i> lub <i>Stowarzyszenie</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezesem Zarządu od dnia 27 czerwca 2013 r. jest Kazimierz Szmid ¹ . Wcześniej, tj. od dnia 8 września 2009 r. funkcję tę pełnił Andrzej Kuczyński. (dowód: akta kontroli str. 3-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie².

Stowarzyszenie prawidłowo przygotowało i wdrażało Lokalną Strategię Rozwoju Obszarów Rybackich realizowaną w ramach osi 4 Programu Operacyjnego – Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 (PO RYBY). Strategia została opracowana zgodnie z obowiązującymi wymogami. Zapewniono spójność Strategii z innymi programami i strategiami realizowanymi na obszarze działania LGR przez Lokalne Grupy Działania w ramach programu LEADER. Mimo określenia zasad i sposobu dokonywania oceny własnej LGR, zaniechano jednak przeprowadzenia ewaluacji wdrażania LSROR oraz funkcjonowania LGR.

Przyjęte kryteria oceny operacji były mierzalne i możliwe do weryfikacji. W składzie Komitetu oceniającego wnioski o dofinansowanie zapewniono udział osób pochodzących z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego, a połowa członków reprezentowała sektor rybacki. Stwierdzono jednak przypadki błędnej oceny wniosków o dofinansowanie w zakresie zgodności z celami Strategii oraz nieprawidłowego załatwiania odwołań od decyzji Komitetu.

LGR realizował operacje finansowane na podstawie umów o dofinansowanie w ramach środka 4.1.5 – funkcjonowanie LGR oraz 4.2 – współpraca międzyregionalna i międzynarodowa. Stowarzyszenie wbrew obowiązującym wymogom nie sporządziło i nie przekazało wraz z ostatnimi wnioskami o płatność sprawozdań końcowych z realizacji dwóch umów. Uzupełniono je dopiero w toku kontroli.

¹ Wpis do Krajowego Rejestru Sądowego z dniem 16.10.2013 r.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i wdrożenie LSROR

Opis stanu
faktycznego

1.1. Opracowanie LSROR w dniu 30 listopada 2009 r. zlecono firmie LEADER TEAM ze Skwierzyny. Koszt opracowania wynosił 15.006 zł. Ustalono następujące terminy: etap I napisanie diagnozy obszaru – do 15 grudnia 2009 r., etap II spotkania warsztatowe – do 30 grudnia 2009 r., zakończenie realizacji umowy – do 15 stycznia 2010 r.

W ramach prac nad LSROR odbyły się cztery spotkania warsztatowe, tj.: 8, 15 i 25 września 2009 r. oraz 20 stycznia 2010 r., w których wzięły udział łącznie 82 osoby.

Protokołem zdawczo-odbiorczym z dnia 28 lutego 2010 r. były Prezes odebrał Strategię, potwierdzając prawidłowe wykonanie umowy. Fakturę z dnia 28 lutego 2010 r. opłacono 30 marca 2010 r. Płatność została zrefundowana ze środka 4.1.5 – funkcjonowanie LGR.

(dowód: akta kontroli str. 12-17, 134)

Były Prezes Stowarzyszenia Andrzej Kuczyński wyjaśnił, że w trakcie konkursu na wybór stowarzyszenia zasady składania dokumentów oraz terminy ulegały zmianie, zatem nie było możliwości zakończenia prac w terminie wskazanym w umowie z LEADER TEAM. Natomiast fakt wyboru stowarzyszenia do realizacji LSROR potwierdza prawidłowość przygotowanych dokumentów, nie było zatem podstaw do nie podpisania protokołu przekazania opracowanego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 18-23)

1.2. Środki finansowe na realizację LSROR ustalone w umowie ramowej z dnia 23 listopada 2010 r. na lata 2010-2015 wyniosły 15.914,5 tys. zł, w tym na: promowanie współpracy międzyregionalnej lub międzynarodowej między lokalnymi grupami rybackimi (środek 4.2) nie więcej niż 795,7 tys. zł, finansowanie funkcjonowania LGR (środek 4.1.5) nie więcej niż 1.591,4 tys. zł oraz na finansowanie poszczególnych środków 13.527,4 tys. zł, tj.:

- środek 4.1.1 – 4.774,4 tys. zł,
- środek 4.1.2 – 2.387,2 tys. zł,
- środek 4.1.3 – 2.387,2 tys. zł,
- środek 4.1.4 – 3.978,6 tys. zł,

z czego na finansowanie operacji realizowanych przez podmioty publiczne - nie więcej niż 5.410,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 24-43)

Wysokość limitów finansowych określonych w załączniku nr 2 do umowy zmieniano trzykrotnie, każdorazowo uzyskując zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW). Pierwsza zmiana z 20 grudnia 2011 r. polegała na zwiększeniu finansowania realizacji środka 4.1.1 łącznie o 1.307,5 tys. zł, a zmniejszeniu finansowania środka 4.1.3 o kwotę 666,3 tys. zł i środka 4.1.4 o kwotę 641,2 tys. zł.

W dniu 26 marca 2013 r. aneksem nr 2 do umowy zmniejszono wysokość środków przyznanych na finansowanie Strategii do wysokości 15.514,7 tys. zł³. Zmniejszeniu uległy koszty funkcjonowania LGR do kwoty 1.551,5 tys. zł, finansowanie środka 4.2 – do kwoty 530,5 tys. zł oraz finansowanie środków 4.1.1 – 4.1.4 do kwoty 13.432,7 tys. zł.

³ W wyniku ewaluacji przeprowadzonej przez MRiRW zmniejszono limit finansowania o środki niewykorzystane.

Ostateczna wysokość limitów finansowych po przesunięciach z dnia 2 października 2013 r. wynosiła:

- środek 4.1.1 – 7.566,1 tys. zł,
- środek 4.1.2 – 2.387,1 tys. zł,
- środek 4.1.3 – 1.757,3 tys. zł,
- środek 4.1.4 – 1.722,2 tys. zł,
- środek 4.1.5 – 1.551,5 tys. zł,
- środek 4.2 – 530,5 tys. zł.

Wysokość środków (4.1.1 do 4.1.4) na finansowanie operacji realizowanych przez podmioty społeczne i gospodarcze wynosiła 8.152,8 tys. zł, co stanowiło 52,5% limitu finansowego, realizowanych przez sektor publiczny – 5.279,9 tys. zł, tj. 34% limitu.

Nie występowały przesunięcia środków z sektora społeczno-gospodarczego do publicznego. Wysokość środków na funkcjonowanie LGR nie przekraczała limitu 10% przyznanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 44-56)

1.3. W Strategii określono trzy cele ogólne, odpowiadające im 12 celów szczegółowych oraz operacje (przedsięwzięcia), które mają służyć ich realizacji, tj.:

1) CO1. Zrównoważone wykorzystanie zasobów obszaru LGR na rzecz rozwoju gospodarczego: CS1.1. Poprawa jakości funkcjonujących gospodarstw rybackich. CS1.2. Wzmocnienie lokalnej struktury gospodarczej o nowe działalności poza sektorem rybackim – przede wszystkim działalności innowacyjne i turystykę. CS1.3. Rozwój przedsiębiorczych postaw wśród mieszkańców, w szczególności wzrost przedsiębiorczości ludzi młodych. CS1.4. Wspieranie racjonalnej gospodarki zasobami przyrodniczymi jezior i rzek. CS1.5. Infrastrukturalne i sprzętowe wsparcie różnicowania działalności gospodarstw rybackich.

2) CO2. Wzrost aktywności społeczno-gospodarczej mieszkańców Pojezierza Dobiegniewskiego: CS2.1. Zrównoważenie rynku pracy dostosowanie kwalifikacji mieszkańców do potrzeb zmieniającej się struktury gospodarczej obszaru. CS2.2. Wzrost aktywności i współpracy organizacji pozarządowych, podmiotów gospodarczych (sektor rybacki, handlowy i gastronomiczny) i samorządów. CS2.3. Wspieranie inicjatyw społecznych zmierzających do tworzenia przyjaznego rybactwu otoczenia. CS2.4. Promocja i wspieranie inicjatyw społecznych i edukacyjnych na rzecz zrównoważonego rozwoju obszaru pojezierza dobiegniewskiego.

3) CO3. Rozwój turystyki bazującej na zasobach przyrodniczych i kulturowych regionu: CS3.1. Ochrona środowiska i dziedzictwa przyrodniczego w celu utrzymania jego atrakcyjności. CS3.2 aktywna promocja walorów turystyczno-kulturowych regionu. CS3.3. Poprawa stanu technicznego zabytków, atrakcji turystycznych i obiektów dziedzictwa kulturowego regionu.

Zakładano, że realizacja założeń LSROR wpłynie na poprawę stanu środowiska, w szczególności w zakresie ograniczenia zanieczyszczenia wód powierzchniowych i podziemnych, ograniczenia stopnia eutrofizacji, poprawy walorów krajobrazowych. Zaplanowane działania nie powinny powodować ryzyka wystąpienia poważnej awarii w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska, ani oddziaływania transgranicznego.

(dowód: akta kontroli str. 101-109, 205-214, 317-326)

Harmonogram naborów na wybór operacji do realizacji stanowił załącznik do umowy ramowej, w którym ustalono przeprowadzenie konkursów na każdy ze środków (4.1.1-4.1.4) w I półroczu 2011, 2012 i 2013 r.

W toku realizacji Strategii za zgodą MRiRW harmonogram zmieniano trzy razy w następujący sposób:

- 14 września 2011 r. zatwierdzono przeprowadzenie drugiego naboru w II półroczu 2011 r. (z uwagi na wolne środki pozostałe do rozdysponowania po pierwszym naborze),
- 20 grudnia 2011 r. potwierdzono możliwość ogłoszenia trzeciego naboru w 2011 r.,
- 2 października 2013 r. poprzez dodanie naborów w II półroczu 2013 r.

Nabory wniosków na realizację działań w ramach środków 4.1.1-4.1.4, w sektorach publicznym, społecznym i gospodarczym, ogłoszono zgodnie z harmonogramem w następujących terminach:

- I nabór: 06.05.2011 r.,
- II nabór: 20.09.2011 r. (z wyłączeniem środka 4.1.3),
- III nabór: 28.12.2011 r.,
- IV nabór: 15.06.2012 r.,
- V nabór: 25.10.2013 r.,
- VI nabór środek 4.1.4: 31.12.2013 r. (tylko sektor społeczny i gospodarczy).

(dowód: akta kontroli str. 36, 48-52, 53-56, 392-395)

1.4. Strategia określała procedury oceny i wyboru operacji przez Komitet, w szczególności ocenę zgodności formalnej operacji w zakresie: terminowości złożenia wniosku, prawidłowości sporządzenia wniosku i jego kompletności oraz spełnienia warunku lokalizacji projektu. Ocena zgodności formalnej wniosku powinna być przeprowadzona przez co najmniej trzech członków komitetu.

