



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-030-01/2014
P/14/106

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/106 - Wykorzystanie pomocy technicznej przez samorzady województw w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91486 z dnia 14 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku, ul. Kardynała Stefana Wyszyńskiego 1, 15-888 Białystok (dalej „UMWP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław Kazimierz Baszko – Marszałek Województwa Podlaskiego ²

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ wykorzystanie przez Samorząd Województwa Podlaskiego środków pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej „PROW” lub „Program”).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe wykorzystanie i rozliczenie środków pomocy technicznej PROW w ramach 11 zbadanych (z 83 rozliczonych na 30 września 2014 r.) umów na łączną kwotę 3.080,5 tys. zł (15,2% pomocy technicznej otrzymanej z PROW), realizacja celów założonych w planach komunikacyjnych⁴ na lata 2011-2013 oraz prawidłowe wykonywanie zadań Sekretariatu Regionalnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykorzystanie przez samorząd województwa środków pomocy technicznej otrzymanych z PROW

Opis stanu
faktycznego

1.1. Samorząd Województwa Podlaskiego realizował – jako zadania delegowane – zadania instytucji zarządzającej w zakresie wdrażania działań objętych PROW, wskazanych w art. 6 ust. pkt 2 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁵. Szczegółowy zakres tych zadań oraz sposób ich wykonywania określono w umowie nr 12/BZD-UM10/2009 zawartej 29 stycznia 2009 r. z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – Agencją Płatniczą (dalej „ARiMR”).

(dowód: akta kontroli str. 3-38)

W związku z powyższym w latach 2007-2014 (III kwartały) Samorząd Województwa otrzymał ze środków pomocy technicznej PROW 20.203,0 tys. zł⁶ (15.290,4 tys. zł

¹ W latach 2007-2014, z ograniczeniem okresu objętego kontrolą dla niektórych obszarów badań kontrolnych.

² Od 8 grudnia 2014 r. Wcześniej, od 15 stycznia 2008 r. stanowisko to zajmował Jarosław Zygmunt Dworżański.

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

⁴ Plany, na podstawie których podmioty wdrażające wykonują zadania instytucji zarządzającej w zakresie informowania i rozpowszechniania informacji o Programie.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 173. Ustawa dalej zwana „ustawą o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich”.

⁶ Kwoty ostatecznie zrefundowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na podstawie złożonych wniosków o płatność. Ponadto UMWP otrzymał 601,9 tys. zł refundacji kosztów opłaconych ze środków własnych Samorządu Województwa, głównie kosztów wynagrodzeń, z uwagi na brak środków na wyprzedzające finansowanie pomocy technicznej w zakresie wydatków kwalifikowalnych.

z EFRROW⁷ i 4.912,6 tys. zł krajowych środków publicznych) na realizację ogółem 83 operacji (umów przyznania pomocy), w tym w ramach:

- Schematu I (Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, wdrażania, kontroli i oceny stopnia realizacji Programu) – 10.097,7 tys. zł z EFRROW i 3.187,1 tys. zł krajowych środków publicznych (na sfinansowanie 45 operacji),
- Schematu II (Działania informacyjne i promocyjne) – 796,0 tys. zł z EFRROW i 262,7 tys. zł krajowych środków publicznych (na sfinansowanie 12 operacji),
- Schematu III (Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich) – 4.396,7 tys. zł z EFRROW i 1.462,7 tys. zł krajowych środków publicznych (na sfinansowanie 26 operacji). (dowód: akta kontroli str. 39, 42-44, 52-54)

Samorząd Województwa otrzymywał z budżetu państwa środki na wyprzedzające finansowanie pomocy technicznej w zakresie wydatków kwalifikowalnych w ramach PROW. Odbywało się to na podstawie porozumień zawartych z Wojewodą Podlaskim, w oparciu o przepisy art. 10 a ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej⁸.

(dowód: akta kontroli str. 92-136)

1.2. Na koniec III kwartału 2014 roku, przy wykorzystaniu środków pomocy technicznej na poziomie 77,5% limitu środków PROW⁹, zaawansowanie finansowe wdrażanych działań w zakresie objęcia umowami/decyzjami¹⁰ wynosiło 97,0% (550.805,7 tys. zł z zaplanowanych 567.693,9 tys. zł), zaś w zakresie zrealizowanych wypłat – 66,0% (wypłacono 374.821,3 tys. zł). Zaawansowanie poszczególnych działań wynosiło od 84,0% (dla działania 413 – Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju) do 100,0% (w działaniu 313, 322, 323 – Odnowa i rozwój wsi) limitu środków ustalonego dla województwa podlaskiego. Zrealizowane płatności stanowiły od 33,5% (w działaniu 125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa) do 87,2% (w działaniu 313, 322, 323) środków zaplanowanych na wdrażanie tych działań.

(dowód: akta kontroli str. 40, 45-50)

Według wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich¹¹ E. Filipowicz, stosunkowo niskie zaawansowanie zrealizowanych płatności (33,5% limitu środków) w działaniu 125 – Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów¹², wynikało z takich okoliczności, jak: [1] skomplikowany proces przygotowania dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosków o przyznanie pomocy¹³ oraz szacowanie kosztów zagospodarowania poscaleniowego na podstawie orientacyjnych cen, poprzedzających sam proces budowlany o około dwa lata, [2] pierwsze wnioski o przyznanie pomocy zostały złożone w sierpniu 2010 roku i od tego czasu beneficjenci mogli rozpocząć prace, [3] Starostwa Powiatowe w Bielsku Podlaskim i Hajnówce zgłaszały problemy z wyłonieniem wykonawcy robót dotyczących zagospodarowania poscaleniowego (kwoty oferowane w postępowaniu przetargowym znacznie przekraczały środki, jakimi dysponowali zamawiający), przy czym decyzje o przyznaniu pomocy opiewały na maksymalne kwoty możliwe do wykorzystania na danym obiekcie scaleniowym. W kwietniu 2014 roku zorganizowano spotkanie ze wszystkimi beneficjentami, na którym poinformowano o skutkach niezrealizowania operacji w terminie przewidzianym decyzją oraz o konsekwencjach wynikających

⁷ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (unijny fundusz finansujący rozwój obszarów wiejskich w ramach perspektywy finansowej 2007-2013).

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1065. Ustawa dalej zwana „ustawą o uruchamianiu środków na finansowanie WPR”.

⁹ Według danych ARIMR na 3 października 2014 r. limit dla Samorządu Województwa Podlaskiego wynosił 8.290.130 euro (taką wysokość podano też w piśmie MRiRR z 20 lutego 2014 r., informującym o ustaleniu nowych limitów dla poszczególnych województw), z tego środki zarezerwowane / wykorzystane – 6.427.216,51 euro. W przeliczeniu na PLN wartość limitu wynosiła 35.004.732,78 zł, z tego kwota do wykorzystania – 7.792.008,24 zł.

¹⁰ Decyzje wydawano w działaniu 125 Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (Oś 1 Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego) – jednym z sześciu realizowanych działań, a w pozostałych – zawierano umowy.

¹¹ Departament dalej zwany „DROW”.

¹² W harmonogramach realizacji operacji przewidziano zakończenie wszystkich przedsięwzięć do końca czerwca 2015 roku.

¹³ W szczególności dokumentacja wniosku zawiera dokument „Założenia do projektu scalenia” – opracowanie planistyczne określające zakres prac scaleniowych i zagospodarowania poscaleniowego, którego wykonanie starostwie – po pozyskaniu środków z budżetu państwa – muszą zlecić uprawnionej jednostce, tj. Wojewódzkiemu Biuro Geodezji.

z niepełnego zrealizowania zadania. W działaniu 125 – Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa poprzez gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, z wyjątkiem projektu dotyczącego zbiornika w Miejscowości Bobra Wielka, prace przebiegały zgodnie z zakładanym harmonogramem. W tym działaniu Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej zwane „MRiRW”) zmieniło swoją decyzję w sprawie wstrzymania naborów na to działanie i wyraziło zgodę na podjęcie procesu kontraktacji w zakresie niewykorzystanych środków finansowych. W związku z tym ogłoszono nabór wniosków (od 12 do 26 listopada 2014 r.). Natomiast objęcie umowami 84,0% limitu środków w działaniu 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju wynikało z zakończenia 30 września 2014 r. naborów wniosków, trwającej ich weryfikacji i realizacji operacji, których zakończenie i złożenie wniosków o płatność ma nastąpić do 31 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 55-60)

1.3. W świetle wyjaśnienia Dyrektor DROW Wiejskich E. Filipowicz, nie wystąpiły przypadki odmowy pomocy ze względu na brak środków finansowych. Nie występowało o przyznanie dodatkowych środków na zapewnienie finansowania kosztów kwalifikowalnych. Dodała, że: „Województwo Podlaskie prowadziło bardzo oszczędną gospodarkę środkami Pomocy Technicznej” (obowiązujące przepisy nie przewidywały podziału środków na poszczególne podmioty wdrażające „jednak ARiMR dokonała nieoficjalnego podziału tych środków, który to podział został zaakceptowany przez Grupę roboczą ds. PROW działającą przy Konwencie Marszałków”). Dyrektor E. Filipowicz podniosła, że wielokrotnie występowało natomiast o zwrot i zapewnienie finansowania podatku VAT, który nie jest kosztem kwalifikowalnym, a który był i nadal jest ponoszony przez Samorząd Województwa ze środków własnych. Kwestia ta była przedmiotem bezskutecznych wystąpień m.in. do Prezesa ARiMR (9 marca 2010 r.), Ministra Finansów (26 października 2009 r. i 14 maja 2010 r.) oraz MRiRW (9 stycznia i 16 czerwca 2010 r.). (dowód: akta kontroli str. 55-82)

1.4. W UMWP sporządzono i terminowo przekazano do zatwierdzenia MRiRW roczne plany komunikacyjne (na objęte badaniem lata 2011-2014), na podstawie których w województwie podlaskim były wykonywane zadania instytucji zarządzającej w zakresie informowania i rozpowszechniania informacji o Programie, stosownie do wymogów z § 18 ust. 1 i 2 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 2007-2013¹⁴. (dowód: akta kontroli str. 137)