Procedura oceny zgodności operacji z LSROR, przy udziale co najmniej połowy spośród 16 członków, dokonywana przez każdego członka Komitetu indywidualnie, obejmuje sprawdzenie zgodności operacji z: warunkami uzyskania wsparcia w ramach Strategii, co najmniej jednym celem ogólnym, co najmniej jednym celem szczegółowym, co najmniej jednym przedsięwzięciem zapisanym w LSROR. Następnie operacja podlega indywidualnej ocenie przez członków Komitetu na imiennych kartach oceny operacji wg lokalnych kryteriów wyboru. Miejsce operacji na liście rankingowej określa średnia arytmetyczna wszystkich indywidualnych ocen.

(dowód: akta kontroli str. 119-125)

Strategia określała również tryb odwoławczy od decyzji Komitetu oraz procedury wyłączenia członka Komitetu od udziału w wyborze projektu – członkowie Komitetu każdorazowo przed oceną operacji są proszeni o wypełnienie deklaracji bezstronności i poufności wg opracowanego wzoru.

(dowód: akta kontroli str. 125-126)

1.5. W Strategii dla każdego środka sformułowano zestawy siedmiu lokalnych kryteriów wyboru, którym przyporządkowano odpowiednią wartość punktową od 0 do 3 (w przypadku rodzaju beneficjenta – 0 lub 2: nie jest rybakim - 0 lub jest rybakim - 2), za które maksymalnie można było uzyskać 20 punktów.

Kryteria uwzględniające efekty realizacji operacji (jakościowe) odnosiły się do:

- w ramach środka 4.1.1 – oddziaływanie projektu (preferowane będą operacje mające wpływ na aktywizację lokalnego społeczeństwa),

doświadczenie w realizacji projektów, przedmiotowy zakres (preferowane będą projekty, które wzmocnią potencjał turystyczny regionu);

- dla środka 4.1.2 – wykorzystanie zasobów lokalnych (kulturowe, przyrodnicze), rodzaj planowanej działalności lub dywersyfikacji zatrudnienia, tworzenie nowych miejsc pracy (od 1 do 3 miejsc pracy, za które przyznawano odpowiednio od 1 do 3 pkt), innowacyjność projektu;
- dla środka 4.1.3 – zasięg obszarowy oddziaływania operacji, wpływ na rozwój turystyki oraz innowacyjność projektu;
- dla środka 4.1.4 – przedmiotowy zakres (inwestycje melioracyjne, oznakowanie pomników przyrody, obszary objęte szczególnymi formami ochrony przyrody), zniszczenie w wyniku klęsk żywiołowych, wpływ na podniesienie świadomości ekologicznej, zasięg obszarowy oddziaływania operacji, innowacyjność projektu.

(dowód: akta kontroli str. 127-131, 489-498)

Kryteria ilościowe dla wszystkich środków pozwalały na jednoznaczną ocenę: czy beneficjent jest rybakiem, prowadzi działalność rybacką jako działalność podstawową lub dodatkową, aktywności społecznej, wysokości wkładu własnego oraz wysokości wnioskowanej dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 127-131)

W wyniku wprowadzenia programu naprawczego (opisanego w pkt 1.6. niniejszego wystąpienia) uległy zmianie lokalne kryteria wyboru operacji realizowanych ze środka 4.1.2 i 4.1.4. Zgodnie z zaleceniami MRiRW usunięto z obu środków kryterium *Aktywność społeczna*, oceniające czy wnioskodawca jest członkiem organizacji, która działa na rzecz rozwoju obszarów rybackich dłużej niż 1 rok (3 pkt), od 6 do 12 miesięcy (2 pkt), poniżej 6 miesięcy (1 pkt), za brak członkostwa przyznawano 0 pkt.

(dowód: akta kontroli str. 348, 350)

1.6. Stosownie do postanowień § 5 pkt 17 umowy ramowej w terminie 90 dni od podpisania umowy Minister wniósł o zmianę Strategii oraz załączników w określonym przez siebie zakresie⁴. Zmiany wprowadzone przez LGR w LSROR polegały na: doprecyzowaniu procedury oceny wniosku o kompetencje i zakres zadań powoływanych zespołów, uzupełniono procedurę odwołania o zapis określający czas niezbędny na jego rozpatrzenie, w tabeli 10 wskazano kryteria jakie muszą spełniać beneficjenci operacji 4.1.2, uzupełniono LSROR o wskaźniki rezultatu, produktu i oddziaływania dla każdego z trzech celów ogólnych, uzupełniono wzory kart ocen o liczbę punktów możliwych do zdobycia, dodano wyjaśnienie pojęcia „innowacyjność projektu”, uszczegółowiono zapisy dotyczące wspierania działań związanych z „pielęgnowaniem i promocją tradycji rybackich na obszarze LGR”, wprowadzono mierniki oceny funkcjonowania LGR, zmieniono zapisy Strategii w celu doprowadzenia do zgodności z § 23, 26 i 27 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 października 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej na realizację środków objętych osią priorytetową 4 - Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa, zawartą w programie operacyjnym "Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013"⁵, dalej *rozporządzenie w sprawie osi 4* (wykreślono możliwość

⁴ Pismo nr RYBoz-KS-077-44/11 z dnia 25.02.2011 r., wpłynęło 08.03.2011 r. LGR przekazał informację o zmianach i uzupełnieniach pismem z 06.05.2011 r., tj. w terminie 60 dni. Zmiany zostały zaakceptowane przez MRiRW pismem z 25.05.2011 r., wpłynęło 01.06.2011 r.

⁵ Dz. U. Nr 177, poz. 1371 ze zm.

przesyłania wniosku o dofinansowanie pocztą, zmieniono termin sporządzenia i przekazania do samorządu województwa listy wybranych operacji z 30 dni na 45 dni od dnia, w którym upłynął termin składania wniosków). Wskaźniki rezultatu, produktu i oddziaływania oraz mierniki oceny funkcjonowania LGR opisano w pkt 1.11. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 160-269, 396-400)

Kolejne zmiany w Strategii wiązały się z uzyskaniem przez LGR negatywnej oceny, po zleconym przez Ministerstwo badaniu ewaluacyjnym⁶, wynikającej z niewdrożenia instrukcji kancelaryjnej regulującej sposób postępowania z gromadzoną dokumentacją, niepublikowania na stronie internetowej grupy protokołów z posiedzeń Komitetu, wysokiego poziomu środków finansowych, na które nie zostały zawarte umowy o dofinansowanie z udostępnionych na lata 2010-2011. W związku z powyższym Ministerstwo rekomendowało wdrożenie programu naprawczego, który obejmował usunięcie ww. nieprawidłowości oraz:

- zobowiązywał LGR do niezawierania umów o pracę lub umów cywilnoprawnych z osobami, które prowadzą odpłatną działalność polegającą na doradztwie w przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie,
- wprowadzał zakaz prowadzenia przez członków LGR odpłatnej działalności polegającej na doradztwie w przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie,
- wprowadzał obowiązek uzasadniania przyznawania punktów przez członków Komitetu na etapie oceny projektu i rozpatrywania odwołania,
- zobowiązywał do uznania oceny pierwotnej, w sytuacji gdy w wyniku odwołania Komitet uznałby, że należy przyznać mniejszą liczbę punktów,
- usunął z kryterium przyznającego dodatkowe punkty wnioskodawcy, który jest równocześnie członkiem Stowarzyszenia,
- weryfikował wskaźniki osiągnięcia celów LSROR, aby spełnione zostało kryterium mierzalności.

Skutkiem ewaluacji była zmiana umowy ramowej, polegająca na zmniejszeniu limitu finansowego (realokacja środków) w ramach dwulatki 2010-2011 o niewykorzystane środki w wysokości 134,6 tys. zł oraz dwulatki 2014-2015 środek 4.2 o kwotę 265,2 tys. zł⁷.

(dowód: akta kontroli str. 44, 270-391, 401-404)

Przedłożony przez LGR w dniu 15 kwietnia 2013 r. program naprawczy został zatwierdzony w dniu 5 czerwca 2013 r. Pismem dnia 22 sierpnia 2013 r. Minister potwierdził jego zrealizowanie.

Cele ogólne oraz szczegółowe nie podlegały żadnym zmianom.

(dowód: akta kontroli str. 405-429)

Zmiany w regulaminie Komitetu opisano w pkt. 3.4. niniejszego wystąpienia.

1.7. W oparciu o dane dostępne w LGR⁸ oraz dane statystyczne ustalono aktualną na dzień 31 marca 2014 r. ocenę punktową LGR i LSROR. Ocena merytoryczna i zgodności z kryteriami dostępu oraz ocena punktowa według kryteriów w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 września 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać

⁶ Pismo z dnia 26.03.2013 r. nr RYBoz-RKM-077-65/13, wpłynęło 29.03.2013 r.

⁷ Na realizację środków 4.1.1-4.1.4 zaplanowano łącznie 10.145,5 tys. zł, po zmniejszeniu pozostało 10.014,4 tys. zł. W ramach 4.1.5 pierwotnie było 530,4 tys. zł, po zmianie pozostało 526,9 tys. zł. Na realizację środka 4.2 zaplanowano łącznie 795,7 tys. zł, po zmianie pozostało 530,5 tys. zł.

⁸ Brak danych o liczbie osób spełniających warunki określone w § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie osi 4 na obszarze objętym realizacją LSROR oraz w przeliczeniu na 1.000 mieszkańców.

lokalna strategia rozwoju obszarów rybackich, kryteriów wyboru lokalnej grupy rybackiej do realizacji tej strategii oraz wymagań, jakim powinna odpowiadać umowa dotycząca warunków i sposobu realizacji tej strategii w ramach programu operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013⁹ (rozporządzenie w sprawie LSROR i LGR) wykazała, że Stowarzyszenie nadal spełnia warunki wyboru do realizacji LSROR, sformułowane w § 1 pkt 7 i 8 cytowanego rozporządzenia. I tak:

- ocena merytoryczna i zgodności LGR – 27 pkt, tj. 75% maksymalnej liczby punktów w ramach oceny LGR;
- ocena merytoryczna i zgodności LSROR – 24 pkt, tj. 77,4% maksymalnej liczby punktów w ramach oceny LSROR;
- ocena LGR według kryteriów załącznika nr 2 – 30 pkt, tj. 88% maksymalnej liczby punktów;
- 56% miejsc w Komitecie stanowią podmioty sektora rybackiego.

(dowód: akta kontroli str. 430-437)

1.8. Do prac nad diagnozą obszaru oraz na etapie planowania strategicznego w ramach LSROR monitorowana była ich zgodność z proponowanymi do realizacji celami i przedsięwzięciami w ramach Strategii Rozwoju ośmiu gmin z obszaru działania LGR oraz Programu Małej Retencji dla Województwa Lubuskiego.

Wykorzystane zostały również zapisy Strategii Rozwoju Lokalnego, trzech Lokalnych Grup Działania, które swoim zasięgiem obejmują obszar LGR: Lokalnej Grupy Działania „Działaj z nami” z siedzibą w Świebodzinie, LGD „Kraina Szlaków” z siedzibą w Sulęcinie oraz LGD „Lider Pojezierza” z siedzibą w Barlinku.

Wykazano spójność LSROR z realizowanymi Lokalnymi Strategiami Rozwoju w ramach programu LEADER, a także zadania w ramach osi 4, które są specyficzne dla sektora rybackiego i nie znajdują miejsca w ww. programie skierowanym na obszary wiejskie.

W Strategii wykazano spójność celów i przedsięwzięć z ww. programami, ale również zadania, które są ściśle przypisane do „programu rybackiego” i powinny być z niego realizowane. Zadania wspólne dotyczyły m.in.: 1) podejmowania i rozwoju działalności okołorybackiej (handel produktami rybactwa, przetwórstwo, inne usługi dla sektora rybactwa) oraz różnicowania w kierunku działalności nierolniczej, 2) podejmowania działalności promującej lokalne dziedzictwo kulturowe mających na celu ożywienie życia kulturalnego i sportowego obszaru, 3) przygotowania i wyselekcjonowania profesjonalnej kadry dla celów obsługi ruchu turystycznego w regionie, 4) remontu i doposażenia obiektów pełniących funkcje społeczno-kulturalne, edukacyjne, sportowo-rekreacyjne oraz 5) budowy, rozbudowy, modernizacji plaży, stanic wodnych, kładek, pomostów, bazy noclegowej i gastronomicznej.

(dowód: akta kontroli str. 142-149)

W toku kontroli ustalono, że na obszarze LSROR realizowane były projekty m.in. w ramach następujących programów operacyjnych: Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Lubuski Regionalny Program Operacyjny oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁰.

⁹ Dz. U. Nr 162, poz. 1292 ze zm.

¹⁰ Wartość pomocy przyznanej w latach 2010-2013 wyniosła 75.867,3 tys. zł (informacje uzyskane od: Marszałków Województwa Zachodniopomorskiego i Lubuskiego, Powiatowych Urzędów Pracy w Międzyrzecz, Strzelcach Krajeńskich i Gorzowie Wlkp., Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Zielonej Górze i Szczecinie).

W LSROR nie wskazano jednak jakie działania będą realizowane w ramach ww. programów.

(dowód: akta kontroli str. 1067-1104)

W sprawie nieuwzględnienia wszystkich realizowanych programów i strategii Prezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że przed ogłoszeniem konkursu na wybór lokalnej grupy rybackiej do realizacji lokalnej strategii rozwoju obszarów rybackich w ramach PO RYBY 2007-2013 Stowarzyszenie Agrolinia na zlecenie MRiRW przeprowadziło dla potencjalnych beneficjentów osi priorytetowej 4 w Warszawie w dniach 07.10.2009r., 13.11.2009 r., 14.11.2009 r. szkolenie podzielone na bloki: informacje dotyczące osi priorytetowej 4 PO RYBY 2007-2013, informacje w zakresie procedury zakładania stowarzyszenia ubiegającego się o status LGR oraz w zakresie przygotowania LSROR. Powyższe szkolenie przeprowadzone było na przykładzie programu LEADER, dlatego też w LSROR odniesiono się jedynie do tego programu.

(dowód: akta kontroli str. 438-439)

1.9. Strategia określała następujące zasady/mechanizmy, mające na celu uniknięcie nakładania się uzyskanej pomocy na realizację projektów finansowanych z innych programów finansowych ze środków UE niż oś 4:

- każda umowa o pracę zawierana przez LGR będzie sporządzona w sposób zapewniający określenie zadań, obowiązków, czasu pracy i wynagrodzenia z podziałem na źródło finansowania;
- na każdym dokumencie księgowym stanowiącym dowód poniesienia kosztów muszą być w sposób trwały umieszczone informacje o tym, ze środków, jakiego programu te koszty zostały pokryte (musi być podana informacja o tym, jaką część tego kosztu finansują poszczególne programy. Poza tym sposób podziału kosztu między poszczególne programy);
- LGR utworzy odrębne rachunki bankowe do obsługi każdego projektu/operacji realizowanej z pomocą środków pochodzących z budżetu UE;
- każdy projekt realizowany przez LGR z pomocą środków pochodzących z budżetu UE będzie miał wyznaczoną osobę bezpośrednio odpowiedzialną za jego wykonanie i prawidłowe wydatkowanie środków;
- Zarząd LGR zapewni dobry przepływ informacji między zespołami realizującymi różne projekty/operacje/przedsięwzięcia;
- każdy wniosek o pomoc, przygotowywany przez LGR, będzie zawierał analizę ryzyka w zakresie możliwości nakładania się tej pomocy z pomocą, którą LGR uzyskało wcześniej z osi 4 PO RYBY lub innych programów finansowanych ze środków UE oraz propozycje mechanizmów, które należy zastosować w celu uniemożliwienia nakładania się pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 150-151)

LGR nie realizował projektów finansowanych środkami pochodzącymi z budżetu UE innych niż PO RYBY (środek 4.1.5 i 4.2).

1.10. Przyjęte w Strategii cele ogólne uzasadnione były sytuacją obszaru oraz analizą SWOT m.in. w następującym zakresie:

1) dla celu ogólnego: zrównoważone wykorzystanie zasobów obszaru LGR na rzecz rozwoju gospodarczego - różnorodność podmiotów będących właścicielami terenów związanych z gospodarką wodną, ograniczenia prawne we wprowadzaniu do hodowli i obrotu nowych gatunków, obniżanie poziomu wód gruntowych, niedostateczna dbałość o jakość wody, konieczność sprostania rygorystycznym normom produkcji rolnej, produkcji żywności, świadczenia usług gastronomicznych,

sezonowość produkcji i popytu na ryby, przeregulowany (za dużo przepisów) system prawny dotyczący gospodarki wodnej;

2) cel: wzrost aktywności społeczno-gospodarczej mieszkańców pojezierza dobiegniewskiego – poziom zorganizowania środowiska rybackiego, małe zaangażowanie rybaków we wspólne inicjatywy, bogate, wieloletnie tradycje rybactwa w gminach Pojezierza Dobiegniewskiego, stale obecne negatywne zachowania części mieszkańców wpływające na degradację składowych środowiska naturalnego, w tym zanieczyszczenie wód powierzchniowych, duża liczba organizacji pozarządowych działających na rzecz rybactwa, w tym prężnie działające koła wędkarskie;

3) cel: rozwój turystyki bazującej na zasobach przyrodniczych i kulturowych regionu – niewystarczająca promocja obszaru oraz niska współpraca gmin w zakresie promocji. Niedostateczne ekonomiczne wykorzystanie lokalnych imprez, mała liczba turystów korzystających z miejsc noclegowych, niedostateczna oferta turystyczna dla wędkarzy i myśliwych, braki w infrastrukturze turystycznej: nierównomierne rozmieszczenie turystycznych obiektów noclegowych, braki w systemie informacyjnym na szlakach turystycznych i ścieżkach rowerowych, słabo rozwinięta sieć gospodarstw agroturystycznych, niedostatecznie rozwinięta baza hotelowo-gastronomiczna, niepełne zagospodarowanie atrakcyjnych turystycznie akwenów, zdegradowane połączenia wodne między jeziorami i rzekami.

(dowód: akta kontroli str. 110-112)

1.11. W Strategii określono zespół ośmiu mierników wdrażania LSROR, po aktualizacji wprowadzono również 11 mierników funkcjonowania Biura oraz ustalono, że ewaluacja będzie realizowana na bieżąco, a z końcem każdego roku będą zbierane wnioski.

Przyjęte mierniki miały umożliwić ocenę m.in.: jakości merytorycznej i technicznej projektów, poziomu osiągania efektów w ramach realizowanych operacji, proporcje między wkładem własnym a poziomem dofinansowania, poziom realizacji celów szczegółowych, szybkość udzielania wsparcia beneficjentom. W zakresie funkcjonowania LGR mierniki obejmowały m.in.: poziom aktywności poszczególnych organów LGR, terminowość wykonywania zadań, frekwencje na walnym zebraniu i posiedzeniach poszczególnych organów Stowarzyszenia, liczbę spotkań informacyjnych zorganizowanych przez LGR, liczbę wydanych materiałów promocyjnych.

Ewaluacja ma być realizowana na bieżąco, a z końcem każdego roku powinny być zbierane płynące z niej wnioski. Dwukrotnie (przełom 2012/2013 oraz 2014/2015) należy wykorzystać je do aktualizacji LSROR. Za realizację tych działań odpowiedzialny jest Zarząd, który po kolejnym roku kalendarzowym ma dokonać stosownej oceny. Dotychczas nie przeprowadzono przedmiotowej oceny.

Zgodnie z założeniami LSROR podstawową metodą ewaluacji własnej w zakresie dotyczącym wdrażania LSROR i realizacji budżetu będą analizy i oceny informacji uzyskanych od właściwych podmiotów wdrażających (w zakresie dotyczącym zawartych umów oraz wysokości przyznanych środków), sprawozdań częściowych i końcowych beneficjentów, sprawozdań częściowych i rocznych LGR oraz badań dotyczących obszaru objętego LSROR.

Po aktualizacji Strategii określono dla każdego celu wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania, ich wartość początkową, oraz docelową (dotyczy ostatniego roku realizacji LSROR, czyli 2015).

(dowód: akta kontroli str. 139-141, 247-251)

Zarząd nie prowadził monitoringu stanu realizacji operacji. Poza zacytowanym wyżej zapisem Strategii nie określono żadnych procedur monitorowania, pozyskiwania informacji od samorządów województw lub beneficjentów.