1.5. W zakresie analizowanych planów komunikacyjnych na lata 2011-2014, Zarząd Województwa dokonał czterech zmian (po jednej w planach na lata 2011-2012 i dwóch w planie na 2013 rok). Dotyczyły one przesunięć kwot wydatków pomiędzy zaplanowanymi zadaniami lub wprowadzały nowe przedsięwzięcia. Zmian tych dokonano po analizie i zweryfikowaniu ilości planowanych działań. Polegały one m.in. na:

- wprowadzeniu nowych przedsięwzięć, tj.: [1] opracowanie strony internetowej i elektronicznej bazy projektów PROW (kosztem 20,0 tys. zł), [2] produkcja cyklu audycji promocyjnych w TVP, podsumowujących dotychczas zrealizowane projekty z funduszy PROW (co spowodowało zwiększenie środków na tego rodzaju działania z 50 tys. zł do 127 tys. zł, głównie kosztem ich zmniejszenia ze 100 tys. zł do 30 tys. zł na produkcję i emisję promocyjnych audycji radiowych), [3] zwiększono środki na materiały promocyjno-reklamowe i modernizację punktu informacyjnego, zaś zmniejszono na udział / organizację imprez poświęconych rolnictwu i obszarom wiejskim oraz na wykonanie tablic informacyjnych i reklamowych dla beneficjentów (w 2011 roku),
- zwiększeniu wydatków na materiały informacyjne, broszury, foldery (z 70 tys. zł do 115 tys. zł) w ramach realizacji zaleceń MRiRW w zakresie informowania i upowszechniania informacji o Programie (w szczególności o jego rezultatach, dobrych praktykach), kosztem zmniejszenia wydatków na materiały promocyjno-reklamowe (ze 150 tys. zł do 105 tys. zł) oraz udziału i organizacji imprez promocyjnych (w 2012 roku),

¹⁴ Dz. U. Nr 163, poz. 1160, ze zm.

- [1] uwzględnieniu środków na funkcjonowanie powołanego Zespołu doradczego, wspierającego proces opracowania Programu w perspektywie finansowej 2014-2020, [2] zwiększeniu ilości spotkań szkoleniowo-informacyjnych o zasięgu wojewódzkim dla beneficjentów (z czterech do pięciu – siedmiu) i zmniejszeniu liczby spotkań wspierających wdrażanie projektów współpracy z członkami Lokalnych Grup Działania, dalej zwanych „LGD” (z dwóch do jednego, przy zachowaniu pierwotnej liczby uczestników), [3] zwiększeniu, z uwagi na zbliżający się końcowy okres programowania, liczby emisji w radiu i telewizji regionalnej programów poświęconych wdrażanym działaniom (przy krótszym ich czasie), [4] zwiększeniu liczby ogłoszeń o naborach na realizowane działania, w związku z dodatkowymi środkami na wdrażanie Programu, kosztem mniejszych wydatków na przygotowanie i publikację materiałów informacyjnych (broszur, folderów) oraz na tablice informacyjne i reklamowe (w 2013 roku).

Zmiany zostały dokonane w ramach pierwotnie zaplanowanej wysokości środków finansowych w planach komunikacyjnych (po 400 tys. zł w latach 2011-2012 i 273 tys. zł w 2013 roku) oraz zatwierdzone w MRiRW. (dowód: akta kontroli str. 138-207)

1.6. W objętych badaniem latach 2011-2014, UMWP terminowo¹⁵ przekazał do ARiMR sprawozdania okresowe (półroczne i roczne) z realizacji PROW, w tym sprawozdania z realizacji rocznych planów komunikacyjnych. (dowód: akta kontroli str. 137)

1.7. UMWP zrealizował wszystkie cele założone w rocznych planach komunikacyjnych na lata 2011-2013, w tym: promocję PROW i informowanie o efektach jego realizacji w województwie podlaskim, zapewnienie informacji o Programie dla potencjalnych beneficjentów, informowanie społeczności regionu o możliwościach wsparcia w ramach PROW, a w 2013 roku dodatkowo – informował o założeniach i kształcie Programu na lata 2014-2020. Realizowane w ramach tych celów działania skierowane były w szczególności do społeczności regionalnej, potencjalnych beneficjentów PROW, LGD, instytucji zaangażowanych we wdrażanie PROW, instytucji, organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów, prowadzących działalność związaną z sektorem rolnym i rozwojem obszarów wiejskich oraz do jednostek samorządu terytorialnego. W ramach tych działań, m.in.:

- a) w latach 2011-2013 zorganizowano 18 szkoleń / spotkań szkoleniowo-informacyjnych (odpowiednio siedem, osiem i trzy) z udziałem 915 uczestników (odpowiednio 374, 350 i 191), a także jedne warsztaty szkoleniowe dotyczące tworzenia i ewaluacji wskaźników w lokalnych strategiach rozwoju z udziałem 64 uczestników (w 2011 roku),
- b) w 2013 roku zorganizowano ogólnopolską konferencję „Forum Lokalnych Grup Działania” z udziałem 354 uczestników (sfinansowaną środkami Schematów II i III),
- c) w telewizji regionalnej wyemitowano audycje dotyczące problematyki związanej z PROW i inwestycji zrealizowanych w województwie podlaskim z udziałem środków tego Programu, w tym: cykl programów pn. „Czas na zmiany PROW na lata 2007-2013” (dwukrotnie wyemitowano 16 odcinków w 2011 roku, 11 w 2012 roku i siedem w 2013 roku), audycje „Studio Region” (dwie emisje w 2011 roku), „Moja gmina się rozwija” (pięć odcinków w 2011 roku) i reportaż pt. „PROW 2007-2013 – Podsumowanie dotychczasowej realizacji” (jeden odcinek w 2013 roku),
- d) w radiu regionalnym wyemitowano cykl audycji pt. „Spełniamy marzenia poprzez LEADER” (w latach 2011-2012, odpowiednio 12 i 19 odcinków) oraz pt. „Odnowa i rozwój wsi” (15 odcinków w 2013 roku),
- e) zlecono druk 6.000 ulotek informacyjnych o tematyce PROW (w latach 2011-2012),
- f) w 2013 roku zlecono druk biuletynu – wkładki do gazety regionalnej (o objętości 16 stron i nakładzie 17.500 egzemplarzy), podsumowującego dotychczasową realizację PROW oraz zlecono opracowanie i wydano albumy promocyjne z informacjami i zdjęciami dotyczącymi inwestycji zrealizowanych w ramach PROW (500 szt.),

¹⁵ Terminy przekazywania sprawozdań zostały ustalone w § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b w zw. z § 4 ust. 1 pkt. 4 i § 7 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie zakresu sprawozdań dotyczących realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 oraz trybu i terminów przekazywania tych sprawozdań (Dz. U. z 2014 r. poz. 427).

- g) opublikowano 157 ogłoszeń w prasie regionalnej (po 41, 55 i 61 w latach 2011-2013) oraz siedem w prasie centralnej (kolejno jedno, dwa i cztery) na temat konkursów ogłaszanych w ramach PROW,
- h) nabyto materiały promocyjne opatrzone logotypami PROW (stojaki na biurko, termosy, pendrive, zestawy piśmiennicze, opaski odbłaskowe, portfele, kalendarze, teczki, szaliki itp.) w ilości 13.761 sztuk (7.550, 3.900 i 2.311 w kolejnych latach),
- i) na stronie internetowej www.prow.wrotapodlasia.pl zamieszczono dokumenty programowe PROW oraz bieżące informacje o organizowanych przez UMWP przedsięwzięciach informacyjno-promocyjnych dotyczących PROW, a także opracowaną w 2012 roku bazę projektów PROW,
- j) prowadzono (od poniedziałku do piątku, przez osiem godzin) punkt informacyjny, w którym osoby zainteresowane działalnością PROW mogły zasięgnąć informacji i konsultacji bezpośrednio, telefonicznie lub drogą elektroniczną.

Ponadto pracownicy DROW wzięli udział w trzech targach oraz 31 większych imprezach o zasięgu lokalnym bądź regionalnym (12, 9 i 10 w kolejnych latach).

(dowód: akta kontroli str. 226-237)

W ramach realizacji planu komunikacyjnego na 2014 rok, do połowy listopada zorganizowano: jedną konferencję, osiem spotkań informacyjnych i dwa szkolenia (odpowiednio dla 43, 455 i 75 uczestników), kontynuowano produkcję programu telewizyjnego oraz audycji radiowej (odpowiednio 14 i 12 emisji), a także w nakładzie 12 tys. egzemplarzy wydano biuletyn (wkładka do wydania gazety regionalnej z podsumowaniem zadań zrealizowanych w województwie podlaskim z udziałem środków PROW i informacjami dotyczącymi kolejnej perspektywy finansowej tego Programu), opublikowano 47 ogłoszeń w prasie regionalnej i cztery w centralnej z informacjami o możliwości składania wniosków o przyznanie pomocy w ramach działań PROW. Odnotowano 63.339 wejść na stronę internetową www.prow.wrotapodlasia.pl. (dowód: akta kontroli str. 238-240)

Strategia komunikacyjna w ramach PROW była realizowana w oparciu o przyjęte przez Zarząd Województwa i zatwierdzone przez MRiRW roczne plany komunikacyjne. Rodzaj podejmowanych działań informacyjnych i promocyjnych wynikał z aktualnych potrzeb w tym zakresie (np. ogłaszanie naborów wniosków, zmiany w programie), a także wskazywanych przez MRiRW priorytetowych obszarów tematycznych. Częstotliwość tych działań uzależniona była głównie od kalendarza imprez o charakterze wojewódzkim (urodziny województwa, dożynki, targi, wystawy). Zarząd Województwa nie zlecał wykonania badań skuteczności tych działań, gdyż – według wyjaśnienia Dyrektora DROW E. Filipowicz – promocja całości PROW realizowana jest na poziomie centralnym, działania realizowane regionalnie są elementem uzgadnianego corocznie z MRiRW Roczno Planu Komunikacyjnego, są zatem akceptowane jako zgodne z całościowymi działaniami promocyjnymi Programu, „instytucja zarządzająca nigdy nie wskazywała potrzeby dokonywania takiej analizy. Nie było więc uzasadnienia dla realizowania takiego działania na poziomie regionalnym i ponoszenia wydatku z pomocy technicznej”.