Jedynie informacje jakie posiadał LGR dotyczyły liczby umów podpisanych z beneficjentami i wynikały z następującej korespondencji z samorządami województwa:

- 18.06.2012 r. Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego (UMWL) przekazał wyniki weryfikacji formalno-merytorycznej wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach I naboru;
- 25.07.2012 r. UMWL przekazał wyniki weryfikacji formalno-merytorycznej wniosków o dofinansowanie złożonych w II naborze;
- 24.08.2012 r. Prezes wystąpił do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego o przekazanie informacji o wyniku weryfikacji wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach I i II naboru. Odpowiedź wpłynęła 26.09.2012 r.;
- 30.08.2013 r. UMWL przesłał wyniki weryfikacji formalno-merytorycznej wniosków o dofinansowanie złożonych w ramach III naboru;
- 02.12.2013 r. zwrócono się do UMWL z prośbą o informacje o stanie weryfikacji wniosków o dofinansowanie z IV naboru¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 440-455)

Na podstawie danych posiadanych przez LGR, o zawartych umowach z beneficjentami oraz wybranych wnioskach o dofinansowanie, ustalono poziom realizacji wybranych wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania, wg stanu na dzień 8 czerwca 2014 r. następująco:

- liczba dofinansowanych operacji polegających na podjęciu lub rozwoju działalności gospodarczej: wartość docelowa 27, wartość osiągnięta 20;
- liczba przeszkolonych rybaków w zakresie dywersyfikacji działalności: wartość docelowa 25, osiągnięta - 0;
- liczba dofinansowanych operacji w zakresie infrastruktury wodnej: wartość docelowa 4, osiągnięta – 2;
- liczba zmodernizowanych gospodarstw rybackich: docelowa i osiągnięta - 3;
- liczba utworzonych przedsiębiorstw związanych z branżą rybacką lub około rybacką: wartość docelowa – 2, nieosiągnięta;
- liczba utworzonych przedsiębiorstw niezwiązanych z sektorem rybackim: docelowa – 8, nieosiągnięta;
- liczba utworzonych nowych miejsc pracy, w tym samozatrudnienie: docelowa 50, osiągnięta – 21 (na podstawie zawartych umów z beneficjentami);
- liczba obiektów pełniących funkcje społeczno-kulturalne, edukacyjne i sportowo-rekreacyjne zmodernizowanych i wyposażonych: docelowa 5, osiągnięta 9;
- liczba imprez krajowych i zagranicznych, podczas których realizowano działania promujące Pojezierze Dobiegniewskie: docelowa 6, osiągnięta 26;
- liczba operacji mających na celu poprawę jakości wód w zbiornikach wodnych i rzekach: docelowa 4, osiągnięta 2;
- liczba utworzonych gospodarstw agroturystycznych: docelowa 7, osiągnięta 2.

(dowód: akta kontroli str. 456-459)

¹¹ Dotychczas nie wpłynęła odpowiedź z UMWL, trwa weryfikacja wniosków.

1.12. Zarząd nie sporządzał rocznych sprawozdań z realizacji LSROR, Ministerstwo w umowie ramowej nie określiło żadnego obowiązku w tym zakresie¹². Jedyny obowiązek, sformułowany w umowie, dotyczył przygotowania końcowego sprawozdania z realizacji umowy w terminie do dnia 30 czerwca 2015 r.

Zarząd informował Ministra o okolicznościach mogących mieć wpływ na wykonanie umowy odnoszące się do potrzeby zmian lub przesunięć środków określonych w załączniku nr 2 do umowy ramowej – limity finansowe oraz załączniku nr 3 – harmonogram konkursów (opisane w pkt 1.2 i 1.3 wystąpienia).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku realizacji obowiązku sformułowanego w LSROR prowadzenia monitoringu realizacji operacji, przeprowadzenia ewaluacji realizacji Strategii oraz niedokonania oceny własnej zakładanej do przeprowadzenia na przełomie lat 2012/2013.

Były Prezes Andrzej Kuczyński wyjaśnił, że w styczniu 2013 r. polecono pracownikom biura zebranie ofert i przedstawienie założeń do realizacji dokumentu. Jednak po analizie stwierdzono, że oferty opiewały na kwoty przekraczające założony budżet (ceny od 8 tys. zł do ponad 16 tys. zł, we wniosku na funkcjonowanie przeznaczono 2,5 tys. zł), zaproponowane formy badań były nieadekwatne do oczekiwań, a członkowie organów stowarzyszenia oraz pracownicy biura nie mieli podstawowych informacji jak przeprowadzić badanie. Z tego powodu nie wybrano żadnej z ofert, oraz postanowiono o przeprowadzeniu szkolenia z zakresu ewaluacji, które odbyło się w maju 2013 r. Ponadto, zarząd na bieżąco analizował pracę biura, efektywność stosowanych procedur, realizację budżetu itd., każdego roku w trakcie posiedzeń zarządu sprawy te były poruszane i prowadzono podsumowanie dotychczasowych działań. Ponieważ nigdy nie stwierdzano naruszeń i braków w procedurach nie było podstaw do wprowadzania zmian.

(dowód: akta kontroli str. 18-23)

Odnosnie braku działań określonych w Strategii Prezes Zarządu Kazimierz Szmid wyjaśnił: „Ponieważ firma AGROTEC na zlecenie MRiRW przeprowadziła ewaluację z działalności LGR, w której zostały wykazane uchybienia w działalności grup rybackich skorygowane programem naprawczym, Zarząd postanowił o przeprowadzeniu jednej ewaluacji na przełomie 2014/2015.”.

(dowód: akta kontroli str. 460-461)

W sprawie nieprowadzenia monitoringu stanu realizacji operacji Prezes Zarządu K. Szmid wyjaśnił, że pomimo zapisów w LSROR o monitorowaniu stanu realizacji projektów w większości przypadków nie mieliśmy realnych możliwości uzyskania danych zawartych w sprawozdaniach częściowych i końcowych, ponieważ wspomniane zapisy nie nakładają obowiązku na beneficjentów udzielania LGR informacji w tym zakresie.

(dowód: wyjaśnienia 460-461)

W ocenie NIK fakt przeprowadzenia przez firmę AGROTEC na zlecenie MRiRW badania ewaluacyjnego nie zwalniał Zarządu z obowiązku jego przeprowadzenia. Badanie to w swoim przedmiocie w żaden sposób nie odnosiło się do mierników przyjętych w rozdz. 12 Strategii, np. w zakresie: liczby projektów zgłaszanych przez podmioty w kolejnych okresach wdrażania, jakości merytorycznej i technicznej

¹² Obowiązek taki nie wynikał również z LSROR.

zgłaszanych projektów, poziomu osiągania efektów w ramach realizowanych operacji (osiąganie rezultatów projektów), wartości wkładu własnego beneficjentów, proporcji między wielkością wsparcia a wkładem własnym beneficjentów, poziomu realizacji celów szczegółowych LSROR.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

2. Nabór wniosków o dofinansowanie i ich ocena

2.1. Nabory wniosków na realizację działań w ramach środków 4.1.1 – 4.1.4, skierowane do sektorów publicznego, społecznego i gospodarczego, przeprowadzono w następujących terminach¹³:

- I nabór: 06.06.2011 r. – 06.07.2011 r., limit dostępnych środków finansowych 6.763,7 tys. zł,
- II nabór: 20.10.2011 r. – 21.11.2011 r. (z wyłączeniem środka 4.1.3), limit środków finansowych 2.273,7 tys. zł,
- III nabór: 06.02.2012 r. – 29.03.2012 r., limit dostępnych środków finansowych 3.911,3 tys. zł,
- IV nabór: 16.07.2012 r. – 13.09.2012 r., limit środków 3.381,8 tys. zł,
- V nabór: 25.11.2013 r. – 07.01.2014 r., limit środków 3.598,7 tys. zł,
- VI nabór: 06.02.2014 r. – 07.03.2014 r. (środek 4.1.4, tylko sektor społeczny i gospodarczy), limit środków 50,9 tys. zł.

Każdorazowo LGR przysyłał do Urzędu Marszałkowskiego prośbę o ogłoszenie naboru z podaniem terminów składania wniosków oraz limitu środków na poszczególne działania, co najmniej 44 dni przed planowanym terminem ogłoszenia¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 392, 462-488)

Ogłoszenie o konkursie LGR podawał do publicznej wiadomości, co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia terminu do składania wniosków, poprzez: umieszczenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Stowarzyszenia, na stronie internetowej UMWL¹⁵ oraz Biura, publikację ogłoszenia w Gazecie Lubuskiej.

Ogłoszenia zawierały wszystkie informacje wymienione w § 22 ust. 3 rozporządzenia w sprawie osi 4. Na stronie internetowej LGR w zakładce *Dokumenty do pobrania* zamieszczono wzór wniosku o dofinansowanie, instrukcję wypełnienia, wykaz załączników oraz wzory oświadczeń. Termin wyznaczony do składania wniosków wynosił od 30 do 53 dni.

(dowód: akta kontroli str. 392, 462-488)

2.2. W wyniku przeprowadzonych naborów spośród 194 wniosków wybrano 112. Do samorządów województw lubuskiego, dolnośląskiego i zachodniopomorskiego przekazano 103 wnioski¹⁶ o łącznej wartości dofinansowania 17.830,8 tys. zł. Do dnia 30 maja 2014 r. z beneficjentami podpisano 57 umów na łączną kwotę 9.344,6

¹³ W związku z wyczerpaniem limitu środków LGR nie zamierza ogłaszać kolejnych naborów.

¹⁴ Dotyczy wniosków złożonych po 02.12.2011 r.

¹⁵ Strona internetowa www.ryby.lubuskie.pl

¹⁶ Pozostałe dziewięć to: wnioski wybrane, ale niemieszczące się w limicie środków finansowych (w ramach I naboru – 1 oraz II naboru – 6) oraz 2 wnioski wycofane przez wnioskodawcę w ramach IV naboru.

tys. zł (50,5%), tj. 69,6% limitu przeznaczonego na działania finansowane ze środków 4.1.1 do 4.1.4.

Wg stanu na 31 marca 2014 r. stan realizacji operacji prezentował się następująco:

- środek 4.1.1 – LGR w procedurze oceny wybrał 45 wniosków o łącznej wartości 10.629,3 tys. zł, z czego z 25 beneficjentami samorządy województw podpisały umowy na kwotę 5.237,8 tys. zł (49,3%);
- środek 4.1.2 – wybrano 16 wniosków o łącznej wartości 2.392,5 tys. zł, w tym 14 beneficjentów ma podpisane umowy na kwotę 2.049,6 tys. zł;
- środek 4.1.3 – LGR wybrał 29 wniosków na kwotę 2.252,7 tys. zł, samorządy województw podpisały 15 umów o łącznej wartości 1.006,2 tys. zł (44,7%);
- środek 4.1.4 – spośród 14 wybranych wniosków na łączną kwotę 3.240,5 tys. zł, dotychczas podpisano 3 umowy o wartości 1.050,8 tys. zł (32,4%).

(dowód: akta kontroli str. 501-506)

We wszystkich naborach wpłynęły 42 wnioski, od osób będących członkami organów LGR lub od podmiotów mających swoich przedstawicieli w Zarządzie Stowarzyszenia, Komitecie lub Komisji Rewizyjnej, o łącznej wartości 9.965,9 tys. zł, tj. 53,8% wartości wszystkich wybranych wniosków. Wszystkie ww. projekty wybrano do dofinansowania, przy czym trzy na kwotę 378,9 tys. zł nie zmieściły się w limicie finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 507)

2.3. Ocena kompletności złożonych wniosków, dokonywana przez Komitet na karcie oceny formalnej, obejmowała: terminowość złożenia wniosku, czy wniosek sporządzono na obowiązującym formularzu, identyfikację wnioskodawcy, czy projekt spełnia warunek lokalizacji oraz kompletność wniosku (wymagana liczba egzemplarzy wniosku, wniosek zawiera wszystkie strony, wszystkie wymagane pola we wniosku zostały uzupełnione, wniosek posiada komplet załączników oraz jest podpisany przez osobę upoważnioną).