(dowód: akta kontroli str. 55-60,83, 153-154, 157, 176-177)

1.8.1. Badaniami kontrolnymi objęto 11 umów o przyznanie pomocy technicznej w ramach PROW. Na ich podstawie UMWP przyznano 3.080,6 tys. zł płatności ostatecznych (z tego 2.303,9 tys. zł wypłaconych przez ARiMR środków EFRROW i 8,7 tys. zł zwrotu środków Samorządu Województwa na sfinansowanie realizowanych operacji).

1. W wyniku realizacji pięciu umów¹⁶ zawartych (w ramach Schematu I¹⁷) łącznie na 2.012.305 zł¹⁸ płatności ostatecznych, sfinansowano m.in.: [1] zakup 34 stacjonarnych zestawów komputerowych, 11 monitorów, sześciu notebooków, trzech

¹⁶ „Zakup sprzętu komputerowego na potrzeby Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich (...)” (197.568 zł), „Zakup sprzętu teleinformatycznego, wykorzystywanego w procesie wdrażania PROW (...)” (39.148 zł), „Szkolenia pracowników UMWP realizujących zadania delegowane w ramach PROW 2007-2013 w roku 2010” (69.261 zł), „Remont pomieszczeń biurowych na potrzeby prawidłowego funkcjonowania Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich UMWP” (127.871 zł), „Wynagrodzenia pracowników UMWP realizujących zadania delegowane w ramach PROW w II półroczu 2012 r.” (1.578.457 zł).

¹⁷ Wzmocnienie systemu zarządzania, monitorowania, wdrażania, kontroli i oceny stopnia realizacji Programu.

¹⁸ Co stanowiło 15,1% środków w Schemacie I.

skanerów, 12 drukarek oraz modyfikację programu *FLOWER*, [2] organizację lub udział 148 pracowników w 43 szkoleniach i spotkaniach szkoleniowo-informacyjnych, a także udział w czterech spotkaniach koordynacyjnych i w dwóch posiedzeniach Konwentu Marszałków, [3] dostawę i montaż wykładziny dywanowej, roboty malarskie, częściową wymianę kasetonów sufitu podwieszanego oraz dostawę i montaż urządzeń klimatyzacyjnych w związku z remontem siedziby DROW, [4] wynagrodzenia 67 osób, zatrudnionych na 57,25 etatu. (dowód: akta kontroli str. 276-437, 611-710)

2. W efekcie realizacji trzech skontrolowanych umów, dotyczących działań informacyjno-promocyjnych PROW w II półroczu 2011 roku, w I półroczu 2012 roku i w I półroczu 2013 r., zawartych (w ramach Schematu II¹⁹) łącznie na 350.025 zł²⁰ płatności ostatecznych, zrefundowano koszty m.in.:
 - działań informacyjno-promocyjnych w mediach (na co wykorzystano 42,9% środków z badanych umów), na które złożyły się m.in.: [1] cykl programów „Czas na zmiany PROW na lata 2007-2013 (14 odcinków), „Moja Gmina się rozwija. Szanse rozwoju dzięki PROW 2007-2013” (pięć odcinków) i reportaż „PROW 2007-2013 – Podsumowanie dotychczasowej realizacji”, wyemitowanych w latach 2011-2013 w TVP Białystok, [2] cykl audycji w Radiu Białystok „Spełniamy marzenia poprzez LEADER” (12 audycji), [3] wydanie w nakładzie 17.500 egzemplarzy 16-stronicowej wkładki do „Gazety Współczesnej”, dotyczącej podsumowania realizacji PROW w województwie podlaskim, a także [4] ogłoszenia w prasie o naborach wniosków o przyznanie pomocy w ramach działań objętych PROW,
 - opracowania materiałów informacyjno-promocyjnych (29,7% środków z badanych umów), w tym: bazy projektów PROW zamieszczonej na stronie internetowej, opracowania graficznego i wykonania banneru reklamowego, wykonania i organizacji wystawy zdjęć inwestycji zrealizowanych w ramach PROW, projektu i wykonania szalików reklamowych, a także zakupu drobnych materiałów promocyjnych (termosów, zestawów piśmienniczych, portfeli podróżnych, toreb na zakupy itp.),
 - organizacji i obsługi spotkań informacyjno-promocyjnych i szkoleń dla beneficjentów (26,3% środków z badanych umów), w tym: ogólnopolskiej konferencji „Forum LGD” z udziałem 354 uczestników (w ramach Schematu II i III), szkoleń: „Proces udzielania zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane, poniżej progów unijnych, w ramach PROW 2007-2013”, „LGD w zakresie zmian we wdrażaniu osi 4 Leader”, „Zmiany w małych projektach oraz realizacja lokalnych strategii rozwoju w ramach PROW 2007-2013”. (dowód: akta kontroli str. 438-610)
3. W związku z realizacją trzech zbadanych umów²¹ (w ramach Schematu III²²), o łącznej wartości 718.220 zł²³ płatności ostatecznych, zorganizowano m.in.:
 - dziewięć konferencji z udziałem 713 uczestników, w tym: „Ekologia w województwie podlaskim – Rolnictwo ekologiczne możliwe kierunki rozwoju”, „Ochrona przyrody na terenach wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju”, „Rola młodzieży w rozwoju obszarów wiejskich”, „Leader szansą na zrównoważony rozwój Podlasia” oraz dotyczących koordynacji działań Sekretariatu Regionalnego KSOW (dalej zwanego „SR KSOW”) i współpracy pomiędzy LGD,
 - [1] cztery spotkania tematyczne z udziałem 154 uczestników, poświęcone m.in.: wymianie doświadczeń LGD, grupom producenckim (ich działaniu, rozwojowi i występującym barierom), klastrowi turystyki wiejskiej, [2] trzy warsztaty z udziałem 230 osób, w tym pn.: „Energia odnawialna w rozwoju gmin Dolnej Biebrzy”, [3] dwa seminaria z udziałem 112 uczestników,
 - cztery wyjazdy studyjne, w tym dotyczący ekologii i agroturystyki dla 72 uczniów szkół rolniczych, nauczycieli i rolników udostępniających gospodarstwa do praktycznej nauki zawodu, a także wyjazd do Francji pt.: „Elastyczność

¹⁹ Działania informacyjne i promocyjne.

²⁰ Co stanowiło 33,1% środków w Schemacie II.

²¹ „Przeniesienie dobrych praktyk oraz projektów innowacyjnych w 2009 r.” (112.642 zł), „Realizacja Planu Działania KSOW styczeń – czerwiec 2011 r.” (337.198 zł) i „Realizacja Planu działania czerwiec – grudzień 2013 r. – cz. I” (268.380 zł).

²² Stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

²³ Co stanowiło 12,3% środków w Schemacie III.

w zatwierdzonych do obrotu wspólnotowego mini zakładach serowarskich” dla 13 osób, w tym przedstawicieli stowarzyszeń producentów, Inspekcji Weterynaryjnej, MRiRW.

Współorganizowano też XVIII Regionalną Wystawę Zwierząt Hodowlanych i Dni z Doradztwem Rolniczym w Szepietowie, a wraz z KRUS – projekt pn. „Promocja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w aspekcie społecznym (upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie bezpieczeństwa prac w gospodarstwie rolnym)”, w ramach którego sfinansowano emisję spotów reklamowych na antenie TVP Białystok oraz publikację trzech artykułów w prasie rolniczej. Wzięto również udział w szeregu targów, na przykład: BioFACH, III Międzynarodowych Targach Turystyki Wiejskiej i Agroturystyki AGROTRAVEL, V Międzynarodowych Targach Żywności, Produktów i Technik Ekologicznych EKOLOGIA, Elmia Wood (w Szwecji), „Smaki Regionów”.
(dowód: akta kontroli str. 711-938)

Zrefundowane koszty, poniesione w ramach 11 analizowanych umów, spełniały warunki określone w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 marca 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy technicznej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013²⁴ oraz warunki kwalifikowalności określone w Programie. Dofinansowane wydatki bowiem:

- były ujęte w zestawieniach rzeczowo-finansowych, stanowiących załączniki do umów o przyznanie pomocy technicznej,
- zostały wykorzystane na realizację zadań spełniających wymagania określone w Programie oraz zapewniały osiągnięcie celów pomocy technicznej²⁵, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 2 lit. a powołanego rozporządzenia,
- należały do kosztów podlegających refundacji w ramach pomocy technicznej, ujętych na liście stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie pomocy technicznej, zgodnie z wymogiem § 3 ust. 1 pkt 2 wymienionego rozporządzenia,
- zostały poniesione po 1 stycznia 2007 r. i nie wcześniej niż 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o przyznanie pomocy technicznej, stosownie do § 3 ust. 1 pkt 3 powołanego rozporządzenia,
- spełniały warunki kwalifikowalności określone w PROW, tzn. były: niezbędne do realizacji operacji, racjonalne, rzetelnie udokumentowane i możliwe do zweryfikowania.

(dowód: akta kontroli str. 276-278, 329-330, 355-356, 375-376, 438-441, 508-510, 538-540, 611-613, 711-714, 778-781, 869-872)

Wszystkie zbadane wnioski o przyznanie pomocy technicznej dotyczyły działań już zrealizowanych w chwili ich składania, a co za tym idzie również w chwili zawarcia umów o przyznanie pomocy technicznej. Wnioskowane w trzech z tych wniosków kwoty uległy nieznacznym zmniejszeniom (z 3.156,6 tys. zł do 3.152,8 tys. zł) na etapie ich weryfikacji w ARiMR. Na przykład:

1. W sprawie dotyczącej umowy 149/10, zmniejszono o 2.029 zł dofinansowanie z tytułu zakupu oprogramowania Web filter (służącego ograniczeniu dostępu pracowników do niepowołanych stron internetowych w godzinach pracy), ponieważ uznano, że koszty te nie mogą być zaliczone do kosztów kwalifikowalnych. W świetle opinii Biura Pomocy Technicznej w MRiRW, koszt ten został uznany za sprzeczny z zasadą wydatkowania środków pomocy technicznej PROW, według której wydatek można uznać za kwalifikowalny jeżeli jest niezbędny do realizacji operacji, gdyż: „aby pracownicy wykonywali prawidłowo zadania związane z PROW 2007-2013, nie jest niezbędne blokowanie dostępu do niepowołanych stron internetowych na sprzęcie, który pracownicy będą wykorzystywali do pracy”.

²⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1237 ze zm. Rozporządzenie dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie pomocy technicznej”.

²⁵ W pkt 16 Programu wskazano cele pomocy technicznej, takie jak w szczególności: [1] umożliwienie sprawnego funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie, zarządzanie, wdrażanie, kontrolę, monitoring i ocenę PROW, [2] wdrożenie sprawnego i efektywnego systemu informacji i promocji PROW oraz następnego okresu programowania i [3] stworzenie i utrzymanie Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, a także określono warunki kwalifikowalności wydatków (pkt. 16.1 Programu).

2. W przypadku umowy 341/13 obniżono dofinansowanie o 940 zł, w związku błędnym wyliczeniem wynagrodzenia jednego z 67 pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 274-275, 276-278, 311-314, 611-613, 652)

Natomiast na etapie rozpatrywania czterech z 11 wniosków o płatność pomocy technicznej, wnioskowane kwoty pomniejszono o 2,3 tys. zł (z 3.082,9 tys. zł do 3.080,6 tys. zł), w tym o:

- 1.236 zł (w ramach umowy nr 149/10) na zakup switch EDIMAX ES-310P 10/110 (48 zł) oraz odnowienie licencji LEX (1.188 zł), które nie były planowane na etapie wniosku o dofinansowanie i nie mogły podlegać refundacji,
- 1.071 zł (przy umowie nr 572/12), gdyż zostały poniesione wcześniej niż 12 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o przyznanie płatności, w związku z czym nie spełniały warunku z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie pomocy technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 274-275, 276-278, 315, 375, 402-412)

Wystąpiły także przypadki zaakceptowania przez ARiMR, po uznaniu za zasadne wyjaśnień UMWP, kosztów nieprzewidzianych bądź w kwotach wyższych niż określone w „Wytycznych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dotyczących korzystania z pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”²⁶ (dalej zwanych „Wytycznymi PT” albo „Zasadami PT”), które zawierają wskazówki do oceny kwalifikowalności kosztów:

1. W ramach operacji pn. „Zakup sprzętu komputerowego na potrzeby Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich UMWP, odpowiedzialnego za wdrażanie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 w woj. podlaskim” – po uzyskaniu wyjaśnień UMWP i opinii Biura Pomocy Technicznej w MRiRW – zaakceptowano potrzebę zakupu akcesoriów komputerowych i oprogramowania, które nie były wyszczególnione w powołanych Wytycznych PT (m.in. zasilacze awaryjne, zewnętrzne dyski twarde, serwer plików, listwy zasilające, oprogramowanie: photoshop cs3, eset nod32 i modyfikacja programu FLOWER) oraz zaakceptowano przekroczenie stawki dotyczącej ceny zakupu dwóch skanerów po 1.282 zł netto i jednego – za 1.300 zł (przy ustalonej w Wytycznych PT stawce maksymalnej kosztu kwalifikowanego brutto 1.100 zł/szt.) i trzech drukarek laserowych Cannon i Sensysys LBP 3460 (mono) po 2.195 zł netto (przy ustalonej w Wytycznych PT stawce maksymalnej kosztu kwalifikowanego brutto 1.500 zł/szt.). Uznano bowiem, że: [1] zakup akcesoriów i oprogramowania komputerowego przyczyni się do prawidłowego realizowania zadań dotyczących wdrażania PROW, w szczególności do zwiększenia bezpieczeństwa użytkowania sieci komputerowej, przechowywania danych oraz dostosowania sprzętu na potrzeby weryfikacji i rejestracji wniosków, [2] cena zakupu skanera nie odbiega znacząco od kwoty ustalonej w Wytycznych PT, a sprzęt posiada wysokie parametry techniczne, które m.in. umożliwią wysyłanie skanu pocztą elektroniczną, zaś drukarki charakteryzowały się wysokim poziomem niezawodności, ekonomiczności w poborze prądu i zużyciu tonera oraz dużą prędkością druku.

(dowód: akta kontroli str. 276-278, 305-307, 311-314)

2. W zakresie operacji pn. „Szkolenia pracowników UMWP realizujących zadania delegowane w ramach PROW 2007-2013 w roku 2010” zaakceptowano wyższe od wskazanego w Wytycznych PT koszty szkolenia organizowanego na terenie kraju (do 700 zł / dzień / osoba), które np. w przypadku szkolenia „Praktyczne zarządzanie projektami dla kierowników projektu” (dwóch pracowników UMWP) wyniosły po 1.450 zł / dzień / osoba, zaś w przypadku szkoleń: „Ewidencja księgową i rozliczanie projektów unijnych”, „PR w administracji, czyli skuteczna promocja regionu, miasta, gminy oraz budowa wizerunku urzędnika”, „Zarządzanie zespołem pracowników” (łącznie pięciu pracowników UMWP) wyniosły po 900 zł / dzień / osoba. Poniesienie wyższych kosztów szkoleń, UMWP uzasadnił ich specjalistycznym zakresem i realizacją z udziałem niewielkiej liczby uczestników (od sześciu do ośmiu), co miało podnieść ich efektywność. Stwierdzono m.in., że: „przy małej liczbie uczestników szkolenie jest

²⁶ W październiku 2013 roku te wytyczne zostały zastąpione – analogicznymi w treści – „Zasadami korzystania z pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”.

bardziej produktywne i skuteczne. W tego typu szkoleniach zakres jest rozszerzony, gdyż uczestnicy łatwiej przyswajają wiedzę. Taki zakres szkoleń przy innym rodzaju wykonania usługi i większej liczbie uczestników wiązałby się z koniecznością wzięcia udziału w kilku szkoleniach, a co za tym idzie też kosztami”.

(dowód: akta kontroli str. 538-540, 575-576, 578)

ARiMR uznała za kwalifikowalne koszty wynagrodzeń zatrudnianych w charakterze ekspertów osób, nie legitymujących się – wymaganym Wytycznymi PT – wykształceniem wyższym. Dotyczyło to niektórych przedsięwzięć realizowanych w zakresie Schematu III, np.: [1] na potrzeby Prezentacji Listy Produktów Tradycyjnych – Piknik nad Odrą, w charakterze ekspertów ds. kuchni tradycyjnej, zatrudniono cztery osoby nieposiadające wykształcenia wyższego²⁷ (wytypowane – na podstawie zawartej umowy – przez Stowarzyszenie Bardzo Aktywna Wieś „Barwa”), [2] w ramach wyjazdu studyjnego dotyczącego ekologii i agroturystyki jako ekspertów zatrudniono osoby prowadzące gospodarstwa agroturystyczne lub ekologiczne, które nie posiadały wykształcenia wyższego. W myśl Wytycznych PT dopuszczono bowiem zasadę, że: „w przypadku, gdy kwalifikacje lub doświadczenie danej osoby są niższe niż wskazano w (...) tabeli stawki dla niej przyjęte powinny być wówczas ustalane indywidualnie, adekwatnie do posiadanych kwalifikacji i doświadczenia. Stawki takie nie powinny być wyższe niż te, które zostały określone dla ekspertów spełniających wskazane powyżej kryteria”.

(dowód: akta kontroli str. 780, 811-813, 818-820, 849)

ARiMR zaakceptowała też fakt niesporządzania – w ramach Schematu III – raportów rozliczeniowych z pracy wykładowców. Zastępca Dyrektora Departamentu Rolnictwa i Obszarów Rybackich²⁸ (realizującego zadania z tego Schematu) J. Jasiński wyjaśnił, że: „zgodnie z obowiązującymi w UMWP regulacjami dot. obiegu finansowego dokumentów, pracę rozliczano na dokumentach księgowych (stwierdzenie prawidłowego wykonania usługi i przyjęcie jej bez zastrzeżeń). Jednocześnie SR KSOW ma zasadę uzyskiwania zbiorczych sprawozdań, których elementem jest m.in. opis pracy ekspertów / wykładowców i potwierdzenie ich kwalifikacji. Dodatkowo należy zauważyć, że zakres dokonywanych prac wynika również z innych dokumentów (np. protokołów, programów, opracowań). Po każdym przedsięwzięciu zakres wykonania prac jest każdorazowo sprawdzany, co przedstawiane jest w odpowiednich wyjaśnieniach kierowanych w ramach pomocy technicznej do ARiMR („Instrukcja wypełniania wniosku o płatność pomocy technicznej w ramach PROW 2007-2013 dopuszcza taką możliwość). Mając na względzie fakt, że takie rozwiązanie jest akceptowane przez agencję płatniczą zaniechano piętrenia zbędnej dokumentacji, co ma pozytywny wpływ na tempo i jakość pracy zespołu KSOW.”