Jeden wniosek, spośród objętych badaniem opisanym w pkt 2.5., został odrzucony z przyczyn formalnych, gdyż został złożony po terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o naborze.

(dowód: akta kontroli str. 509-515)

Prezes Zarządu Stowarzyszenia oświadczył, że w trakcie szkolenia dla Komitetu, Zarządu, Komisji Rewizyjnej oraz pracowników biura Lokalnej Grupy Rybackiej „Pojezierze Dobiegniewskie”, które odbyło się w dniach 29-30.11.2013 r. przedstawiciel Europejskiej Sieci Obszarów Rybackich Farnet analizując karty oceny formalnej, zwrócił uwagę na zapis dotyczący kompletności wniosku i podkreślił, iż grupy rybackie nie mają takich uprawnień, aby odrzucić wniosek z powodu braku jakiegokolwiek załącznika. Zostało to potwierdzone przez Naczelnika Wydziału Kontroli Wykorzystania Funduszy Pomocowych, przedstawiciela MRiRW w trakcie spotkania pt. „Kierunki Komunikacji pomiędzy Wydziałem Rybactwa Departamentu Rolnictwa, Środowiska i Rozwoju Wsi a Lokalnymi Grupami Rybackimi”, które odbyło się w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Zielonej Górze w dniu 25 października 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 508)

2.4. Komitet odrzucił 84 wnioski o przyznanie dofinansowania o łącznej wartości 11.729,7 tys. zł, z czego: 7 wniosków z uwagi na limit finansowy¹⁷, 21 wniosków nie

¹⁷ Dotyczy jednego wniosku z I naboru oraz sześciu z II naboru.

mieściło się w limicie finansowym 120%¹⁸, 41 wniosków dotyczyło przedsięwzięć niezgodnych z celami LSROR, 10 projektów nie osiągnęło minimalnej liczby punktów, pozostałe 5 nie spełniło oceny formalnej¹⁹. W okresie objętym kontrolą wpłynęło 27 odwołań²⁰ od decyzji Komitetu o łącznej wartości wniosków 4.035,6 tys. zł, z czego trzy na kwotę 993,4 tys. zł zostały rozpatrzone pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 840-857)

Procedura odwoławcza określona w Strategii (rozdz. 8.4) oraz § 22 regulaminu Komitetu przewidywała złożenie w Biurze LGR wniosku o ponowne rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie operacji wraz z uzasadnieniem. Na posiedzeniu odwoławczym Komitet ponownie rozpatruje wniosek będący przedmiotem odwołania, biorąc pod uwagę okoliczności podane w uzasadnieniu odwołania. Ocena wniosku o dofinansowanie na podstawie § 18 regulaminu odbywa się w drodze głosowania przez wypełnienie kart do oceny operacji w sprawie zgodności operacji ze Strategią, przeprowadzane przy użyciu „Karty oceny zgodności operacji z celami LSROR”, a w sprawie oceny operacji według kryteriów lokalnych przyjętych przez LGR - przy użyciu „Karty oceny operacji według lokalnych kryteriów wyboru”.

Stosownie do § 9 ust. 1 regulaminu, Przewodniczący Komitetu czuwa nad zgodnością prac Komitetu z Ustawą, Statutem, regulaminem oraz innymi obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 725)

Szczegółowe badanie 10 odwołań na łączną kwotę 2.109,6 tys. zł wykazało, że wszystkie odwołania wpłynęły w terminie przewidzianym na ich wniesienie. Posiedzenia Komitetu, na których rozpatrywane były odwołania odbywały się w węższym składzie niż posiedzenia, na których badano wnioski złożone w naborach przeprowadzonych w dniach: 20.10.2011-21.11.2011, 06.02.2012-29.03.2012, 16.07.2012-13.09.2012. W skład Komitetu rozpatrującego odwołania wchodziło od 9 do 13 osób (w jednym przypadku 15), różnice w składzie wynikały ze zmian osobowych w Komitecie.

(dowód: akta kontroli str. 858-862)

Przewodniczący Komitetu (do dnia 27 czerwca 2013 r.) Wiesław Sawicki wyjaśnił, że zasadą było zapewnienie co najmniej 9-osobowego składu oraz jak najszerzej reprezentacji wszystkich sektorów podczas oceny wniosków. Ponieważ w skład Komitetu wchodzi 16 osób, nie było możliwości zapewnienia innego składu osobowego przy zachowaniu minimalnej liczby 9 osób.

(dowód: akta kontroli str. 645-647)

Komitet nie dokonał oceny dwóch odwołań uznając, że nie jest właściwy do rozpatrywania pism skierowanych do Zarządu LGR oraz Stowarzyszenia LGR. W swoim postępowaniu kierował się treścią nagłówka pisma, a nie samą treścią otrzymanego dokumentu, w którym wyraźnie wskazane podmioty wносиły o ponowne rozpatrzenie wniosku. Ponadto Komitet uchylił się od ponownej oceny pięciu wniosków uznając, że treść odwołań nie wnosi żadnych okoliczności, które wskazywałyby na konieczność ponownej oceny projektów.

(dowód: akta kontroli str. 858-862)

¹⁸ Na podstawie § 25 ust. 2 rozporządzenia z 15.10.2009 r. w roku, w którym po raz ostatni zostanie podana do publicznej wiadomości informacja o możliwości składania wniosków, LGR wybiera operacji do wysokości 120% limitu dostępnych środków finansowych.

¹⁹ Dotyczy dwóch wniosków z III naboru oraz trzech z IV naboru.

²⁰ Żaden z podmiotów nie pochodził z sektora publicznego. Jedno odwołanie dotyczyło projektu, który został wybrany, jednak nie zmieścił się w limicie finansowym.

2.5. Szczegółowe badanie 59 wniosków o dofinansowanie²¹ na łączną kwotę 8.336,4 tys. zł wykazało, że oceny wniosków dokonywano przy użyciu kart oceny zgodnie z wzorem ustalonym w LSROR w zakresie: oceny prawidłowości formalnej wniosku, zgodności z LSROR oraz w oparciu o lokalne kryteria wyboru określone w Strategii. Wszyscy członkowie Komitetu złożyli deklaracje poufności i bezstronności, a osoby będące wnioskodawcą lub z nim powiązane wyłączały się od oceny konkretnego wniosku.

Spośród 59 projektów tylko trzy zakładały zwiększenie zatrudnienia łącznie o cztery osoby, przy czym do dofinansowania wybrano dwa (dwie osoby), a jeden projekt nie osiągnął minimalnej liczby punktów.

Podczas analizy wniosków w skład Komitetu każdorazowo wchodził przedstawiciel trzech sektorów. Ocena wniosków III naboru odbywała się w dniach 16-18.04.2012 r., jednakże na posiedzeniach nie zapewniono stałego składu Komitetu oceniającego: na posiedzeniu w dniu 16.04.2012 r. udział wzięło 14 członków, 17.04.2012 r. – 11 członków, a 18.04.2012 r. – 10 członków.

(dowód: akta kontroli str. 509-619)

Przewodniczący Komitetu W. Sawicki wyjaśnił, że wszyscy członkowie Komitetu oceniającego wnioski zostali poinformowani o terminie i miejscu posiedzenia, na którym będą rozpatrywane wnioski. Przewodniczący Komitetu nie ma wpływu na udział w posiedzeniu poszczególnych jego członków. Ponieważ są osobami posiadającymi zatrudnienie, czasami obowiązki wynikające z tego faktu kolidują z posiedzeniami Komitetu.

(dowód: akta kontroli str. 648-651)

Stwierdzone niezgodności punktacji z przyjętymi kryteriami polegały na:

- ocena dwóch projektów została zaniżona przez co nie osiągnęły minimalnej liczby punktów²²:

1) Chorągiew Ziemi Lubuskiej ZHP Skwierzyna Integracja młodzieży poprzez koła zainteresowań "Dziedzictwo Kulturowe" Gminy Skwierzyna (środek 4.1.1 – 20,0 tys. zł) oceniono na 5,57 pkt, podczas gdy badanie wniosku w porównaniu z kryteriami oceny wykazało, że powinien otrzymać co najmniej 6,6 pkt - wysokość wkładu własnego zadeklarowano 16% za co należało przyznać 1 pkt (wszyscy członkowie Komitetu przyznali 0 pkt);

2) Tomasz H. Budowa budynku noclegowego na potrzeby ośrodka szkoleniowo-wypoczynkowego, warsztatów terapii zajęciowej (środek 4.1.3 – 199,0 tys. zł) oceniono na 5,91 pkt, powinien otrzymać co najmniej od 7 do 9 pkt, tj.: zasięg obszarowy - 1, wpływ na rozwój turystyki – od 1 do 2, wysokość dotacji - 1, wkład własny - 3, innowacyjność – od 1 do 2, rodzaj działalności i rodzaj beneficjenta – 0;

(dowód: akta kontroli str. 509-545, 908-963)

- punktacja czterech projektów została zawyżona w stosunku do obowiązujących kryteriów lokalnych:

1) PZW okręg w Gorzowie Wlkp. Budowa budynku szkoleniowego wraz z zapleczem i sanitariatami (środek 4.1.1 – 354,5 tys. zł) otrzymał 16,67 pkt -

²¹ Wnioski o dofinansowanie w ramach III naboru (06.02.2012-29.03.2012) dla środków 4.1.1-4.1.4 oraz dodatkowo dziesięć największych kwotowo, w tym trzy wnioski zakwalifikowane do dofinansowania w wyniku odwołania.