(dowód: akta kontroli str. 713, 744, 762-774, 781, 872)

Zbadane umowy o przyznanie pomocy technicznej były zgodne z zasadami ustalonymi w Wytycznych PT (Zasadach PT). W szczególności:

- wynagrodzenie osób prowadzących szkolenia / ekspertów nie przewyższało maksymalnych stawek ustalonych w Wytycznych PT,
 - nie wystąpiły przypadki wielu powtarzających się tematycznie wykładów prowadzonych przez tę samą osobę,
 - pracownicy UMWP, którzy prowadzili szkolenia, realizowali takie zadania w ramach swoich obowiązków, nie pobierając dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu,
- (dowód: akta kontroli str. 375, 438-441, 538-540, 711-713, 778-781, 869-872)
- działania promocyjne i informacyjne realizowano w środkach masowego przekazu i prasie o zasięgu regionalnym, uwzględniając możliwości dotarcia do najszerszego kręgu osób potencjalnie zainteresowanych PROW (zapewniono m.in. emisję audycji

²⁷ Przyznano im wynagrodzenie ze stawką 700 zł za dzień (przysługującą ekspertom z wykształceniem co najmniej wyższym magisterskim lub równorzędnym, kwalifikacjami adekwatnymi do zakresu merytorycznego operacji i minimum 10 letnim doświadczeniem) – koszty kwalifikowalne wyniosły: 4 osoby x 2 dni x 700 zł = 5.600 zł (ARiMR zaakceptowała wyjaśnienia UMWP, w których podniesiono, że eksperti – członkinie koła gospodyń wiejskich nie legitymowały się dyplomem ukończenia studiów wyższych, ale posiadały ponad 20 letnie doświadczenie, były laureatkami i organizatorkami konkursów kulinarnych; za przyjęciem tej stawki przemawiał ich codzienny udział w przedsięwzięciu, który zajmował więcej niż osiem godzin, zaś ich kontakt z uczestnikami spotkań umożliwiał liczenie dnia pracy jako pięć godzin.

²⁸ Departamentu dalej zwanego „DRiOR”.

radiowych i telewizyjnych przed lub po emisji codziennego telewizyjnego magazynu informacyjnego bądź emisji audycji adresowanych do tego samego kręgu odbiorców²⁹,
(dowód: akta kontroli str. 375, 438-441, 469-471, 869-872, 902-904)

- analiza kosztów poniesionych na zatrudnienie 20 z 67 osób (zatrudnionych łącznie na 57,25 etatu) w II półroczu 2012 roku, które zrefundowano kwotą 1.578.457 zł ze środków pomocy technicznej wykazała, że:
 - 10 pracowników, których wynagrodzenia (z dodatkami i nagrodami) były w 100% zrefundowane ze środków PROW, było pracownikami DROW oraz faktycznie wykonywali zadania wynikające z procedur wdrażania, obsługi i kontroli wniosków w ramach działań wdrażanych przez Samorząd Województwa,
 - wszyscy pracownicy UMWP spoza DROW (10 osób), którym wynagrodzenia sfinansowano w 50% lub 75% (siedem osób) albo przyznano dodatki specjalne ze środków PROW (trzy osoby) wykonywali na rzecz PROW zadania, które szczegółowo rozpisano w ich zakresach czynności albo pismach przyznających dodatki specjalne,
 - w przypadku przyznania nagród dla pracowników, którzy nie byli zaangażowani w 100% w realizację zadań związanych z PROW, były one finansowane z PROW proporcjonalnie do procentowego zaangażowania danego pracownika we wdrażanie PROW albo z uzasadnienia wniosku o przyznanie nagrody wynikało, że były to nagrody wyłącznie za pracę na rzecz PROW. (dowód: akta kontroli str. 611-710)

1.8.2. Wydatki poniesione w zakresie zbadanych umów o przyznanie pomocy technicznej, do których miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁰, zostały poprzedzone udzieleniem zamówień z zastosowaniem procedur określonych powołaną ustawą. Z zachowaniem jej przepisów udzielono objęte analizą cztery zamówienia na łączną kwotę 386,7 tys. zł, w tym: [1] w trybie przetargu nieograniczonego wyłoniono dwóch dostawców sprzętu komputerowego, biurowego i oprogramowania (komputery stacjonarne i przenośne, skaner, drukarki, oprogramowanie biurowe, dyski twarde, UPS-y itp.), o łącznej wartości 249.913 zł, a także wykonawcę i dostawcę materiałów promocyjnych (termosy, zestawy piśmiennicze, portfele podróżne, torby na zakupy, koszulki, kapelusze, kredki, teczki ofertowe, opaski odblaskowe itp.) za 66.297 zł, [2] w trybie zapytania o cenę wyłoniono dostawcę sprzętu komputerowego i biurowego (komputery stacjonarne i przenośne, skaner, drukarki) za 70.468 zł.

(dowód: akta kontroli str. 942-969)

Do jednego z badanych zamówień, realizowanego w ramach Schematu III, tj. umowy zawartej 17 maja 2011 r. z Podlaskim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego w Szepietowie (dalej „PODR w Szepietowie”) na kompleksową organizację przedsięwzięcia edukacyjnego pn. „XVIII Regionalna Wystawa Zwierząt Hodowlanych Szepietowo 2011” (za 107.250,83 zł brutto) nie zastosowano przepisów prawa zamówień publicznych ze względu na treść art. 37a ust.9 w zw. z art. 6 ust. 3 i 4 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich.

(dowód: akta kontroli str. 781, 851-866)

Zamówień, do których – ze względu na wartość niższą niż 14.000 euro – nie miały zastosowania przepisy prawa zamówień publicznych, udzielano na podstawie unormowań wewnętrznych, wprowadzonych uchwałą Nr 219/3365/10 Zarządu Województwa z dnia 26 marca 2010 r. w sprawie zasad i trybu udzielania oraz realizacji zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej kwoty określonej w art. 4 pkt 8 ustawy [...] Prawo zamówień

²⁹ Np. w II półroczu 2011 roku w ramach Schematu II: [1] cykl programów wyemitowanych w TVP Białystok, tj. „Czas na zmiany PROW na lata 2007-2013” (11 odcinków, po ok. 10 minut, premiery ok. godz. 17⁵⁰, powtórki w innych dniach ok. godz. 22¹⁰ plus bilbordy sponsorskie przed i po tych programach) oraz „Moja Gmina się rozwija. Szanse rozwoju dzięki PROW 2007-2013” (pięć odcinków, premiery – jeden odcinek w tygodniu, ok. godz. 19²⁰, powtórki w ciągu tygodnia), [2] cykl programów w Radiu Białystok: „Spełniamy marzenia poprzez LEADER” – 12 audycji (po ok. 10 minut, wyemitowanych w okresie listopad - grudzień, ok. godz. 7¹⁵). Natomiast w 2013 roku w ramach Schematu III wyemitowano spoty w TVP Białystok dotyczące upowszechniania dobrych praktyk w zakresie bezpieczeństwa prac w gospodarstwach rolnych (projekt zrealizowany wspólnie z KRUS), w czasie antenowym bezpośrednio przed emisją programu „Tym żyje wieś” (godz. 10⁰² i 17⁰⁰), a także – w wybrane dni – przed codziennym programem informacyjnym „Obiektyw” (emitowanym o godz. 18³⁰).

³⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm. Ustawa dalej zwana „prawem zamówień publicznych”.

publicznych³¹. W myśl tych unormowań, udzielenie zamówień o wartości przekraczającej 10.000 zł brutto odbywa się na podstawie pisemnej umowy, po uprzednim przeprowadzeniu postępowania obejmującego wystąpienie do minimum trzech wykonawców z zaproszeniem do składania ofert (z przebiegu postępowania sporządza się protokół)³². Powyższe zasady zostały zachowane w 13 z 17 zbadanych zamówień (o wartości powyżej 10.000 zł brutto każde), o łącznej wartości 346.617 zł. Kolejnego z tych 17 zamówień dotyczącego wykonania nowych funkcjonalności systemu *FlowER* za 65.634 zł brutto (53.798 zł netto) udzielono (16 grudnia 2009 r.) na podstawie § 10 pkt a powołanej uchwały, stanowiącego, że do „zamówień będących kontynuacją wcześniej udzielonego zamówienia, jeżeli w ocenie zamawiającego jego kontynuowanie, ze względu na specyfikę zamówienia oraz dotychczasowy sposób realizacji, stanowi rozwiązanie najkorzystniejsze”, nie stosuje się przepisów tej uchwały dotyczących przygotowania i przeprowadzenia postępowania. Pozostałe trzy postępowania opisano w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”. (dowód: akta kontroli str. 276-278, 329-330, 355-356, 375-376, 438-441, 508-510, 538-540, 611-613, 711-714, 778-781, 869-872)

1.9. W objętych badaniem 11 umowach, stosownie do postanowień art. 10a ust. 5 ustawy o uruchamianiu środków na finansowanie WPR, UMWP zwrócił na rachunek Wojewody Podlaskiego środki pomocy technicznej otrzymane z ARiMR, do wysokości udziału refundowanego ze środków EFRROW (łącznie 2.303.882 zł). W przypadku 10 z tych umów środki (2.186,4 tys. zł) przekazano w terminie ustalonym powołanym przepisem (siedem dni roboczych od dnia ich otrzymania) – zwrot środków dotyczący kolejnej z tych umów opisano w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”. (dowód: akta kontroli str. 939)

1.10. Kwestie odnoszące się do pomocy technicznej PROW były przedmiotem badań audytu wewnętrznego, w ramach zrealizowanych trzech zadań audytowych:

1. „Dostosowanie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku do realizacji działań PROW 2007-2013” (we wrześniu 2008 roku), którego celem było badanie umożliwiające wystawienie przez kierownika jednostki deklaracji gotowości do wykonywania przez Samorząd Województwa, jako delegowanych, zadań Instytucji Zarządzającej w ramach PROW oraz poddania się przeprowadzeniu przez Agencję Płatniczą audytowi systemu zarządzania i kontroli. W sprawozdaniu z audytu stwierdzono m.in., że UMWP w zakresie jednego z ośmiu zbadanych obszarów nie spełniał warunku wystawienia deklaracji gotowości (dotyczyło to: „zapewnienia funkcjonowania systemu rejestracji i przechowywania, w formie elektronicznej, pozyskiwanych, zgromadzonych i opracowanych informacji i danych dotyczących wdrażania PROW 2007-2013, w ramach monitorowania i oceny PROW 2007-2013”), w trzech obszarach gotowość przyjęto warunkowo, zaś w pozostałych czterech prace uznano za zakończone. (dowód: akta kontroli str. 988-1001)
2. „Prawidłowość wydatkowania środków budżetu państwa na realizację Planu Działania KSOW” (maj / czerwiec 2009 roku), w ramach którego – poza uchybieniami wewnętrznym unormowaniom obiegu i kontroli dokumentów finansowych (dotyczącymi opisu faktury i nanoszenia poprawek) – stwierdzono niespójność planu działania KSOW z budżetem województwa, niski stan zaawansowania realizacji zadań z planu działania KSOW (w I kwartale 2009 roku trzy z 37 zaplanowanych działań), brak zarejestrowanych partnerów KSOW z województwa podlaskiego (nie licząc jednego podmiotu) oraz informacji o działalności KSOW na portalu internetowym UMWP i nieprzeszkolenie pracownika, któremu przypisano zastępstwo pracownika odpowiedzialnego za zarządzanie i prowadzenie Sekretariatu Regionalnego KSOW. Odnotowano, iż: „na stanowisku odpowiedzialnym za sprawne funkcjonowanie sekretariatu KSOW zatrudniona jest jedna osoba. [...] taki stan etatyzacji jest niewystarczający i wywiera

³¹ Wcześniej uregulowane uchwałą Nr 82/1081/08 Zarządu Województwa z 15 kwietnia 2008 r. Uchwały dalej zwane „uchwałami Zarządu Województwa w sprawie udzielania zamówień, do których nie stosuje się prawa zamówień publicznych”.

³² Natomiast udzielanie zamówień o wartości do 10.000 zł odbywa się na podstawie decyzji, którą podejmuje dyrektor komórki organizacyjnej UMWP lub inny upoważniony pracownik: [1] samodzielnie, jeżeli wartość planowanego zamówienia nie przekracza kwoty 3.000 zł brutto, [2] za zgodą Sekretarza Województwa, jeżeli wartość planowanego zamówienia przekracza tę kwotę.

niekorzystny wpływ na sprawną realizację Planu Działania KSOW. Ponadto Zastępca Dyrektora [...] wykonuje zadania merytoryczne z zakresu KSOW, co z kolei może skutkować brakiem należytej kontroli wewnętrznej nad wykonywaniem przez pracowników czynności służbowych”. (dowód: akta kontroli str. 1002-1018)

3. „Prawidłowość sporządzania oraz realizacji umów w zakresie KSOW ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia zamówień publicznych” (luty / marzec 2012 roku), w rezultacie którego sformułowano zalecenia zmierzające do poprawienia: jakości dokumentacji przyjmowanej od podmiotów zewnętrznych, którym zlecono realizację przedsięwzięć i partnerów KSOW oraz rzetelności dokumentowania realizacji zadań przez pracowników Sekretariatu Regionalnego KSOW. Stwierdzono bowiem m.in. braki lub niespójności w sporządzanej dokumentacji, mogące „spowodować trudności w odtworzeniu ścieżki wykonywanych działań oraz poddawać w wątpliwość rzetelność wykonania i odbioru zleconej usługi”, omyłkę rachunkową nie wpływającą na wartość rozliczenia, przyjęcie duplikatu faktury zamiast faktury korygującej. (dowód: akta kontroli str. 1019-1038)

Z kolei Biuro Kontroli Finansowej UMWP w trakcie sprawdzania prawidłowości wydatkowania środków w ramach pomocy technicznej w zakresie KSOW (w 2010 roku) stwierdziło niezastosowanie wewnętrznych unormowań dotyczących udzielenia zamówienia publicznego (o wartości wyższej od 10 tys. zł, ale niższej niż 14 tys. euro) i niekorzystanie z możliwości refundacji kosztów funkcjonowania Sekretariatu Regionalnego KSOW (w tym eksploatacyjnych, odbywania podróży samochodami służbowymi, rozmów telefonicznych, ze względu na brak procedury wewnętrznej i dokumentów zawierających rozliczenie tych kosztów). (dowód: akta kontroli str. 1039-1053)

Stwierdzone w ramach audytu i kontroli wewnętrznej uchybienia i nieprawidłowości zostały wyeliminowane, co potwierdziły rezultaty niniejszej kontroli NIK.

Wykorzystanie środków pomocy technicznej było przedmiotem dziewięciu kontroli ARiMR, przeprowadzonych w UMWP w latach 2012-2014 (do 30 września)³³, w tym: sześciu kontroli realizacji planu działania KSOW w latach 2011-2013 (Schemat III), dwóch kontroli obejmujących wynagrodzenia pracowników UMWP realizujących – w II półroczu 2011 roku i I półroczu 2012 roku – zadania delegowane w ramach PROW (Schemat I) oraz jednej kontroli działań informacyjno-promocyjnych służących rozpropagowaniu PROW (Schemat II). Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str. 85-86, 1054-1056)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ustalenia kontroli dają podstawę do sformułowania poniższych uwag związanych z omawianym obszarem kontrolowanej działalności:

1. Po uzyskanej refundacji wydatków zrealizowanych w ramach operacji „Zakup sprzętu komputerowego na potrzeby Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich [...] odpowiedzialnego za wdrażanie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich [...]”, UMWP przekazał na rachunek Wojewody Podlaskiego 117.443 zł środków otrzymanych z EFRROW z jednodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 10a ust. 5 ustawy o uruchamianiu środków na finansowanie WPR. Stosownie zaś do postanowień tej ustawy, przekazanie takich środków powinno każdorazowo następować w terminie siedmiu dni roboczych od dnia ich otrzymania. (dowód: akta kontroli str. 939)
2. Trzech z 17 zbadanych zamówień, których wartość przekraczała 10.000 zł brutto, lecz była niższa niż 14.000 euro dokonano z pominięciem unormowań, ustalonych uchwałami Zarządu Województwa w sprawie udzielania zamówień, do których nie stosuje się prawa zamówień publicznych. Nie przeprowadzono bowiem postępowania obejmującego m.in. wystąpienie do minimum trzech wykonawców

³³ Każda z tych kontroli dotyczyła wykorzystania środków objętych odrębnymi umowami w sprawie przyznania pomocy technicznej, tj. umowami o numerach: 089/12, 163/13, 196/13, 496/13, 579/13, 115/14, 162/12, 253/12 i 079/13.

z zaproszeniem do składania ofert. Dotyczyło to zamówień o łącznej wartości 70.399 zł brutto, w tym:

- umowy z 2 czerwca 2009 r. z H.G. sp. jawna w Supraślu w sprawie współpracy przy organizacji konferencji pn. „Możliwości KSOW w Województwie Podlaskim”, na podstawie której za usługi hotelowe, gastronomiczne i wynajem sali wydatkowano 31.370 zł (brutto),
- umowy z 2 grudnia 2009 r. z N.T. s.j. w Białymstoku w sprawie współpracy przy organizacji konferencji „Ekologia w województwie podlaskim – „Rolnictwo ekologiczne możliwe kierunki rozwoju”, na podstawie której wydatkowano 25.800 zł (brutto) za usługi hotelowe, gastronomiczne, wynajem sali i opłatę klimatyczną,
- umowy z 2 grudnia 2010 r. z J. sp. z o.o. w Białymstoku (w której ustalono „wstępny koszt” na 16.000 zł brutto), obejmującej zapewnienie noclegów, wyżywienia, sal konferencyjnych i obsługi podczas szkolenia z zakresu stosowania procedur i innych zagadnień niezbędnych przy wdrażaniu PROW, za które zapłacono 13.229 zł brutto.
(dowód: akta kontroli str. 540, 590-591, 603-610, 711, 728-730, 734-735, 754-760)

W zakresie obydwu umów z 2009 roku, związanych z przedsięwzięciami w ramach Schematu III, zastępca Dyrektora DRiOR (realizującego zadania z tego Schematu) J. Jasiński wyjaśnił, że „według stanu na 2009 r. wybierano optymalne oferty pod kątem gospodarności i celowości, jednakże w wyniku niedopatrzeń nie sporządzono protokołów jak to wynika z wewnętrznych regulacji. Niestety nie zebrano do celów dokumentacyjnych ofert, ani innych dokumentów, które potwierdzałyby proces przeprowadzania postępowania ofertowego. Problem został zdiagnozowany na etapie wewnętrznych kontroli UMWP [...] i obecnie przy kwotach przekraczających 10.000 zł sporządzane są odpowiednie dokumenty”. Odnośnie trzeciej z tych umów, Dyrektor DROW (organizatora szkolenia) E. Filipowicz, nieprzeprowadzenie postępowania w sprawie wyłonienia najkorzystniejszej oferty, wyjaśniła nieplanowanym zwiększeniem liczby uczestników szkolenia. Pierwotnie przewidziano zorganizowanie szkolenia wyłącznie pracownikom UMWP w Wojewódzkim Ośrodku Sportów i Rekreacji „Szelmant” (z możliwością zakwaterowania 33 osób). Jednak, w związku z rozbieżnościami interpretacyjnymi w zakresie procedur wdrożeniowych – które pojawiły się na spotkaniu przedstawicieli samorządów województw w Nowym Sączu (24-26 listopada 2010 r.) – zdecydowano się na współorganizację szkolenia z Urzędem Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, a do udziału w nim zaproszono przedstawicieli ARiMR i MRiRW. Łączna liczba uczestników wzrosła do ok. 60 osób i zaistniała konieczność zapewnienia dodatkowego zakwaterowania.

(dowód: akta kontroli str. 940-941, 1152-2156)

Nieprawidłowości nie stwierdzono w analizowanej dokumentacji zamówień udzielanych po 2010 roku, tj. po kontroli Biura Kontroli Finansowej UMWP i wdrożeniu zaleceń (z 1 grudnia 2010 r.) wynikających z dokonanych ustaleń.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez Samorząd Województwa środków pomocy technicznej PROW.

2. Wykonywanie zadań sekretariatu regionalnego w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich

Opis stanu faktycznego

2.1. Stosownie do art. 37a ust. 5 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich³⁴, Zarząd Województwa zapewnił funkcjonowanie Sekretariatu Regionalnego Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, zwanego dalej „SR KSOW”. Jego organizację w UMWP rozpoczęto z początkiem 2008 roku, kiedy to utworzono samodzielne stanowisko pracy ds. funkcjonowania KSOW, do którego zakresu zadań – od 1 października 2008 r. – dodano m.in. prowadzenie SR KSOW. Z dniem 30 czerwca 2009 r.³⁵ prowadzenie spraw

³⁴ Art. 37a dodany przez art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 (Dz. U. Nr 337, poz. 1655) zmieniającej ustawę o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z dnia 15 stycznia 2009 r.

³⁵ Tj. z dniem wejścia w życie regulaminu organizacyjnego UMWP, przyjętego uchwałą Nr 171/2565/09 Zarządu Województwa z dnia 30 czerwca 2009 r.

dotyczących KSOW (w tym SR KSOW) przypisano do zadań Referatu Regionalnej Polityki Rolnej i Nadzoru (w DROW), a z dniem 12 listopada 2010 r.³⁶ – nowoutworzonej komórce organizacyjnej, tj. Sekretariatowi Regionalnemu Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (w DRiOR). Od stycznia 2008 roku do października 2009 roku zadania z zakresu KSOW wykonywał jeden pracownik. Później stan zatrudnienia na stanowiskach realizujących te zadania był sukcesywnie zwiększany i na koniec 2012 roku wynosił 5 i ¼ etatu (bez zmian na koniec września 2014 roku)³⁷. (dowód: akta kontroli str. 1054-1055, 1060-1069)

2.2. Efektem realizacji – wynikającego z § 3 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie krajowej sieci obszarów wiejskich³⁸ – zadania SR KSOW w zakresie identyfikacji podmiotów, z którymi współpracuje się w ramach KSOW w województwie, było zarejestrowanie 151 partnerów KSOW z terenu województwa podlaskiego (na dzień 30 września 2014 r.). Znalazły się wśród nich m.in.: stowarzyszenia (głównie LGD), niektóre gminy i gminne jednostki organizacyjne, niektóre starostwa, szkoły średnie, uczelnie wyższe, Związek Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego, PODR w Szepietowie, Regionalny Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, Oddział Regionalny KRUS, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, osoby fizyczne. Ich liczba wzrosła 3,5 krotnie w stosunku do stanu z końca 2009 roku (43 partnerów). (dowód: akta kontroli str. 1057, 1070-1072)

2.3. SR KSOW w wyniku realizacji zadań określonych w § 8 ust. 1 i 4 rozporządzenia w sprawie KSOW, sporządził i przekazał do Sekretariatu Centralnego KSOW – objęte badaniem kontrolnym – plany działania na lata 2012-2013 i 2014-2015:

1. Plan na lata 2012-2013 został przyjęty uchwałą nr 57/704/2011 Zarządu Województwa z 4 października 2011 r. i przekazany do Sekretariatu Centralnego KSOW w dniu 6 października 2011 r., tj. z 6-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu ustalonego w § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie KSOW (w brzmieniu obowiązującym do 23 października 2012 r.). Według wyjaśnienia złożonego do Sekretariatu Centralnego KSOW, wynikało to: „z zastosowania wysoko uspołecznionej procedury uzgodnień dokumentu na etapie jego konstruowania”. SR KSOW w lipcu 2011 roku rozpoczął procedurę zbierania propozycji do planu, a „otrzymane pomysły opiewały na kwotę dwukrotnie przekraczająca dostępny budżet. Dokonanie wyboru najbardziej optymalnych operacji wymagało gruntownej analizy, a niejednokrotnie również konsultacji”. W konsekwencji projekt planu przyjęty został dopiero 28 września 2011 r.
2. Plan na lata 2014-2015, przyjęty uchwałą nr 192/2751/2013 Zarządu Województwa z 15 października 2013 r., przekazano w tym samym dniu do Sekretariatu Centralnego KSOW, tj. z zachowaniem terminu ustalonego w § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie KSOW. (dowód: akta kontroli str. 1057, 1073-1091, 1108-116)

2.4. Opracowane w SR KSOW i przyjęte uchwałami Zarządu Województwa plany działania w zakresie województwa podlaskiego na lata 2012-2013 i 2014-2015 – stosownie do postanowień § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie KSOW – uwzględniały zalecenia (priorytety) Sekretariatu Centralnego i obejmowały wszystkie działania przewidziane w § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie KSOW³⁹, takie jak: [1] identyfikacja i analiza możliwych do przeniesienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz przekazanie informacji na ich temat, [2] przeniesienie dobrych praktyk, projektów innowacyjnych, organizacja wymiany doświadczeń i know-how, [3] przygotowanie programów szkoleniowych dla lokalnych grup działania w procesie tworzenia, w tym wymiana doświadczeń między lokalnymi grupami działania, [4] zarządzanie siecią, [5] pomoc techniczna dla współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej, [6] wspieranie współpracy międzyinstytucjonalnej, w tym międzynarodowej, [7] wymiana wiedzy oraz ocena polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. (dowód: akta kontroli str. 1073-1091, 1108-116)

³⁶ Zmiana regulaminu organizacyjnego przyjęta uchwałą Nr 263/4053/10 Zarządu Województwa z dnia 12 listopada 2010 r.).

³⁷ Dane bez zaangażowania Dyrektora i zastępcy Dyrektora Departamentu, po 25% w latach 2011-2012, zaś od 2013 roku odpowiednio 50% i 25%.

³⁸ Dz. U. Nr 53, poz. 436 ze zm. Rozporządzenie dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie KSOW”.

³⁹ Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

W planie działania na lata 2012-2013 w ramach poszczególnych działań ujęto przewidziane do realizacji przedsięwzięcia, zaś w planie na lata 2014-2015 poprzestano na określeniu rodzajów planowanych przedsięwzięć⁴⁰, a wykaz przewidzianych do realizacji konkretnych zadań, wpisujących się w zakładane priorytety, opracowano w lutym 2014 roku⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 1073-1091, 1108-116, 1117-1141)

Zastępca Dyrektora DRiOR J. Jasiński wyjaśnił, że zgodnie z założeniami Pomocy Technicznej PROW, SR KSOW co do zasady uzyskiwał refundację poniesionych wydatków z ARiMR dopiero po zakończeniu realizacji przedsięwzięć. Natomiast, z uwagi na zamknięcie perspektywy finansowej 2007-2013 (zgodnie z zasadą n+2) beneficjenci musieli złożyć wszystkie wnioski już na etapie planowania przedsięwzięć. W celu zapewnienia elastyczności planowanych działań, zdecydowano się na dość ogólne zapisy, które dawały większe możliwości dostosowania planu działania do potrzeb partnerów sieci. Dodał, że: „Należy zwrócić uwagę, że tutejszy Sekretariat Regionalny KSOW nie ogranicza się wyłącznie do jednego „naboru” raz na dwa lata, lecz staramy się również reagować na bieżące potrzeby naszych partnerów. Obrany kierunek tworzenia planu działania został zaakceptowany przez MRiRW, czego potwierdzeniem jest obowiązujący aktualnie plan działania. Mając jednakże na względzie zachowania zasady pisemności obowiązującej w administracji publicznej, Zarząd Województwa Podlaskiego jest informowany o szczegółowych działaniach w ramach KSOW”. (dowód: akta kontroli str. 1152-1155)

2.5. Zarząd Województwa uchwałą nr 84/1072/2012 z 28 lutego 2012 r., w trybie art. 37a ust. 6 a ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, powołał organ opiniodawczo-doradczy – 30 osobową „Wojewódzką grupę opiniodawczo-doradczą ds. KSOW”⁴². W jej skład weszli przedstawiciele podmiotów, o których mowa w art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005, w tym przedstawiciele władz regionalnych, lokalnych i innych władz publicznych, partnerzy gospodarczy i społeczni. Z dniem 3 września 2013 r. – uchwałą nr 182/2635/2013 Zarządu Województwa – skład grupy powiększono do 35 osób.

(dowód: akta kontroli str. 1157-1161)

2.6. UMWP zapewnił partnerom KSOW otwarty i równy dostęp do zgłaszania inicjatyw (propozycji) do planów działania na lata 2012-2013 i 2014-2015, w szczególności:

- ogłosił na stronie internetowej KSOW⁴³ (www.podlaskie.ksow.pl) oraz wystąpił do partnerów z pismami informującymi o możliwości zgłaszania propozycji przedsięwzięć do realizacji w ramach planów działań,
- zamieścił projekty planów⁴⁴ działania i przyjęte przez Zarząd Województwa plany na stronie internetowej KSOW,
- umożliwił – podmiotom działającym w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, z którymi współpracuje się w ramach KSOW – zgłaszanie, w formie pisemnej lub drogą elektroniczną, opinii do projektów planów działania. (dowód: akta kontroli str. 1057-1058)

W UMWP nie opracowano procedury oceny zgłoszonych propozycji do planów działania KSOW ani nie udokumentowano procedury oceny poszczególnych zgłoszonych propozycji. Zastępca Dyrektora DRiOR J. Jasiński wyjaśnił, m.in. że tworzenie projektu planu działania było każdorazowo poprzedzane zbieraniem propozycji partnerów sieci. Wpływały one do SR KSOW w wersji papierowej lub były kierowane drogą elektroniczną. Propozycje były oceniane pod kątem zaleceń Sekretariatu Centralnego, zadań KSOW oraz były wstępnie analizowane pod kątem budżetu zaplanowanego w wieloletniej prognozie finansowej.

⁴⁰ W informacji zamieszczonej na stronie internetowej KSOW wraz z projektem planu działania na lata 2014-2015, podano, że został on opracowany: „z uwzględnieniem propozycji partnerów, które [...] wpłynęły w odpowiedzi na ogłoszenie. [...] materiał jest dość ogólny, gdyż nie chcieliśmy już na tym etapie dokonywać selekcji. Taka właśnie redakcja dokumentu pozwoli nam ponadto uelastyczyć działania względem wszystkich ciekawych pomysłów, które jeszcze być może wpłyną do nas w najbliższym czasie. Wybór konkretnych projektów do realizacji będzie prowadzony sukcesywnie na zasadzie konsultacji roboczych z członkami Wojewódzkiej grupy opiniodawczo-doradczej”.

⁴¹ Wykaz tych zadań przedstawiono Zarządowi Województwa w informacji w sprawie działań realizowanych w ramach planu Działania KSOW na lata 2014-2015, przyjętej przez Zarząd w dniu 18 lutego 2014 r.

⁴² Obowiązek wprowadzony – z dniem 14 października 2011 r. – przez art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 205, poz. 1202).

⁴³ Odpowiednio 8 lipca 2011 r. i 21 sierpnia 2013 r.

⁴⁴ Odpowiednio 28 września 2011 r. i 30 września 2013 r.

Dokonywano też ich analizy pod kątem gospodarności i efektywności gospodarowania środkami publicznymi – zwłaszcza poszukiwano możliwości sieciowania podobnych propozycji, aby cele większości pomysłów mogły zostać zrealizowane. Zważywszy na brak programowego wymogu wykonywania specyficznej dokumentacji w zakresie oceny poszczególnych propozycji, SR KSOW skoncentrował się na opracowaniu finalnego dokumentu, jakim był projekt planu działania. Według wyjaśnienia: „SR KSOW skoncentrował się na wyszukiwaniu celów, które realizowały zgłaszane propozycje (nie zaś mechanicznym dofinansowywaniu propozycji partnerów). Dlatego też analiza wniosków uwzględniała identyfikację obszarów kluczowych (np. młodzież na obszarach wiejskich, agroturystyka, promocja i ochrona dziedzictwa kulturowego). Mając na uwadze specyfikę Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich zachęcano partnerów do realizowania wspólnych przedsięwzięć, czy sieciowania właśnie. W niektórych sytuacjach to SR KSOW brał na siebie realizację przedsięwzięć będących wypadkową zgłaszanych propozycji. Ponadto należy zauważyć, że wiele propozycji zawierało zakres wydatków nieadekwatny do spodziewanych celów, a zgodnie z założeniami KSOW i wewnętrznymi regulacjami, to dyrekcja odpowiada za merytoryczne, celowe i gospodarne wydatkowanie środków publicznych. W naszej ocenie wszystkie cele stojące za zgłaszanymi propozycjami zostały uwzględnione” (dowód: akta kontroli str. 1152-1155)

Zgodnie z wymogiem § 8 ust. 4 rozporządzenia w sprawie KSOW, projekt planu działania na lata 2014-2015 został zaopiniowany przez Wojewódzką grupę opiniowczo-doradczą ds. KSOW. W ramach tego opiniowania nie odnoszono się do poszczególnych propozycji. Grupa ta zaopiniowała także zmiany w planach działania na lata 2012-2013 i 2014-2015. Zmiany w tych planach (w tym zmiany wykazu realizowanych zadań w ramach planu na lata 2014-2015) były upubliczniane na stronie internetowej KSOW.

(dowód: akta kontroli str. 1058, 1108-1109)

W planach działania KSOW na lata 2012-2013 oraz 2014-2015 nie ujęto – ze względu na niezgodność z celami działania KSOW – kolejno 10 i 4 zgłoszonych inicjatyw⁴⁵, których łączne koszty wynosiły odpowiednio 837,3 tys. zł i 679,4 tys. zł brutto. Zasadność takiej oceny potwierdziła analiza sześciu wybranych inicjatyw⁴⁶. W ocenie SR KSOW, nie wpisywały się one w założenia strategiczne MRiRW, w związku z czym zaproponowano ich wyłączenie z realizacji w ramach KSOW. (dowód: akta kontroli str. 1058, 1161-1188)

2.7. Z planu działania KSOW na lata 2012-2013 i sprawozdania z jego wykonania wynika, że zrealizowane w tym okresie przedsięwzięcia obejmowały wszystkie cele KSOW przewidziane w art. 68 ust. 2 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 i działania wyszczególnione § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie KSOW, z wyjątkiem działania „wymiana wiedzy oraz ocena polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich” (§ 7 pkt 2 lit. g rozporządzenia w sprawie KSOW). Nie zostało bowiem zrealizowane – jedyne przewidziane w tym działaniu – zadanie pn. „Organizacja cyklu seminariów nt. Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku i jej skutki dla podlaskiego rolnictwa”⁴⁷ (przełożone na 2014 rok). Zastępca Dyrektora DRiOR J. Jasiński wyjaśnił, że zadanie to było możliwe do zrealizowania dopiero po pojawieniu się projektów PROW. Partner inicjatywy, PODR w Szepietowie, w ostatecznym kształcie planował jego realizację w ostatnim kwartale 2013 roku. Jednak w tym samym czasie MRiRW uruchomiło swoje działania informacyjno-promocyjne, których realizatorem również był PODR. Z uwagi na powyższe zorganizowanie przedmiotowego działania w ramach KSOW było niecelowe i w uzgodnieniu z SR KSOW, partner wycofał się

⁴⁵ Stanowiło to odpowiednio 7,81% i 3,4% zgłoszonych inicjatyw, tj. 128 (w tym 22 PODR w Szepietowie) w 2011 roku i 118 inicjatyw (w tym 20 PODR w Szepietowie) w 2013 roku.

⁴⁶ Były to następujące inicjatywy: [1] „Wykonanie badań naukowych z zakresu Porejestrowego Doświadczalnictwa Odmianowego i Rolniczego, zmierzających do udokumentowania ich przydatności w woj. podlaskim” (inicjatywa PODR w Szepietowie do realizacji w latach 2012-2013, z kosztem 200.000 zł), [2] „Turniej Ekologiczno-Wędkarski” (inicjatywa Fundacji Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych na 2012 rok, z kosztem 66.970 zł), [3] Spektakl plenerowy „Dzieje Proroka Eliasza z Grzybowszczyzny” (inicjatywa Nadleśnictwa Krynki na 2012 rok, z kosztem 78.000 zł), [4] „Dzień Jedności Rolniczej – spotkanie ekumeniczne w Świętej Wodzie” (inicjatywa Wojewódzkiego Związku Rolników Kółek i Organizacji Rolniczych do realizacji w latach 2012-2013, z kosztem 10.922 zł), [5] „Opracowanie sposobów wytwarzania innowacyjnych produktów zielowych o charakterystycznych cechach użytkowych na bazie tradycyjnych surowców zielarskich pozyskiwanych z dziko rosnących roślin (w tym w jakości ekologicznej) na Podlasiu” (inicjatywa osoby fizycznej na 2014 rok, z kosztem 382.000 zł), [6] „Termoizolacja budynków kostkami słomy, tynki naturalne z gliny i wapna, aktywizacja naturalnego budownictwa w obszarach wiejskich” (inicjatywa firmy E.H. na 2014 rok, z kosztem 98.000 zł).

⁴⁷ W 2014 roku w tym działaniu zrealizowano m.in. zadanie „Nowy PROW 2014-2020 szansą na rozwój polskiej wsi”.

z jego realizacji. Działania w ramach priorytetu KSOW „Wymiana wiedzy oraz ocena polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich były realizowane w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1058-1059, 1093-1107, 1152-1156, 1210-1211)

Kolejnym niezrealizowanym przedsięwzięciem – z powodu niemożności zebrania odpowiedniej liczby uczestników – było zadanie pn. „Wsparcie kompetencji kadry nauczycielskiej szkół rolniczych w województwie podlaskim w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz nowych wyzwań Wspólnej Polityki Rolnej” (w którym partnerem KSOW miał być Zespół Szkół Rolniczych w Sokółce). Było to jedno z 28 zadań zaplanowanych do realizacji w działaniu „Pomoc techniczna dla współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej”.

(dowód: akta kontroli str. 1152-1156, 1211)

Analiza dokumentacji pięciu zadań zrealizowanych w ramach planu działania na lata 2013-2015⁴⁸ potwierdziła, że były one zgodne z: celami funkcjonowania KSOW, przewidzianymi w art. 68 ust. 2 lit. b rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005, priorytetami stanowiącymi podstawę dla przygotowania projektów planów działania na lata 2012-2013 na poziomie województw (określonymi przez Sekretariat Centralny KSOW i przyjętymi przez Grupę Roboczą ds. Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich) oraz działaniami wyszczególnionymi w § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie KSOW.

(dowód: akta kontroli str. 1059, 1213-1224, 1234-1284)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonywanie zadań sekretariatu regionalnego w ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Białystok, dnia 12 stycznia 2015 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis

⁴⁸ Były to: [1] identyfikacja dobrych praktyk w zakresie ochrony i promocji dziedzictwa kulinarnego na przykładzie inicjatyw realizowanych na terenie gminy Szudziałowo – „Ziemniaczysko 2013”, w ramach działania „identyfikacja i analiza możliwych do przeniesienia dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz przekazanie informacji na ich temat” (koszt kwalifikowalny 11.734 zł), [2] „Dożynki Prezydenckie Spała 2013” i [3] Festiwal Młodzieży „Bez Granic” Różanystok 2013 w ramach działania „przeniesienie dobrych praktyk, projektów innowacyjnych, organizacja wymiany doświadczeń i know-how” (koszt kwalifikowalny, odpowiednio 15.038 zł i 25.594 zł), [4] Wojewódzkie Forum /Turniej LGD, Zabuze w ramach działania „przygotowanie programów szkoleniowych dla lokalnych grup działania w procesie tworzenia, w tym wymiana doświadczeń między lokalnymi grupami działania” (koszt kwalifikowalny 25.829 zł), [5] Zakłady zatwierdzone w Unii Europejskiej „Elastyczność w zatwierdzonych do obrotu wspólnotowego mini zakładach serowarskich” – wyjazd studyjny do Francji w ramach działania „pomoc techniczna dla współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej” – organizacja współpracy międzyterytorialnej i międzynarodowej w zakresie przedsiębiorczości na obszarach wiejskich oraz wspólnych form działalności gospodarczej (koszt kwalifikowalny 64.763 zł).