²² Aby operacja mogła zostać wybrana do dofinansowania przez Komitet LGR musi uzyskać, co najmniej 30% (w przypadku III naboru - 6 pkt), a od 23 kwietnia 2013 r. - 50% maksymalnej liczby punktów w ocenie według lokalnych kryteriów oceny przewidzianych dla danego środka (zakresu operacji).

wysokość wkładu własnego 15% (winien uzyskać 0 pkt) 11 członków Komitetu przyznało 1 pkt, jeden - 3 pkt, wykazał realizację jednego projektu (zakup sprzętu dla ochotniczej straży rabackiej - 1 pkt), sześciu członków przyznało 2 pkt, sześciu - przyznało 3 pkt; po przeliczeniu winien uzyskać – 14 pkt,

2) Parafia Rzymskokatolicka pw. Św. Józefa Dobiegniew Renowacja wieży kościoła pw. Wniebowzięcia Najświętszej Marii Panny (środek 4.1.1 – 260,0 tys. zł) otrzymała 10,5 pkt - wnioskodawca nie wykazał doświadczenia w realizacji podobnych projektów, w tym współfinansowanych środkami z UE (0 pkt), 13 członków przyznało 3 pkt, jeden - 2 pkt, po przeliczeniu 7,6 pkt;

3) Kazimierz D. Budowa małej infrastruktury turystycznej - krytego kortu tenisowego z infrastrukturą towarzyszącą w Gościńcu "Wilcze Doły" (środek 4.1.2 – 291,0 tys. zł) otrzymał 11,2 pkt, powinien otrzymać: za kryterium aktywność członek stowarzyszenia poniżej 6 mc-y (1 pkt) powinno być 10 pkt, otrzymał 19, rodzaj planowanej działalności - produkty związane z turystyką, sportem (1 pkt) razem 10, otrzymał 21 pkt, przedsięwzięcie nie zakłada wykorzystania zasobów przyrodniczych i kulturowych (0 pkt), otrzymał 18 pkt. Po przeliczeniu 7,4 pkt;

4) Marek T. Rozwój działalności gospodarczej w zakresie konserwacji i naprawy pojazdów samochodowych, z wyłączeniem motocykli - budowa placu manewrowego (środek 4.1.2 – 58,0 tys. zł) otrzymał 15,11 pkt - projekt ma wpływ tylko na wnioskodawcę (0 pkt), brak wpływu na rozwój turystyki (0 pkt), wysokość dotacji - 3 pkt, wkład własny - 2 pkt, innowacyjność 1, działalność rybacka - 2 pkt, beneficjent rybak - 2 pkt, razem winno być 10 pkt; (dowód: akta kontroli str. 509-545, 964-1068)

Przewodniczący Komitetu Wiesław Sawicki wyjaśnił, że każdy z członków Komitetu dokonuje oceny samodzielnie. Wszyscy członkowie przeszli stosowne szkolenia dotyczące zasad i kryteriów oceny wniosków. W jego ocenie Przewodniczącemu trudno weryfikować oceny, jakimi kierowali się poszczególni członkowie. Jednak każdy podlegający ocenie wniosek, Komitet starał się szczegółowo, starannie i rzetelnie ocenić, niestety nie zawsze udało się uniknąć błędów.

(dowód: akta kontroli str. 648-651)

W sytuacji, gdy Komitet zastosowałby się ściśle do punktacji wynikającej ze Strategii pozycja następujących projektów na liście rankingowej uległaby zmianie: projekt Tomasza H. zająłby od 7 do 9 miejsca i uzyskałby dofinansowanie, projekt Parafii Rzymskokatolickiej w Dobiegniewie zająłby czwarte miejsce i mógłby nie zmieścić się w limicie finansowym²³.

(dowód: akta kontroli str. 536-545)

2.6. LGR sporządził i przekazał, w terminie określonym w § 26 ust. 2 rozporządzenia w sprawie osi 4, do samorządów województwa lubuskiego, zachodniopomorskiego oraz dolnośląskiego listy rankingowe projektów złożonych w III naborze, uchwały oraz wybrane przez Komitet wnioski. Przekazane listy zawierały informacje, o których mowa w § 22 ust. 3 cytowanego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 516-535, 620-626)

W dniu 30.05.2012 r. UMWL wezwał LGR do dokonania korekty/złożenia wyjaśnień w sprawie rozbieżności pomiędzy listą rankingową a zapisami uchwał w sprawie wybrania/nie wybrania danej operacji dofinansowania. Dotyczyło to pozycji na liście,

²³ W przypadku pozostałych projektów miejsce na liście rankingowej uległoby zmianie, jednak bez wpływu na wybór wniosków do dofinansowania.

w których znalazła się adnotacja, że nie przyznano dofinansowania ze względu na limit finansowy. Takie stwierdzenie nie było zgodne z § 25 rozporządzenia w sprawie osi 4, z którego wynika, że limit finansowy nie może stanowić warunku przyznania pomocy. Z protokołów i uchwał Komitetu wynikała ocena punktowa projektu, jego pozycja na liście rankingowej oraz stwierdzenie nie wybrania operacji do realizacji ze względu na limit finansowy. Ponadto wezwano do złożenia dokumentów potwierdzających prawidłowe ogłoszenie naboru.

(dowód: akta kontroli str. 627-635)

W wyznaczonym terminie Stowarzyszenie przekazało skorygowaną listę rankingową, zmiany polegały na wprowadzeniu zapisów o wybraniu operacji do dofinansowania i zamieszczeniu uwagi o nieprzyznaniu dofinansowania z uwagi na limit finansowy. Ponadto dokonano zmian siedmiu uchwał Komitetu oraz listy rankingowej z uwagi na wycofanie jednego projektu przez wnioskodawcę.

(dowód: akta kontroli str. 536-545)

LGR wywiązał się z obowiązku sformułowanego w § 26 ust. 1 i § 28 rozporządzenia w sprawie osi 4, pisemnego poinformowania wnioskodawców o wynikach oceny projektów wskazując przyczyny niewybrania operacji z wyjątkiem przypadków uznania operacji za niezgodną z LSROR.

Komitet nie przedstawiał uzasadnienia swojej oceny, a jedynie ograniczał się do lakonicznego stwierdzenia, że projekt nie jest zgodny z LSROR, co stanowiło naruszenie przepisów § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie osi 4, który stanowi, że wnioskodawcom należy przekazać na piśmie informacje o zgodności operacji z LSROR albo jej niezgodności z LSROR, wskazując przyczyny niezgodności.

(dowód: akta kontroli str. 636-644)

Przewodniczący Komitetu W. Sawicki przyznał, że informacje, które były przekazywane do beneficjentów powinny być zawierać szersze uzasadnienie. W latach 2011-2012 Komitet przyjął taką praktykę, jednakże od 2013 r. w pismach kierowanych do wnioskodawców zamieszczano szersze uzasadnienie decyzji Komitetu²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 645-647)

2.7. UMWL przeprowadził pięć kontroli LGR²⁵ w zakresie realizacji umowy o dofinansowanie i wniosków o płatność końcową w ramach środka 4.1 oraz ze szkolenia przeprowadzonego dla beneficjentów. Zalecenia dotyczące ustalonych nieprawidłowości obejmowały: 1) w umowach zawieranych na przeprowadzenie szkoleń należy dokładnie określać tematykę wykładu przedstawionego przez szkoleniowca 2) zaprowadzić ewidencję środków trwałych, 3) stworzyć regulamin organizacyjny biura LGR 4) stworzyć zakresy obowiązków pracowników biura 5) uzupełnić podpisy w delegacjach. Wszystkie zalecenia zostały zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 652-653)

W dniach 16-19.09.2013 r. (informacja pokontrolna z dnia 03.02.2014 r.) kontrolę przeprowadzili przedstawiciele MRiRW. Przedmiotem kontroli była realizacja przez LGR obowiązków sformułowanych w § 5 umowy ramowej oraz prawidłowość wyboru operacji w ramach naboru zorganizowanego w dniach 16.07-13.09.2012 r. Na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości sformułowano następujące zalecenia: 1) potwierdzania za zgodność z oryginałem wszystkich dokumentów,

²⁴ Wynikało to z zaleceń wydanych przez MRiRW oraz wprowadzonego programu naprawczego.

²⁵ W terminach: 29.03.2011 r., 20.08.2011 r., 21-23.05.2012 r., 05.04.2013 r., 18.11.2013 r.

które będą przekazywane do samorządu województwa, 2) przestrzegania zapisów umowy ramowej w zakresie przechowywania dokumentacji, 3) w pismach informujących wnioskodawców o braku zgodności z LSROR wskazywać uzasadnienie, 4) w ogłoszeniu o naborze wniosków wskazywać limit środków w podziale na sektory, 5) przeszkolić członków Komitetu odnośnie oceny wniosków w zakresie zgodności z kryteriami wyboru operacji, 6) zmienić regulamin Komitetu i LSROR w zakresie trybu odwoławczego, tj. w jaki sposób LGR powiadamia wnioskodawcę o wyniku oceny oraz wskazać, że termin na wniesienie odwołania wynosi 7 dni od dnia otrzymania informacji o rozstrzygnięciu Komitetu, 7) bezwzględnie stosować zapisy załącznika nr 2 do umowy ramowej²⁶, 8) dokumentowanie wszelkich informacji zgłaszanych podczas obrad Komitetu przez wnioskodawców, 9) przeprowadzenie ponownej oceny wniosków objętych kontrolą w zakresie w jakim stwierdzono uchybienia, 10) zaktualizowanie listy rankingowej i przekazanie właściwej instytucji pośredniczącej i zarządzającej. Ponadto stwierdzono, że 1) niewłaściwie ogłaszano nabory wniosków, wskazując całą kwotę na działanie bez podziału na sektory, 2) brak uzasadnienia odrzucenia wniosku przez Komitet – pismo informujące zawierało jedynie lakoniczne stwierdzenie samej niezgodności, 3) procedura powinna przewidywać możliwość złożenia odwołania od oceny Komitetu uznającej wniosek za niezgodny z LSROR, 4) z uwagi na brak precyzyjnego określenia terminu nie wiadomo, od kiedy liczy się 7-dniowy termin na wniesienie odwołania.

LGR wywiązał się ze wszystkich zaleceń pokontrolnych m.in. poprzez zmianę LSROR oraz regulaminu Komitetu, ponowną ocenę wniosków i zaktualizowanie list rankingowych. W wyniku aktualizacji listy nie zmieniła się pozycja projektów wybranych do dofinansowania w ramach limitu finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 652-653, 863-880)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości odnoszące się do pracy Komitetu²⁷:

- projekt Stowarzyszenia "Szkolna Rodzina" - Remont pomieszczeń obiektu społeczno-kulturalnego w Różankach (III nabór, środek 4.1.1 – 91,1 tys. zł) uznano za niezgodny z celami LSROR, podczas gdy był on zgodny z celem ogólnym CO2, celem szczegółowym CS2.4 oraz realizował przedsięwzięcia pn.: Remont i doposażenie obiektów pełniących funkcje społeczno- kulturalne, edukacyjne, sportowo-rekreacyjne, wspieranie inicjatyw podejmowanych przez koła zainteresowań, świetlice, inne podmioty zajmujące się organizacją czasu wolnego mieszkańców, pielęgnowaniem dziedzictwa kulturalnego, edukacją. Zgodnie z założeniami przyjętymi w Strategii (rozdz. 8.2.2 Ocena zgodności operacji z LSROR), operacja zostanie uznana za zgodną z LSROR, jeżeli będzie zgodna z: 1) warunkami uzyskania wsparcia w ramach LSROR 2) co najmniej jednym celem ogólnym, 3) co najmniej jednym celem szczegółowym, 4) co najmniej jednym przedsięwzięciem zapisanym w LSROR. Operacja niezgodna ze Strategią nie podlega dalszej ocenie. Stowarzyszenie „Szkolna Rodzina” nie złożyło odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 509-515, 881-907)

Przewodniczący Komitetu Wiesław Sawicki wyjaśnił, że każdy z członków Komitetu dokonuje oceny samodzielnie. Wszyscy członkowie przeszli stosowne szkolenia

²⁶ Załącznik nr 2 – limity finansowe środków dla osi priorytetowej 4 z podziałem na środki i sektory, dotyczyło wskazywania w ogłoszeniu o naborze kwoty środków finansowych z podziałem na sektory.

²⁷ Jeden wniosek o dofinansowanie, spośród 59 zbadanych opisanych w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia oraz badanie 10 odwołań opisanych w pkt 2.4 wystąpienia.

dotyczące zasad i kryteriów oceny wniosków. W jego ocenie Przewodniczącemu trudno weryfikować oceny, jakimi kierowali się poszczególni członkowie. Jednak każdy podlegający ocenie wniosek, Komitet starał się szczegółowo, starannie i rzetelnie ocenić, niestety nie zawsze udało się uniknąć błędów.

(dowód: akta kontroli str. 648-651)

- na posiedzeniu w dniu 23.12.2011 r., na którym rozpatrywano odwołania skierowane po naborze przeprowadzonym w dniach 20.10.2011-21.11.2011, Komitet nie dokonał ponownej oceny wniosków o dofinansowanie będących przedmiotem odwołania złożonego przez Mikronatura Środowisko Sp. z o.o. z Poznania oraz Tomasza Z. (środek 4.1.4, łączna kwota wnioskowanego dofinansowania 686,1 tys. zł), uznając, że nie jest właściwy miejscowo i rzeczowo do rozpatrywania pism skierowanych przez beneficjentów odpowiednio do Zarządu LGR i Stowarzyszenia LGR, tym samym nie stanowią odwołania, tj. wniosku do Komitetu o ponowne rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 509-515, 780-800, 858-862)

W tej sprawie Wiesław Sawicki wyjaśnił, że jeżeli beneficjent chce sięgnąć po środki publiczne powinien dołożyć należytej staranności i ustalić, do jakiego organu składa odwołanie, a wnioskodawcy nie zadali sobie trudu, żeby ustalić, który organ jest właściwy do rozpatrzenia odwołania.

Zdaniem NIK, powyższa decyzja Komitetu była przejawem nadmiernego formalizmu i to nieznajdującego uzasadnienia w postanowieniach Strategii. Wnioski skierowane do LGR o ponowne rozpatrzenie wniosku o dofinansowanie dotyczyły bowiem bez wątpienia materii objętej właściwością (miejscową i rzeczową) Komitetu, a postanowienia Strategii nie przewidywały odrzucenia bądź pozostawienia bez rozpoznania odwołań z uwagi na uchybienia formalne dotyczące błędnego określenia właściwego organu.

Należy zauważyć, że rozpatrując odwołania po IV naborze wniosków 16 października 2012 r., Komitet zmienił swoje postępowanie i rozpatrzył protest skierowany do Prezesa Stowarzyszenia²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 645-647, 827-832)

- na posiedzeniu w dniu 08.05.2012 r., na którym rozpatrywano odwołania wniesione po konkursie przeprowadzonym w dniach 06.02.2012 r. - 29.03.2012 r., Komitet nie dokonał ponownej oceny wniosków o dofinansowanie złożonych przez Artura K. (środek 4.1.3 kwota 99,4 tys. zł) oraz Tomasza Z. (środek 4.1.4 wartość 154,7 tys. zł), a jedynie przedstawił swoje stanowisko w treści protokołu z posiedzenia;
- na posiedzeniu w dniu 16.10.2012 r., na którym rozpatrywano odwołania skierowane po naborze ogłoszonym w dniach 16.07.2012-13.09.2012, nie dokonał ponownej oceny wniosków o dofinansowanie złożonych przez: Fundację Wspierania Inicjatyw Rozwoju Lokalnego (środek 4.1.1 kwota 105,0 tys. zł), Wielosekcyjny Klub Sportowy „Róża” Różanki (środek 4.1.1 kwota 247,9 tys. zł) oraz Bogdana N. (środek 4.1.2 kwota 185,0 tys. zł). Obecni na posiedzeniu członkowie głosowali za nierozpatrywaniem wniosków i podtrzymaniem stanowiska Komitetu z dnia 25.09.2012 r. (niezgodność projektów z LSROR).

(dowód: akta kontroli str. 801-839, 858-862)

²⁸ Pismo z dnia 11.10.2012 r. od Firma Wielobranżowa Eksport- Import B. Namysł.

Przewodniczący Komitetu Wiesław Sawicki wyjaśnił, że Komitet jednogłośnie uznał, że te odwołania nie wnoszą nowych informacji dających przesłankę do oceny wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 645-647)

Powyższe zaniechania stanowiły naruszenie procedury odwoławczej sformułowanej w LSROR (rozdz. 8.4 procedura odwoławcza) oraz w regulaminie Komitetu (§§ 18 i 22) zobowiązującej do ponownego rozpatrzenia wniosku będącego przedmiotem odwołania (wniosku o dofinansowanie), biorąc pod uwagę okoliczności wskazane w uzasadnieniu, czyli ocenę indywidualną przez każdego z członków Komitetu na przeznaczonych do tego celu kartach oceny.

Ocena częściowa

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

3. Funkcjonowanie LGR

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wydatki LGR w wysokości 1.125 tys. zł pokryte zostały z przychodów pochodzących ze składek członkowskich oraz dofinansowania w ramach środka 4.1.5: utrzymanie Biura kosztowało 937 tys. zł, koszty delegacji pracowników Biura oraz organów Stowarzyszenia wyniosły 61 tys. zł, szkolenia – 35 tys. zł, natomiast działania informacyjno-promocyjne dotyczące realizacji LSROR – 92 tys. zł. Wpływy ze składek członkowskich wyniosły 171 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 654-657)

Pomoc finansowa na funkcjonowanie LGR (środek 4.1.5) przyznana na podstawie czterech umów wyniosła łącznie 1.128,9 tys. zł²⁹. Do dnia 15 stycznia 2014 r. (data ostatniego wniosku o płatność) została wykorzystana w wysokości 1.037,8 tys. zł, tj. 91,9%, z czego kwota wydatków zweryfikowanych dotychczas przez UMWL to 774,7 tys. zł (74,6%). Kwota wydatków wykorzystanych stanowiła 6,7%, a zrefundowanych - 5% przyznanego limitu finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 658-659)

Badanie siedmiu wniosków o płatność ze środka 4.1.5 o łącznej wartości 777,9 tys. zł wykazało, że poniesione przez LGR koszty udokumentowano zgodnie z zasadami określonymi w § 19 rozporządzenia w sprawie osi 4, w szczególności: oryginały faktur i rachunków, odpowiednie umowy zlecenia i o dzieło, listy obecności, listy płac itp. Zakończenie działań oraz kolejnych etapów objętych umowami następowało w terminach, a zmiana terminów poprzedzona była wnioskiem o aneks do umowy.

Na wezwanie UMWL w wyznaczonym terminie LGR uzupełniał wnioski o płatność. Urząd wzywał do uzupełnienia dokumentów, przelewów, poprawienia dat we wnioskach o płatność, złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących zorganizowanych operacji. Jeden wniosek wymagał złożenia dodatkowego wyjaśnienia odnośnie liczby osób w działaniu administrowanie - podano 20 winno być 25.

(dowód: akta kontroli str. 660)

Wraz z ostatnimi wnioskami o płatność w dniach 16 stycznia 2012 r. i 15 stycznia 2013 r. przekazano sprawozdania końcowe z realizacji pierwszej i drugiej umowy.

²⁹ Umowy z dnia: 04.03.2011 r. na kwotę 530.484,72 zł, z 30.12.2011 r. na kwotę 300.525,26 zł, z 31.12.2012 r. na kwotę 264.959,46 zł oraz z 22.01.2014 r. na kwotę 333.481,23 zł.

Mimo przekazania 16 stycznia 2014 r. ostatniego wniosku o płatność nie sporządzono i nie przekazano sprawozdania końcowego z realizacji trzeciej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 660)

3.2. Pomoc finansowa na promowanie współpracy międzyregionalnej lub międzynarodowej (środek 4.2) przyznana na podstawie dwóch umów z dnia 30 marca 2012 r. i z dnia 14 czerwca 2013 r. wyniosła łącznie 530,5 tys. zł³⁰. Do dnia 31 marca 2014 r. (data ostatniego wniosku o płatność) została wykorzystana w wysokości 529,4 tys. zł, tj. 99,8%, z czego kwota wydatków zweryfikowanych dotychczas przez UMWL, tylko z pierwszej umowy, to 239,4 tys. zł (90,3%).

(dowód: akta kontroli str. 681-682)

Badanie siedmiu wniosków o płatność o łącznej wartości 529,4 tys. zł wykazało, że poniesione przez LGR koszty udokumentowano zgodnie z zasadami określonymi w § 19 rozporządzenia w sprawie osi 4, w szczególności: obecność osób na szkoleniach, wyjazdach studyjnych, wizytach w innych LGR potwierdzano listami obecności, protokołem zdawczo-odbiorczym przekazano pomoce naukowe do Drawieńskiego Parku Narodowego (poprzedzone zawarciem porozumienia). Wydatki dokumentowano oryginałami faktur lub rachunków. Zakończenie działań oraz kolejnych etapów objętych umowami następowało w terminach, a zmiana terminów poprzedzona była wnioskiem o aneks do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 683)

W ramach dofinansowania ze środka 4.2 LGR zorganizował sześć wyjazdów studyjnych:

- 11-13.02.2012 r. Tragi Rybne w Bremie (Niemcy), w których uczestniczyło 10 osób - członkowie Zarządu, Komitetu i Komisji Rewizyjnej,
- 23-27.04.2012 r. wyjazd do hiszpańskiej grupy rybackiej, 20 osób - członkowie Zarządu, Komitetu, Komisji Rewizyjnej, członkowie zwykli Stowarzyszenia,
- 27-29.07.2012 r. LGR Żabi Kraj, 24 osoby - członkowie Zarządu, Komitetu, Komisji Rewizyjnej, członkowie zwykli Stowarzyszenia, pracownicy biura,
- 12-13.10.2012 r. Łużyckie Tygodnie Rybne, 10 osób - członkowie Zarządu, Komitetu, Komisji Rewizyjnej, członkowie zwykli Stowarzyszenia,
- 05-07.09.2013 r. LGD Mazurskie Morze, 21 osób - członkowie Zarządu, Komitetu, Komisji Rewizyjnej, członkowie zwykli Stowarzyszenia, pracownicy biura,
- 15-20.09.2013 r. wizyta w dwóch grupach rybackich w Szwecji, 20 osób - członkowie Zarządu, Komitetu, Komisji Rewizyjnej, członkowie zwykli Stowarzyszenia.

Łączny koszt zorganizowania wyjazdów wyniósł 173,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 684)

Wraz z ostatnim wnioskiem o płatność w dniu 27 grudnia 2013 r. przekazano sprawozdanie końcowe z realizacji pierwszej umowy. Mimo przekazania ostatniego wniosku o płatność w dniu 31 marca 2014 r. do dnia kontroli ww. zagadnień nie sporządzono i nie przekazano sprawozdania końcowego z realizacji drugiej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 683)

³⁰ Umowa nr 00023-6173-SW0400056/11/12 z dnia 30.03.2012 na kwotę 265.242,36 zł oraz umowa 00037-6173-SW0400003/13 z dnia 14.06.2013 na kwotę 265.242,36 zł.

3.3. Biuro LGR zostało zorganizowane i wyposażone w terminie 90 dni od podpisania umowy ramowej. W każdym roku objętym kontrolą na umowę o pracę w pełnym etacie zatrudnione były dwie osoby – Kierownik Biura oraz specjalista ds. wdrażania LSROR, a od 2013 r. specjalista ds. promocji współpracy ponadregionalnej. Ponadto w oparciu o umowę zlecenie zatrudniano osobę do sprzątnięcia oraz zlecono obsługę księgowo-kadrową. Pracownicy Biura nie posiadali zakresów obowiązków, zostały im opracowane oraz przekazane dopiero po kontroli UMWL przeprowadzonej 5 kwietnia 2013 r. (opisane w pkt 2.6. niniejszego wystąpienia). Pracownicy Biura nie byli jednocześnie członkami organów LGR.

(dowód: akta kontroli str. 713-716, 867-872)

3.4. Uchwałą Walnego Zgromadzenia nr 1/2009 z 26 października 2009 r. ustalono liczbę członków Komitetu na 16 osób, jednocześnie ustalając jego skład osobowy. Sektor publiczny reprezentowały cztery osoby, sektor społeczny – cztery osoby, a sektor gospodarczy (rybacki) – osiem osób. Kadencja Komitetu trwa 4 lata. Uchwałą nr 13/2013 z 27 czerwca 2013 r. ponownie ustalono skład 16-osobowego Komitetu, którego połowa członków reprezentowała sektor rybacki oraz zachowano zasadę trójsektorowości.

W czasie trwania pierwszej kadencji Komitetu z udziału w jej pracach zrezygnowało pięć osób, dwie zmiany swoich przedstawicieli zgłosił Okręg PZW w Gorzowie Wlkp., w miejsce osób które zrezygnowały osób powołano nowych członków.

(dowód: akta kontroli str. 717-720)

Regulamin Komitetu został przyjęty przez Walne Zebranie uchwałą nr 2/2010 z dnia 18 lutego 2010 r. Regulamin Komitetu zmieniano dwukrotnie, tj.:

- 1) 21 czerwca 2011 r. uchwałą nr 12/2011 w związku z uwagami zgłoszonymi przez MRiRW³¹, polegające na: doprecyzowaniu procedury oceny formalnej wniosku, uzupełnieniu o procedurę odwoławczą od oceny Komitetu, uzupełnieniu kart oceny operacji o maksymalną liczbę punktów możliwą do uzyskania, doprecyzowano zasady głosowania uchwał Komitetu;
- 2) 23 kwietnia 2013 r. uchwałą nr 4/2013 w związku z ustaleniami programu naprawczego zatwierdzonego 5 czerwca 2013 r. wprowadzono obowiązek uzasadnienia przyznania punktów na etapie oceny projektu oraz rozpatrywania odwołania, uszczegółowiono zapisy procedury odwoławczej - w przypadku zmiany w wyniku odwołania liczby punktów na mniejszą należy zachować dotychczasowe, zobowiązano Komitet do przygotowania pisma z informacją o decyzji w sprawie rozpatrzenia odwołania, usunięto z kart oceny kryterium Aktywność społeczna, dodano karty w zakresie uzasadnienia przyznania punktów w ramach poszczególnych kryteriów wyboru.

(dowód: akta kontroli str. 721-754)

3.5. W okresie objętym kontrolą LGR zorganizował sześć szkoleń, w następujących terminach i zakresie:

- 1) procedura oceny wniosków o dofinansowanie (wymagania, uregulowania prawne, rozwiązania praktyczne, zakres dokumentów, organizacja procesu wyboru projektów) w terminie 10-11 czerwca 2011 r., udział wzięły 22 osoby – członkowie Zarządu, członkowie Komitetu, pracownicy Biura i koordynator LGR, koszt 6.465,20 zł sfinansowany w ramach środka 4.1.5;

³¹ Na podstawie par. 5 pkt 17 umowy ramowej - pismo nr RYBoz-KS-077-44/11 z dnia 25.02.2011 r., wpłynęło do LGR 08.03.2011 r. Odpowiedź o zatwierdzenie zmian przesłano do Ministerstwa w dniu 06.05.2011 r.

2) kwalifikowalność kosztów, zmiany w rozporządzeniu MRiRW z dnia 15 października 2009 roku, ocena według kryteriów wyboru operacji, wypełnianie uproszczonego biznesplanu oraz szkolenie technik negocjacji i metod redukujących skutki stresu w terminie 14-15 października 2011 r., udział 25 osób – członkowie Zarządu, członkowie Komitetu, pracownicy Biura i koordynatorzy LGR, koszt 6.247 zł środek 4.1.5;

3) szkolenie mające na celu wspólną wymianę doświadczeń i informacji o procedurach oceny wniosków o dofinansowanie, kwalifikowalności kosztów, uchybień w trakcie oceny wniosków, ewaluacji w terminie 30-31 marca 2012 r., udział 40 osób – 15 członków LGR Wodny Świat, dwóch LGR Obra-Warta, dwóch Łużyckiego LGR, członkowie Zarządu, członkowie Komitetu oraz pracownicy Biura, koszt 12.720 zł ze środka 4.2;

4) ustawa o Stowarzyszeniach na przykładzie LGR (podstawa prawna, cel powstania, forma działania, struktura, biuro, finansowanie, zadania i zakres odpowiedzialności Zarządu i Komisji Rewizyjnej) w dniu 15 grudnia 2012 r., udział wzięło 10 osób – członkowie Zarządu, członkowie komisji rewizyjnej oraz pracownicy Biura, koszt 2.070 zł ze środka 4.1.5;

5) szkolenie z zakresu ewaluacji LSROR w dniu 7 maja 2013 r., udział 16 osób – członkowie Komitetu, członkowie Zarządu i komisji rewizyjnej oraz pracownicy Biura, koszt 1.755 zł ze środka 4.1.5;

6) szkolenie w zakresie rozliczania operacji realizowanych w ramach osi 4 PO RYBY, w tym procedur przygotowywania dokumentacji finansowych oraz praktycznego wypełniania wniosku o płatność wraz z załącznikami w dniach 29-30 listopada 2013 r., udział 30 osób – członkowie Zarządu, Komitetu i komisji rewizyjnej, pracownicy Biura, dwóch przedstawicieli MRiRW, trzech pracowników UMWL, trzy osoby z Krośnieńsko-Gubińskiej Grupy Rybackiej i Łużyckiej LGR, koszt 7.880 zł ze środka 4.1.5.

Łączne koszty szkoleń wyniosły 37.137,20 zł, przy czym wynagrodzenie wykładowców stanowiło 27,2%, tj. 10.100 zł.

(dowód: akta kontroli str. 755-759)

Ponadto pracownicy Biura oraz sześciu członków Komitetu i sześciu członków zarządu wzięli udział w szkoleniu zorganizowanym przez LGR Wodny Świat w ramach tematu Przedsięwzięcia możliwe do realizacji ze środków 4 osi priorytetowej, które prowadził Kierownik Wydziału Rybactwa Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 760)

W latach 2011-2012 LGR prowadził cykl szkoleń w zakresie wniosku o dofinansowanie w ramach środka 4.1 Rozwój obszarów zależnych od rybactwa z wyłączeniem realizacji operacji polegających na funkcjonowaniu lokalnej grupy rybackiej oraz nabywaniu umiejętności i aktywizacji lokalnych społeczności. Szkolenie skierowane było dla potencjalnych beneficjentów i prowadzone było w ośmiu gminach wchodzących w skład Stowarzyszenia, w następujących terminach:

- 14.04-17.06.2011 r. uczestniczyło łącznie 170 osób,
- 03.10-24.10.2011 r. uczestniczyło łącznie 114 osób,
- 09.02.-09.03.2012 r. udział wzięło łącznie 97 osób.

Ponadto w Dobiegniewie w dniach 18 i 25 listopada 2013 r. zorganizowano szkolenie z zakresu rozliczania operacji w ramach osi priorytetowej 4, z którego skorzystało 29 osób.

(dowód: akta kontroli str. 761-768)

Szkolenia prowadzone były nieodpłatnie przez dwie osoby zatrudnione w biurze LGR z jednym wyjątkiem, w którym oprócz pracowników zatrudniono podmiot zewnętrzny do prowadzenia szkolenia. W okresie od 12 kwietnia do 9 czerwca 2011r. były Prezes zlecił INIS ADVICE Agnieszka P. opracowanie koncepcji i techniki w ośmiu gminach szkolenia o łącznej wartości 5.600 zł, jednocześnie nie określając tematu szkolenia ani warunków i sposobu realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 769-776)

Były Prezes LGR wyjaśnił, że firma Inis Advice Agnieszka P. przeprowadziła cykl szkoleń w trakcie, których informowano potencjalnych beneficjentów o metodach opracowywania poprawnych i możliwych do realizacji projektów będących podstawą do ubiegania się o środki w ramach konkursów organizowanych przez LGR. Pracownicy biura nie dysponowali wiedzą merytoryczną dotyczącą konstruowania założeń projektu, opracowania budżetu, analizy finansowej z uwagi na krótki staż pracy.

(dowód: akta kontroli str. 18-23)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzeniu i nieprzekazaniu do UMWL sprawozdań końcowych z realizacji operacji ze środka 4.1.5 i 4.2., do czego zobowiązany był LGR na podstawie § 6 ust. 1 pkt 3 umowy o dofinansowanie nr 00037-6173-SW0400003/13 i nr 00111-6173-SW0400182/12 oraz § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 września 2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu, trybu i terminów przekazywania sprawozdań oraz trybu i zakresu rozliczeń w ramach Programu Operacyjnego "Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013"³². Sprawozdania należało przekazać wraz z ostatnimi wnioskami o płatność odpowiednio 16 stycznia i 31 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 660-676, 683-705)

Z wyjaśnień Prezesa Stowarzyszenia wynikało, że przyczyną braku sprawozdań był natłok pracy związany z procedurą konkursową. W toku kontroli (26.05.2014 r.) sprawozdania przekazano do UMWL.

(dowód: akta kontroli str. 460-461, 677-680, 706-712)

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³³, wnosi o przeprowadzenie ewaluacji stanu wdrożenia LSROR oraz funkcjonowania LGR z uwzględnieniem wskaźników i mierników przyjętych w Strategii.

³² Dz. U. Nr 142, poz. 1163 ze zm.

³³ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Zielona Góra, dnia 3 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Natalia Kajzer
Główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis