



KAP.430.003.2020  
Nr ewid. 40/2020/P/19/006/KAP

Informacja o wynikach kontroli

## ROZWÓJ LOKALNY KIEROWANY PRZEZ SPOŁECZNOŚĆ W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014–2020

DEPARTAMENT  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w perspektywie finansowej 2014–2020**

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej



Bogdan Skwarka

### Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 04.06.2020

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA .....	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	20
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	21
5.1. Działania na rzecz realizacji RLKS .....	21
5.1.1. Wdrażanie Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność.....	21
5.1.2. Koordynacja wdrażania RLKS .....	22
5.1.3. Przygotowanie do perspektywy finansowej 2021–2027 .....	24
5.2. Ustanowienie systemów wyboru oraz wybór lokalnych strategii rozwoju .....	25
5.2.1. Ustanowienie systemu wyboru LSR.....	25
5.2.2. Wybór LSR.....	27
5.3. System wyboru i prawidłowość wyboru projektów realizujących LSR .....	32
5.3.1. Ustanowiony system wyboru projektów do dofinansowania .....	32
5.3.2. Prawidłowość wyboru projektów do dofinansowania.....	38
5.4. Realizacja projektów wybranych do dofinansowania oraz osiągnięcie zakładanych rezultatów.....	48
5.4.1. Stan realizacji RLKS.....	48
5.4.2. Realizacja projektów wybranych do kontroli NIK.....	51
5.4.3. Monitorowanie realizacji projektów i wskaźników.....	53
5.4.4. Poziom wykorzystania środków .....	59
6. ZAŁĄCZNIKI.....	65
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	65
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	74
6.3. Wykaz aktów prawnych i podstawowych dokumentów programowych dotyczących kontrolowanej działalności .....	82
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	83

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>Alokacja</b>	całkowita kwota środków unijnych do wydania w ramach działania lub programu na danym obszarze w danym czasie. Alokacja może być mierzona na różnych poziomach, np. na poziomie działań, programów, konkursów oraz na różnych obszarach, np. w województwie lub w całym kraju;
<b>Cele pośrednie i cele końcowe</b>	wartość wskaźników finansowych i rzeczowych na koniec 2018 r. oraz ich wartość na koniec 2023 r., które odzwierciedlają oczekiwany stan realizacji poszczególnych osi priorytetowych programu;
<b>Certyfikacja wydatków</b>	czynność dokonywana w ramach systemu kontroli finansowej w stosunku do operacji finansowych poczynionych przez instytucję zarządzającą i instytucje pośredniczące. Ma na celu potwierdzenie, czy wydatki na rzecz beneficjentów były ograniczone do okresu dopuszczalności kosztów, realizowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami i czy dotyczyły uzgodnionych działań;
<b>EFMR</b>	Europejski Fundusz Morski i Rybacki;
<b>EFRR</b>	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;
<b>EFRROW</b>	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich;
<b>EFS</b>	Europejski Fundusz Społeczny;
<b>EFSI</b>	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne – wspólny termin obejmujący pięć funduszy europejskich: EFRR, EFS, Fundusz Spójności, EFRROW i EFMR. W art. 32 ust. 1 rozporządzenia ogólnego unormowano, że RLKS jest wspierany ze środków EFRROW, określanej nazwą LEADER, i może być wspierany ze środków EFRR, EFS lub EFMR;
<b>FS</b>	Fundusz Spójności;
<b>Instytucja Koordynująca</b>	obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej wykonujący zadania w zakresie koordynacji wdrażania funduszy polityki spójności w Polsce
<b>IK</b>	wynikające z pełnienia przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego <sup>1</sup> funkcji instytucji do spraw koordynacji wdrożeniowej Umowy Partnerstwa oraz Departament Regionalnych Programów Operacyjnych wykonujący zadania w zakresie koordynacji 16 Regionalnych Programów Operacyjnych;
<b>Instytucja Zarządzająca</b>	odpowiada za całokształt zagadnień związanych z zarządzaniem programem, w zakresie określonym przepisami art. 125 rozporządzenia ogólnego, zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansowego. Poza funkcjami związanymi z zarządzaniem i kontrolą, instytucjom zarządzającym powierzone zostały zadania związane z certyfikacją wydatków do KE. Funkcję IZ regionalnymi programami operacyjnymi pełnią zarządy województw;
<b>IZ</b>	
<b>KE</b>	Komisja Europejska;
<b>KM</b>	Komitet Monitorujący;
<b>Kontraktacja</b>	zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektów współfinansowanych ze środków unijnych w ramach Polityki Spójności;
<b>Kwalifikowalność wydatków</b>	wydatek jest kwalifikowalny, jeżeli został poniesiony w ramach zatwierdzonego projektu realizowanego z udziałem funduszy europejskich. O kwalifikowalności wydatków decydują kolejno przepisy wspólnotowe i krajowe, zasady w programach oraz ewentualnie dodatkowo inne przepisy (wytyczne) stanowione przez instytucję zarządzającą;

<sup>1</sup> Minister Funduszy i Polityki Regionalnej jest ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego od 15 listopada 2019 r. Jego poprzednikami byli Minister Inwestycji i Rozwoju (od 9 stycznia 2018 r.), Minister Rozwoju (od 16 listopada 2015) i Minister Infrastruktury i Rozwoju (od 27 listopada 2013 r.).

<b>Lokalna Grupa Działania</b>	
<b>LGD</b>	stowarzyszenie posiadające osobowość prawną. Członkami stowarzyszenia mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego (z wyłączeniem województw). Nadzór nad LGD sprawuje marszałek województwa. Minimalne zadania LGD zostały określone w art. 34 ust. 3 rozporządzenia ogólnego i muszą uwzględniać m.in.: opracowanie niedyskryminującej i przejrzystej procedury i obiektywnych kryteriów wyboru; zapewnienie spójności pomiędzy wybranymi projektami a LSR poprzez uszeregowanie ich pod względem ważności dla realizacji celów LSR; przygotowanie i publikację konkursów naboru projektów lub ciągłej procedury ich wyboru, w tym określenie kryteriów ich wyboru; przyjmowanie oraz ocenę wniosków o wsparcie; wybór operacji i ustalanie kwoty wsparcia; monitorowanie realizacji LSR i wspieranych operacji oraz prowadzenie szczegółowych działań ewaluacyjnych związanych z LSR;
<b>Lokalna Strategia Rozwoju</b>	
<b>LSR</b>	dokument opracowany przez LGD (jedno- lub wielofunduszowy, przy zachowaniu podstawowej zasady: 1 LGD – 1 obszar – 1 LSR), który powinien zawierać m.in.: określenie obszaru, na którym ma być realizowany, opis potrzeb, kierunki rozwoju, jednoznaczne określenie, które cele/działania mają być realizowane w ramach tego podejścia i przy wsparciu których funduszy, cele opisane wskaźnikami produktu i rezultatu z określonymi wartościami docelowymi, korespondującymi z celami oraz priorytetami inwestycyjnymi poszczególnych programów operacyjnych. Wybór strategii dokonywany jest w ramach konkursów ogłoszonych przez Urzędy Marszałkowskie, a strategia stanowi załącznik do umowy o sposobie realizacji LSR zawartej pomiędzy zarządem województwa a daną LGD;
<b>Ministerstwo</b>	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej od 15 listopada 2019 r. Wcześniej Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju (od 9 stycznia 2018 r.), Ministerstwo Rozwoju (od 16 listopada 2015) i Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (od 27 listopada 2013 r.);
<b>MRiRW</b>	Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
<b>Oś priorytetowa</b>	wyodrębniona część programu operacyjnego, realizująca część strategii ujętej w programie poprzez grupę działań wzajemnie powiązanych, realizujących mierzalne cele szczegółowe;
<b>PRiM</b>	Program Rybactwo i Morze;
<b>Program operacyjny</b>	
<b>PO</b>	szczegółowy dokument wykonawczy, w którym określono sposób wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w poszczególnych obszarach. Zgodnie z art. 26 ust. 1 rozporządzenia ogólnego fundusze strukturalne wdrażane są w ramach programów, zgodnie z Umową Partnerstwa;
<b>PROW</b>	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich;
<b>Ramy wykonania</b>	pośrednie i końcowe cele rzeczowo-finansowe poszczególnych osi priorytetowych w programach operacyjnych, wymiarowane poprzez wskaźniki i ich wartości do realizacji do końca 2018 i 2023 r.;
<b>Regionalny program operacyjny</b>	
<b>RPO</b>	program służący realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności uchwalony przez zarząd województwa i przyjęty przez Komisję Europejską, odzwierciedlający cele zawarte w rozporządzeniu ogólnym oraz w Umowie Partnerstwa, które mają być osiągnięte za pomocą funduszy strukturalnych, będący podstawą realizacji działań w nim określonych, stanowiący program, o którym mowa w art. 96 rozporządzenia ogólnego;
<b>RLKS</b>	Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność;

<b>Rozporządzenie ogólne</b>	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 <sup>2</sup> ;
<b>Rozporządzenie nr 1301/2013</b>	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 <sup>3</sup> ;
<b>Rozporządzenie nr 1304/2013</b>	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 <sup>4</sup> ;
<b>Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych SzOOP</b>	dokument przygotowany i przyjęty przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym oraz zatwierdzony w zakresie kryteriów wyboru projektów przez komitet monitorujący, o którym mowa w art. 47 rozporządzenia ogólnego, określający w szczególności zakres działań lub poddziałań realizowanych w ramach poszczególnych osi priorytetowych programu operacyjnego;
<b>UE</b>	Unia Europejska;
<b>UM</b>	Urząd Marszałkowski;
<b>Umowa Partnerstwa UP</b>	dokument przygotowany przez państwo członkowskie, który określa strategię tego państwa członkowskiego, jego priorytety oraz warunki efektywnego i skutecznego korzystania z funduszy w celu realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu;
<b>Ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>5</sup> ;
<b>Ustawa o RLKS</b>	ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności <sup>6</sup> ;
<b>Ustawa wdrożeniowa</b>	ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 <sup>7</sup>
<b>Wskaźnik finansowy</b>	całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych, wprowadzonych do systemu rachunkowości instytucji certyfikującej i poświadczonych przez tę instytucję;
<b>Wskaźnik produktu</b>	dotyczy postępu w realizacji rzeczowej danej osi priorytetowej, np. całkowita długość nowych dróg, liczba osób bezrobotnych objętych wsparciem;
<b>ZW</b>	Zarząd Województwa.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289, ze zm.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470, ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1167.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm.

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania w ramach instrumentu Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność zostały przygotowane i są realizowane prawidłowo?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Instytucja Koordynująca zapewniła warunki do realizacji RLKS?
2. Czy ustanowiony tryb wyboru oraz wybór Lokalnych Strategii Rozwoju są zgodne z obowiązującymi przepisami?
3. Czy ustanowiony tryb wyboru oraz wybór beneficjentów realizujących Lokalne Strategie Rozwoju jest prawidłowy?
4. Czy realizacja dofinansowanych projektów była prawidłowa oraz czy osiągnęte są zakładane efekty?

## Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej  
Sześć Urzędów Marszałkowskich  
Pięć Lokalnych Grup Działania oraz jeden Beneficjent

## Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2014 r. do czasu zakończenia kontroli

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność to nowy – w ramach polityki spójności – instrument rozwoju terytorialnego i aktywizacji społecznej wprowadzony przez KE do realizacji w perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Instrument ten bazuje na stosowanym w latach 2007–2013 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa podejściu LEADER i zachowuje jego podstawowe założenia, tj.:

- oddolność (szeroki udział społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji strategii);
- terytorialność (lokalna strategia rozwoju przygotowana dla danego, spójnego obszaru);
- zintegrowanie (łączenie różnych dziedzin gospodarki, współpraca różnych grup interesu);
- partnerstwo (lokalna grupa działania jako lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą różne podmioty z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego);
- innowacyjność (w skali lokalnej);
- decentralizacja zarządzania i finansowania,
- sieciowanie i współpraca (wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk).

Zgodnie z Umową Partnerstwa stosowanie instrumentu RLKS jest obowiązkowe dla Wspólnej Polityki Rolnej, a dobrowolne dla polityki spójności i Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Umowa Partnerstwa przewiduje trzy formuły wspierania RLKS: bezpośrednią, pośrednią i mieszaną. Formuła bezpośrednia polega na realizacji jedno- lub wielofunduszowych LSR na całym obszarze województwa. Formuła pośrednia jest to wsparcie LGD na obszarach wiejskich oraz rybackich i akwakultury, jako beneficjentów zwykłych osi, działań/podziałów w ramach RPO bez wskazania w momencie wyboru LSR indykatywnego budżetu na projekty. Możliwe są dwa rodzaje wsparcia pośredniego z RPO. Natomiast formuła mieszana łączyła dwie opcje: wsparcie LGD na obszarach wiejskich oraz rybackich i akwakultury na zasadzie beneficjentów (formuła pośrednia) oraz umożliwienie realizacji RLKS na obszarach miejskich powyżej 20 tys. mieszkańców lub w dzielnicach takich miast w ramach ww. priorytetów (formuła bezpośrednia).

W przypadku polityki rolnej i rybołówstwa możliwa jest wyłącznie bezpośrednia formuła wspierania RLKS. W przypadku polityki spójności, realizowanej w ramach regionalnych programów operacyjnych, gdzie instrument RLKS jest nowością, dopuszczono wszystkie trzy formuły jego wspierania. Decyzja o realizacji samego instrumentu, jak również o formule wsparcia należała do samorządu województwa.

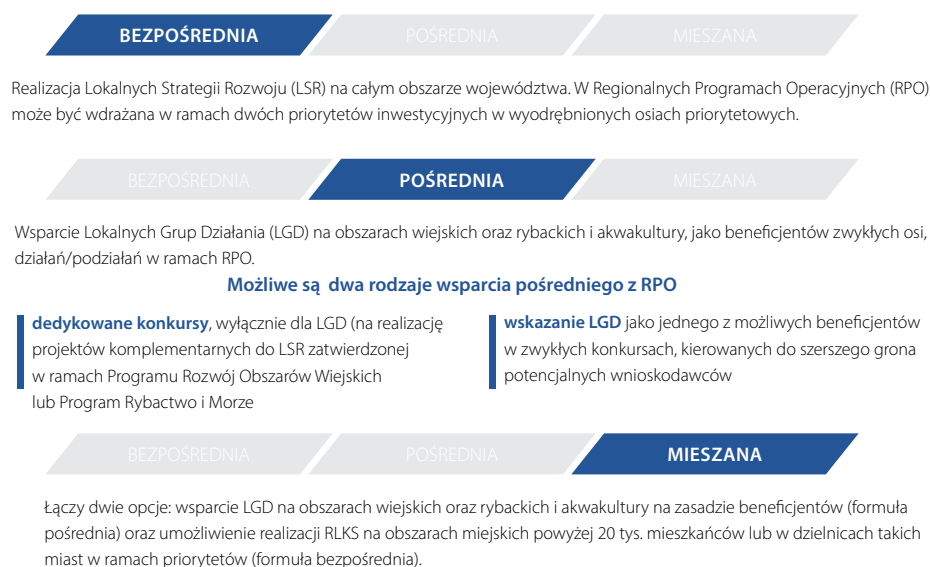
Sześć województw<sup>8</sup> zdecydowało o nie wdrażaniu RLKS w ramach regionalnych programów operacyjnych, dwa<sup>9</sup> podjęły decyzję o wsparciu RLKS w formule bezpośredniej, a osiem<sup>10</sup> wdrożyło wsparcie w formule pośredniej lub mieszanej;

<sup>8</sup> Województwa lubuskie, opolskie, pomorskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie oraz wielkopolskie.

<sup>9</sup> Województwa kujawsko-pomorskie oraz podlaskie.

<sup>10</sup> Województwa małopolskie, mazowieckie, łódzkie, śląskie, świętokrzyskie, lubelskie, zachodniopomorskie oraz dolnośląskie.

### Infografika nr 1 Formuły wspierania RLKS w Polsce



Źródło: opracowanie własne NIK.

W ramach RLKS wspierane są przede wszystkim projekty z zakresu rozwoju przedsiębiorczości, zachowania lokalnego dziedzictwa, rozwoju infrastruktury turystycznej i walki z wykluczeniem społecznym.

W celu realizacji projektów w ramach RLKS należało stworzyć m.in. Lokalną Strategię Rozwoju, dokonać wyboru takiej strategii do realizacji w danym regionie, stworzyć zgodny z przepisami system wyboru projektów realizujących cele LSR, w tym ustanowić kryteria wyboru takich projektów. W następnej kolejności należało wybrać projekty oraz umożliwić prawidłową ich realizację. Niezbędne do tego było włączenie tych projektów w system monitorowania i sprawozdawczości, obowiązujący dla wszystkich regionalnych programów operacyjnych.

Z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa wynikało, że problemy z wdrażaniem RLKS w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w formule bezpośredniej były jedną z przyczyn niezadowolającego wykorzystania funduszy UE na lata 2014–2020, w szczególności nieosiągnięcia wskaźników pośrednich Ram Wykonania na koniec 2018 r.

Dotychczas RLKS nie był kompleksowo kontrolowany przez NIK.

## WPROWADZENIE

Infografika nr 2

Jednostki objęte kontrolą NIK



Źródło: opracowanie własne NIK.

## 2. OCENA OGÓLNA

Osiągane są cele RLKS

RLKS został prawidłowo przygotowany, zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym

Prawidłowo ustanowiono systemy wyboru projektów realizujących LSR, jednakże wystąpiły nieprawidłowości przy ich wyborze

Prowadzono monitoring wyłącznie w odniesieniu do jednej formuły wsparcia RLKS

Osiągnięto wymagane wartości wskaźników zarówno w LSR, jak i w projektach

Występuje zagrożenie niezrealizowania celów końcowych wskaźników Ram Wykonania

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie i realizację instrumentu Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w perspektywie finansowej 2014–2020.

Wyniki kontroli działań, podejmowanych w ramach RLKS przez Ministerstwo, IZ RPO oraz LGD, pozwalają na stwierdzenie, że aktywizują one lokalne społeczności do kreowania i podejmowania różnego rodzaju inicjatyw i umożliwiają podniesienie zdolności do budowania kapitału społecznego, który jest znaczącym czynnikiem w kontekście poprawy konkurencyjności obszarów, na których brakuje miejsc pracy, pogarszają się warunki życia i kumulują się inne problemy społeczne.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zapewnił odpowiednie warunki do realizacji instrumentu RLKS w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Decyzje o wdrażaniu RLKS były prawidłowo podejmowane przez zarządy województw, pełniące funkcje IZ RPO.

Prawidłowo utworzono system wyboru Lokalnych Strategii Rozwoju i dokonano ich wyboru. Zarządy województw podpisały z LGD umowy o warunkach i sposobie realizacji tych strategii niezwłocznie i w terminie określonym w rozporządzeniu ogólnym.

NIK pozytywnie ocenia utworzone w poszczególnych województwach systemy wyboru projektów oraz przyjęcie, zgodnych z wymogami, kryteriów ich wyboru. Nie uniknięto jednak nieprawidłowości przy wyborze projektów przez cztery LGD. Polegały one m.in. na niezachowaniu wymaganego składu Rady programowej dokonującej wyboru projektów oraz niedozwolonym, równoczesnym zatrudnianiu w LGD członka Rady, wyborze projektów bez zapewnienia efektywnego i oszczędnego wydatkowania środków, a także nieaktualizowaniu na stronie internetowej listy członków Rady i harmonogramów naboru.

Zarówno IK RPO, jak i IZ RPO prowadziły monitoring i sprawozdawczość na wszystkich poziomach zarządzania realizacją RLKS. Dotyczyło to jednak RLKS realizowanego wyłącznie w formule bezpośredniej, podczas gdy RLKS wspierany jest również w dwóch innych formułach pośredniej i mieszanej. W efekcie instytucje te nie posiadają pełnych informacji w zakresie wsparcia instrumentu RLKS.

Projekty, a co za tym idzie Lokalne Strategie Rozwoju w ramach RPO w większości były realizowane zgodnie z przepisami. W dwóch LGD stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. terminowości składania wniosków o płatność, naruszenia zasad rachunkowości oraz w kwalifikowalności wydatków.

Określone w LSR wartości wskaźników na koniec 2018 r., dotyczące zarówno projektów jak i całych LSR, zostały osiągnięte zgodnie z przepisami, czego następstwem było uzyskanie przez wszystkie objęte kontrolą NIK LGD, dodatkowych środków finansowych na realizację przyjętych LSR.

W województwach kujawsko-pomorskim oraz podlaskim, wdrażających RLKS w formule bezpośredniej, nie osiągnięto wskaźników ram wykonania celów pośrednich RPO (na koniec 2018 r.) w dwóch z czterech osi priorytetowych realizujących RLKS. Tym samym zaplanowane na te osie kwoty rezerwy wykonania zostały przeniesione do innych osi priorytetowych w ramach RPO. Na koniec II kwartału 2019 r., pomimo postępu, nadal był niski poziom realizacji wskaźników w osiach, w ramach których realizowany jest RLKS. Zdaniem NIK, istnieje ryzyko nieosiągnięcia celów na koniec 2023 r. zwłaszcza dla osi 7 w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz osi 8 w RPO Województwa Podlaskiego.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. W Ministerstwie podjęto działania w celu zorganizowania i wdrożenia instrumentu RLKS, w tym m.in. opracowano zasady realizacji RLKS, które następnie znalazły odzwierciedlenie w Umowie Partnerstwa.

Działania w celu skoordynowania prac nad wdrożeniem instrumentu RLKS

Samorządy województw brały udział w tworzeniu unijnych oraz krajowych dokumentów regulujących wdrażanie RLKS. Współpracowały przy tym z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, jak i z MRiRW. [str. 21]

2. W Umowie Partnerstwa wskazano trzy możliwe formy wsparcia RLKS. Decyzję dotyczącą wyboru sposobu wdrażania RLKS pozostawiono zarządom województw.

Uregulowano możliwe formy wsparcia RLKS i podjęto decyzje o zakresie ich stosowania w poszczególnych programach

Wszystkie zarządy województw podjęły decyzje dotyczące wdrażania RLKS w ramach RPO. W sześciu województwach zrezygnowano z wdrażania RLKS w ramach RPO, w dwóch województwach przyjęto wdrażanie najpełniejszej formuły bezpośredniej RLKS. Natomiast osiem samorządów podjęło decyzję o pośrednim lub mieszanym wsparciu RLKS umożliwiając LGD, jako beneficjentom, udział w naborach wniosków o dofinansowanie w ramach RPO. [str. 21]

3. Ministerstwo koordynowało wdrażanie RLKS w ramach koordynacji realizacji RPO, w szczególności: modyfikowało niezbędne dokumenty programowe, organizowało spotkania robocze z instytucjami zarządzającymi RPO oraz analizowało problemy i ryzyka wdrażania programów.

Ministerstwo i zarządy województw koordynowały wdrażanie RLKS

Realizację RLKS na terenie województw koordynowały zarządy województw. Wykonywały one szereg działań, w tym m.in.: powołały komisje wybierające LSR, zatwierdzały LSR i podpisywały umowy ramowe, weryfikowały wybór projektów realizujących LSR, monitorowały postęp realizacji projektów i LSR oraz prowadziły nadzór i kontrolę. [str. 22]

W odniesieniu do nowej perspektywy finansowej 2021–2027 Ministerstwo planuje zachowanie RLKS w obecnej formule, jako dobrowolnego instrumentu wsparcia w ramach polityki spójności. [str. 24]

4. Ustanowione przez zarządy województw tryby oraz sposoby wyboru LSR były zgodne z ustawą o RLKS. Przyjęte regulaminy konkursów na wybór LSR zawierały wszystkie elementy wymagane w art. 9 ust. 2 ustawy o RLKS, w szczególności kryteria wyboru LSR.

Systemy wyboru LSR były zgodne z ustawą o RLKS

Zarządy województw powołały komisje do spraw oceny i wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w składach zgodnych z art. 3 ustawy o RLKS. O fakcie powołania komisji poinformowały właściwych ministrów, w tym ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Wyzaczył on swojego przedstawiciela tylko w komisji w województwie kujawsko-pomorskim ze względu na uczestnictwo w naborze LSR nowych – powstałych na obszarach miejskich – LGD. Uchwałami zarządów województw przyjęto regulaminy prac ww. komisji, w których wskazano m.in. procedurę dokonywania oceny wniosku o wybór LSR. [str. 25]

5. We wszystkich województwach, objętych kontrolą NIK, przeprowadzono po jednym konkursie na wybór LSR. Zastosowano w nich przyjęte wcześniej regulaminy konkursów.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wszystkie ogłoszenia o konkursie zawierały elementy wymagane ustawą o RLKS i zostały terminowo podane do publicznej wiadomości. Prawidłowo określono również terminy składania wniosków o wybór LSR. [str. 28]

**Prawidłowo dokonano wyboru LSR**

**6.** Wnioski o wybór LSR zostały prawidłowo złożone, zakwalifikowane do oceny oraz ocenione pod względem formalnym i merytorycznym przez członków komisji. Wybór LSR został dokonany w drodze uchwał komisji zawierających informacje wymagane w art. 11 ust. 3 ustawy o RLKS. Komisje przyjęły listy ocenionych LSR, które zostały opublikowane na stronach internetowych województw.

Trzy LGD skorzystały z prawa wniesienia odwołania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Dwie skargi zostały uwzględnione przez sąd, a jedna odrzucona. [str. 28]

**Podpisano umowy ramowe na realizację LSR**

**7.** Zarządy województw dokonały wyboru LSR do 23 maja 2016 r., tj. w terminie do dwóch lat od daty przyjęcia umowy partnerstwa określonym w art. 33 ust. 4 rozporządzenia ogólnego.

Zarządy, objęte kontrolą NIK, przyjęły listy zatwierdzonych LSR i niezwłocznie po ich zatwierdzeniu podpisały stosowne umowy ramowe.

Do 30 czerwca 2019 r. zarządy sześciu województw, objętych kontrolą NIK, podpisały z LGD 136 umów ramowych na realizację LSR na łączną kwotę 1 700 722,8 tys. zł. Dofinansowanie LSR ze środków RPO przewidziano wyłącznie w województwach kujawsko-pomorskim oraz podlaskim.

Badanie 42 umów ramowych wykazało, że zostały one zawarte na wymaganym formularzu i zawierały wszystkie elementy określone w art. 14 ust. 4 ustawy o RLKS. Wybrane LSR stanowiły załączniki do ww. umów. [str. 30]

**Prawidłowo ustanowiono systemy wyboru projektów**

**8.** W Umowie Partnerstwa wskazano trzy sposoby realizacji projektów w ramach LSR: projekty wybierane przez LGD i realizowane przez beneficjentów innych niż LGD, projekty grantowe, w ramach których LGD wybiera realizatorów grantów oraz projekty własne LGD.

Stwierdzono, że w żadnej LGD nie realizowano w ramach RPO projektów własnych. Natomiast projekty grantowe były realizowane tylko w RPO województwa kujawsko-pomorskiego.

Objęte badaniem IZ RPO, wdrażające RLKS w RPO w formule bezpośredniej, prawidłowo stworzyły systemy wyboru projektów w ramach RLKS oparte na ustawie o RLKS. Stanowiły one załączniki do umów ramowych. Natomiast IZ RPO wspierające realizację RLKS w formułach pośredniej lub mieszanej posiadały systemy wyboru projektów oparte na przepisach ustawy wdrożeniowej. [str. 32]

**LGD działały zgodnie z umowami ramowymi oraz na podstawie statutów**

**9.** Wszystkie LGD podpisały umowy ramowe na realizację LSR. Umowy te były aneksowane, najczęściej z powodu zmiany wysokości przyznanych środków finansowych.

Działania LGD regulowały ich statuty, w których m.in. wskazano organy stowarzyszenia oraz dokonano podziału kompetencji, w szczególności przydzielono zadania związane z realizacją LSR.

Wszystkie objęte badaniem NIK LGD przeprowadzające nabory wniosków o dofinansowanie projektów realizujących LSR posiadały Rady programowe odpowiedzialne za wybór operacji, które miały być realizowane w ramach LSR. Członków Rad wybierały walne zgromadzenia członków stowarzyszenia. Działalność Rady regulowały regulaminy prac.

Komitety monitorujące RPO zatwierdziły warunki wsparcia w zakresie RLKS. Natomiast LGD ustaliły lokalne kryteria wyboru operacji, które były zgodne z art. 34 ust. 3 lit. c rozporządzenia ogólnego. [str. 34]

**10.** W odniesieniu do RPO, w których przewidziano pośrednie lub mieszane wsparcie RLKS, zarządy województw dopuściły wsparcie LGD, jako jednego z możliwych beneficjentów w zwykłych konkursach, kierowanych do szerszego grona potencjalnych wnioskodawców. Nie przewidziano odrębnych konkursów przeznaczonych wyłącznie LGD. [str. 36]

**11.** Analiza naboru wniosków na projekty grantowe w ramach RPO przeprowadzonego przez IZ RPO województwa kujawsko-pomorskiego wykazała, że działania w tym zakresie były prawidłowe. Prawidłowo ogłoszono nabór, powołano Komisję Oceny Projektów, która prawidłowo i terminowo dokonała oceny formalnej i merytorycznej złożonych wniosków. Zarząd województwa uchwalił listę projektów wybranych do dofinansowania, na której znalazły się wszystkie złożone wnioski o dofinansowanie. Podpisano umowy o dofinansowania projektów grantowych z wszystkimi 26 LGD. Umowy o dofinansowanie projektów grantowych dwóch, objętych kontrolą NIK, LGD nie były zmieniane. [str. 38]

**12.** Wszystkie przeprowadzone przez LGD nabory wniosków o wsparcie w ramach RPO (11) były realizowane zgodnie z harmonogramami uzgodnionymi z zarządami województw. LGD prawidłowo uzgadniały z zarządami województw informacje o terminach naborów wniosków, tj. na 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia składania wniosków. Proces ogłaszania przez objęte kontrolą LGD konkursów w sprawie wyboru projektów do dofinansowania przebiegał zgodnie z art. 19 ustawy o RLKS.

LGD, poza jednym przypadkiem, przestrzegały zasad określonych w ustawie o RLKS oraz umowie ramowej przy zatrudnianiu osób w stowarzyszeniu. W jednym LGD<sup>11</sup> zatrudniono w biurze LGD osobę będącą jednocześnie wiceprzewodniczącym Rady programowej, co było niezgodne z art. 4 ust. 4 ustawy o RLKS. [str. 40]

**13.** Badanie 58,1% wniosków o dofinansowanie wykazało, że we wszystkich objętych kontrolą LGD dokonano wyboru operacji zgodnych z LSR, terminowo informowano o wynikach oceny, na stronach internetowych LGD umieszczano listy operacji zgodnych z LSR oraz terminowo przekazano zarządom województw wnioski o udzielenie wsparcia. W jednym przypadku<sup>12</sup>, podczas wyboru operacji nie zachowano właściwej reprezentacji poszczególnych grup interesu w Radzie programowej. Przy ocenie

Wszystkie LGD powołały Rady programowe odpowiedzialne za wybór projektów oraz ustaliły lokalne kryteria wyboru

W pośredniej formule wsparcia RLKS przewidziano udział LGD jako zwykłych beneficjentów w ogólnodostępnych konkursach IZ RPO prawidłowo przeprowadziła nabór projektów grantowych

Nabory wniosków realizowano zgodnie z harmonogramami

W jednej na pięć zbadanych LGD nie zachowano obowiązku rozdziału zatrudnienia w biurze LGD i członkostwa w Radzie programowej

Nabory wniosków o wsparcie były zgodne z ustawą o RLKS z jednym wyjątkiem, w którym nie zachowano właściwej reprezentacji grupy interesu – władza publiczna

<sup>11</sup> LGD N.A.R.E.W. – Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi.

<sup>12</sup> LGD Brama na Podlasie.

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

20 operacji, z których wsparcia udzielono 14 na łączną kwotę 5852,5 tys. zł, władza publiczna posiadała od 50% do 55,56% głosów, tj. przekroczono limit określony w art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia ogólnego oraz art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o RLKS. Przyczyną było dwukrotne złożenie błędnego oświadczenia przez członka Rady i brak skutecznej weryfikacji złożonych oświadczeń przez LGD.

**W czterech z 18 projektów grantowych kwoty wsparcia nie zostały ustalone w sposób efektywny i oszczędny**

Ponadto stwierdzono, że podczas oceny czterech z 18 projektów grantowych, Rada programowa jednego LGD<sup>13</sup> nie określiła kwot wsparcia w tych projektach w sposób efektywny i oszczędny. Rada programowa zaakceptowała i rozliczyła maksymalne stawki wydatków, pomimo że faktycznie poniesiono mniejsze wydatki. [str. 42]

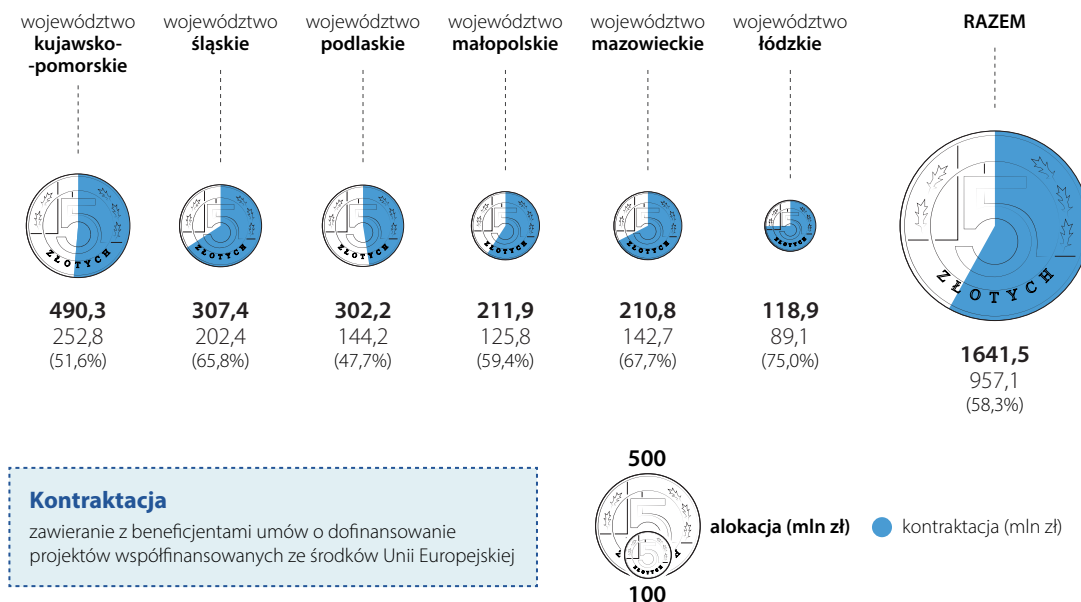
Zarządy województw prawidłowo zweryfikowały przekazane przez LGD wnioski i udzieliły wsparcia projektom spełniającym warunki jej udzielenia. Stwierdzono jednak długotrwałą weryfikację otrzymanych wniosków. Ponadto, zarządy województw prawidłowo i terminowo rozpatrywały złożone protesty w sprawie przyznania dofinansowania. [str. 43]

**Przebieg i stan kontraktacji środków z alokacji**

**14.** W sześciu badanych przez NIK województwach, na 30 czerwca 2019 r. podpisano 6171 umów o dofinansowanie projektów w ramach RLKS (w PROW, RPO i PRiM) na łączną kwotę dofinansowania UE 957 075,8 tys. zł, tj. 58,3% alokacji RLKS. Najwyższy poziom podpisanych umów o dofinansowanie był w województwie łódzkim 75,0% alokacji RLKS (wyłącznie w ramach PROW i PRiM), a najniższy w województwie podlaskim 47,7%.

### Infografika nr 3

#### Postęp w wykorzystaniu alokacji – kontraktacja



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[str. 49]

<sup>13</sup> LGD Inowrocław.

Objęte kontrolą IZ RPO do 30 czerwca 2019 r. podpisały – w ramach obu RPO wdrażających RLKS w formule bezpośredniej – 381 umów o dofinansowanie projektów na łączną kwotę dofinansowania UE w wysokości 223 015,5 tys. zł. Umowy były zgodne z opublikowanymi wzorami, a ich wartość nie przekraczała limitu środków określonego w ogłoszeniach o naborach. [str. 44]

W trzech RPO, objętych kontrolą NIK, nie podpisano żadnych umów o dofinansowanie projektów, które stanowiłyby uzupełnienie wsparcia EFRROW i EFRM na terytorium LGD i byłyby realizowane w oparciu o LSR. Główną przyczyną był brak zainteresowania LGD pośrednią formułą wsparcia RLKS w ramach RPO. [str. 47]

Kontrola dwóch naborów wniosków (15,4% przeprowadzonych naborów w ramach wsparcia RLKS w RPO Województwa Śląskiego) realizowanych w formule pośredniej w RPO Województwa Śląskiego wykazała, że regulaminy konkursów zostały określone zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy wdrożeniowej. Regulaminy te nie były zmieniane.

Ogłoszenia o naborach zostały podane do publicznej wiadomości w terminie określonym w art. 40 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, tj. co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naborów. Ogłoszenia zawierały wszystkie elementy wymagane art. 40 ust. 2 ww. ustawy.

Ocena formalna i merytoryczna wniosków została przeprowadzona prawidłowo, w szczególności: oceniało dwóch członków Komisji Oceny Projektów na wymaganych formularzach, końcową ocenę stanowiła średnia arytmetyczna obu punktacji, wyniki ocen opublikowano na stronie internetowej IZ RPO, a wnioskodawcy zostali poinformowani o wynikach oceny. Listy projektów wybranych do dofinansowania przez zarząd województwa zostały prawidłowo zatwierdzone i opublikowane na stronie internetowej. Z wnioskodawcami wybranymi do dofinansowania zawarto umowy o dofinansowanie projektów.

Zarząd województwa prawidłowo rozpatrywał protesty złożone od wyników oceny wniosków, z wyjątkiem dwóch przypadków nieterminowego rozpatrzenia protestów (z opóźnieniem o jeden i 26 dni).

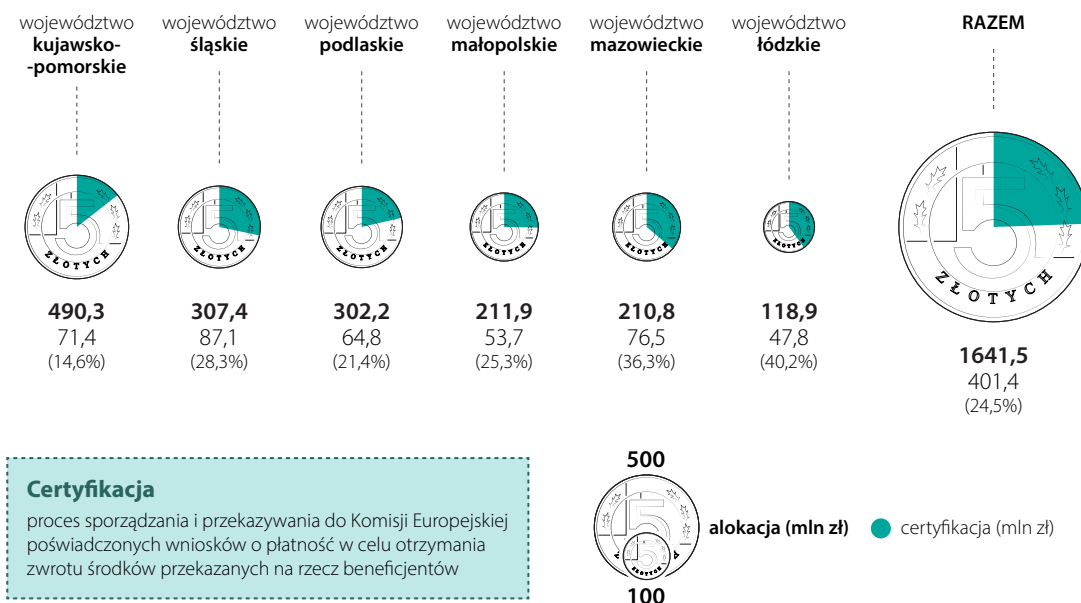
Do 30 czerwca 2019 r. IZ RPO Województwa Śląskiego podpisała 36 umów o dofinansowanie projektów wspierających realizację LSR w ramach RPO, w łącznej kwocie wsparcia UE wynoszącej 46 083,7 tys. zł. [str. 44]

**15.** Na podstawie szczegółowego badania 33 projektów stwierdzono, że tylko sześć z nich wymagało aneksowania umów o dofinansowanie z powodu konieczności wydłużenia terminów zakończenia realizacji projektów oraz korekt kwot nie podlegających dofinansowaniu. Zmiany umów były zgodne z art. 52a ustawy wdrożeniowej. [str. 51]

**16.** Wydatki zatwierdzone we wnioskach o płatność, w województwach objętych szczegółową kontrolą NIK, wyniosły 401 371,4 tys. zł, tj. 24,5% alokacji RLKS w RPO, PROW i PRiM. Najniższy poziom certyfikacji wydatków na koniec I półrocza 2019 r. był w województwie kujawsko-pomorskim – 14,6%, a najwyższy w województwie łódzkim – 40,2%.

Poziom certyfikacji  
wydatków projektów  
wyniósł 24,5%

Infografika nr 4  
Postęp w wykorzystaniu alokacji – certyfikacja



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[str. 50]

**Prawidłowo składano wnioski o płatność z wyjątkiem dwóch przypadków nieterminowości**

**17.** Beneficjenci projektów składali wnioski o płatność zgodnie z harmonogramami przyjętymi w umowach o dofinansowanie, na wymaganych formularzach oraz terminowo, z wyjątkiem dwóch przypadków. Jedna LGD złożyła trzy wnioski o płatność z opóźnieniem od 1 do 21 dni, a druga LGD nie rozliczyła terminowo 70% zaliczki, co skutkowało naliczeniem odsetek w wysokości 5,8 tys. zł.

IZ RPO zatwierdziły wszystkie otrzymane wnioski o płatność zgodnie z procedurami i terminowo. [str. 52]

**18.** Kontrola NIK dotycząca kwalifikowalności 961,5 tys. zł wydatków ujmowanych we wnioskach o płatność wykazała, że wydatki spełniały wymogi kwalifikowalności, tj. m.in.: zostały uwzględnione w budżecie, faktycznie poniesione i prawidłowo udokumentowane oraz poniesione w okresie kwalifikowalności. Tylko w przypadku jednej LGD stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- zapłaty pełnego kosztu szkoleń, pomimo nieobecności czterech uczestników w wymaganym wymiarze, co skutkowało niekwalifikowalnością kwoty 5,7 tys. zł;
- nieprawidłowych opisów oraz braku adnotacji wymaganych umową o dofinansowanie wszystkich (18) dokumentów księgowych zawierających oraz braku adnotacji wymaganych art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>14</sup> w dwóch dokumentach księgowych. [str. 52]

<sup>14</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

**19.** Instytucja Koordynująca wraz z Instytucjami Zarządzającymi RPO ustanowiły system monitorowania i sprawozdawczości. Monitoring prowadzony był na poziomie realizacji poszczególnych programów operacyjnych i projektów przez IK oraz Instytucje Zarządzające PO.

Prawidłowo wdrożono system i monitorowano realizację

Na poziomie programów operacyjnych monitoring prowadzono w szczególności do osi priorytetowych danego programu. Nie prowadzono wyodrębnionego monitoringu wszystkich form wsparcia RLKS. Prezentowane przez Ministerstwo sprawozdania i raporty odnoszą się tylko do danych dotyczących RLKS realizowanego w ramach EFS i EFRR w formule bezpośredniej, podczas gdy – jak pokazała kontrola NIK – RLKS wspierany jest także w formule pośredniej i mieszanej. Niezależnie od prezentowanej w Ministerstwie argumentacji, że jedynie bezpośrednia formuła wsparcia może być utożsamiana z RLKS NIK zauważyła, że pozostałe dwie formuły wsparcia RLKS przewidziano wprost w Umowie Partnerstwa, a – co istotne – także w ośmiu regionalnych programach operacyjnych. Zdaniem NIK, ewentualne przeprowadzenie np. badania ewaluacyjnego na poziomie regionów, które dopuściły pośrednie i mieszane formy wspierania RLKS, mogłoby zostać wykorzystane przy podejmowaniu decyzji o możliwości kontynuowania tego instrumentu w przyszłych perspektywach finansowych. [str. 53]

Nie prowadzono monitoringu dwóch form wsparcia RLKS

**20.** LGD zostały zobowiązane do sporządzania i przekazywania do właściwych instytucji (wdrożeńowych lub zarządzających) rocznych sprawozdań z realizacji LSR. Zarządy województw zostały zobowiązane do przeprowadzania w terminie 30 dni od otrzymania analiz ww. sprawozdań. Wszystkie podmioty wykonały nałożone na nie obowiązki rzetelnie i terminowo. [str. 55]

Prawidłowo sporządzano, przekazywano i zatwierdzano roczne sprawozdania z realizacji LSR

**21.** W ramach realizacji LSR stworzono mechanizm *kamieni milowych*, który określał minimalny poziom wartości wskaźników do osiągnięcia w kolejnych etapach (2016–2018, 2019–2021 oraz 2022–2023). Osiągnięcie wymaganych wielkości chroniło przez sankcjami w postaci obniżenia środków na realizację LSR. Pozwalało również uzyskać dodatkowe środki. Wszystkie LGD, objęte badaniem NIK, osiągnęły wartości wskaźników w LSR pozwalające na uzyskanie dodatkowych środków na jej realizację. [str. 56]

Ustanowiono dodatkowy mechanizm tzw. kamieni milowych

**22.** Zarządy województw przeprowadzały coroczne kontrole LGD, zgodnie z § 6 pkt 6 umów ramowych. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia były usuwane przez LGD.

Zarządy województw prowadziły kontrole wszystkich LGD

LGD oraz zarządy województw przeprowadzały również kontrole realizacji projektów. Stwierdzone nieprawidłowości lub uchybienia dotyczące trzech projektów objętych badaniem NIK, zostały niezwłocznie usunięte, a zalecenia i rekomendacje wdrożone. [str. 56]

Prowadzono kontrole realizacji projektów

**23.** W ramach monitoringu realizacji LSR, NIK stwierdziła występowanie dobrych praktyk polegających m.in. na:

Zidentyfikowano dobre praktyki

- utworzeniu przez samorząd województwa łódzkiego wewnętrznej bazy danych o realizacji LSR wszystkich LGD, w celu monitoringu postępu realizacji LSR w trybie ciągłym, a nie wyłącznie rocznym oraz

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

bazy danych wszystkich operacji (projektów), w celu bieżącego informowania o stanie realizacji każdego projektu oraz poziomie realizacji wskaźników;

- powołaniu w województwie kujawsko-pomorskim pełnomocnika do spraw koordynacji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, upoważnionego do koordynacji realizacji zadań pomiędzy jednostkami i rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych;
- organizacji cyklicznych (półrocznych) spotkań Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego z LGD w celu omawiania stanu wdrażania RLKS oraz związanych z tym problemów. [str. 55, 58]

Realizacja wskaźników produktu i rezultatu w projektach nie była zagrożona

**24.** We wszystkich wnioskach o dofinansowanie projektów ustanowione zostały wskaźniki produktu i rezultatu. Realizacja projektów, objętych badaniem NIK, odbywała się zgodnie z przyjętymi harmonogramami zawartymi w umowach o dofinansowanie. W zakończonych 14 projektach osiągnięto wszystkie zaplanowane wskaźniki. Nie stwierdzono nieprawidłowości w osiągnięciu efektów wszystkich 33 projektów objętych kontrolą NIK. Stwierdzono, że nie występuje zagrożenie realizacji projektów w pozostałych 19 projektach. [str. 59]

Prawidłowo określono i realizowano wskaźniki LSR

**25.** Prawidłowo określono również wskaźniki produktu i rezultatu w LSR. LSR zawierały m.in. cele główne i cele szczegółowe, przedsięwzięcia oraz przypisane do nich wskaźniki produktu rezultatu i oddziaływania. We wszystkich LSR osiągnięto wymagane na koniec 2018 r. wartości wskaźników produktu. W wyniku osiągnięcia wymaganych wskaźników i uzyskaniu dodatkowych środków na realizację LSR, dokonano m.in. zmian wskaźników i aktualizacji ich docelowych wartości. Nie zidentyfikowano zagrożenia niezrealizowania LSR objętych badaniem NIK. [str. 61]

Realizacja ram wykonania nie przebiegała zgodnie z planem

**26.** W zakresie realizacji ram wykonania na koniec 2018 r. stwierdzono niezrealizowanie wymaganych wartości dwóch wskaźników finansowych w dwóch osiach priorytetowych realizujących RLKS (jednej w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego i jednej w RPO Województwa Podlaskiego). Monitoring realizacji wskaźników ram wykonania odbywał się w cyklach kwartalnych i rocznych na poziomie osi priorytetowych.

W wyniku nieosiągnięcia wskaźników ram wykonania w tych osiach, środki z rezerwy wykonania zostały przesunięte na inne osie priorytetowe danego programu i nie uległy utracie.

Według stanu na II kwartał 2019 r. cele rzeczowe i finansowe na 2019 r. kształtowały się na poziomie od 32% (wskaźnik finansowy w osi 8 RPO Województwa Podlaskiego) od 181,1% (wskaźnik rzeczowy w osi 9 RPO Województwa Podlaskiego).

Natomiast wskaźniki finansowe celów końcowych kształtowały się na poziomie od 5,7% (w osi 7 RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego) do 15,0% (w osi 8 RPO Województwa Podlaskiego). A wskaźniki rzeczowe celów końcowych wyniosły od 6,0% (w osi 7 RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego) do 72,4% (w osi 9 RPO Województwa Podlaskiego).

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zdaniem NIK, niski poziom realizacji wskaźników na koniec 2018 r. (cele pośrednie), a także na koniec II kwartału 2019 r., pomimo postępu w ich osiąganiu, oznacza ryzyko niezrealizowania celów na koniec 2019 r. oraz na koniec 2023 r. zwłaszcza dla osi 7 w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz osi 8 w RPO Województwa Podlaskiego. [str. 62]

Występuje ryzyko niezrealizowania celów końcowych Ram Wykonania

## 4. WNIOSKI

Wnioski pokontrolne dotyczyły:

Wnioski do marszałków województw

1) terminowego rozpatrywania protestów (IZ RPO Województwa Śląskiego);

Wnioski do Lokalnych Grup Działania

1) skutecznej realizacji obowiązku zapewnienia, aby żadna grupa interesu przy podejmowaniu decyzji o wyborze operacji do dofinansowania nie posiadała więcej niż 49% praw głosów (Stowarzyszenie LGD Brama na Podlasie);

2) dokonania korekty wniosku o płatność dofinansowanego projektu (Stowarzyszenie LYSKOR);

3) każdorazowej skutecznej weryfikacji przedstawionych kwot wsparcia w złożonych wnioskach o dofinansowanie projektu (Stowarzyszenie LGD Inowrocław);

4) ustanowienia wniosku o dofinansowanie jako integralnej części umowy o realizację projektu objętego grantem (Stowarzyszenie LGD Inowrocław);

5) zwrotu odsetek z tytułu nieterminowo rozliczonej zaliczki na realizację projektu grantowego (Stowarzyszenie LGD Inowrocław).

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Działania na rzecz realizacji RLKS

Instytucja Koordynująca oraz Instytucje Zarządzające RPO zapewniły warunki do realizacji RLKS.

#### 5.1.1. Wdrażanie Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność

Szczegółowe przepisy odnoszące się do celów, zasad i sposobu wdrażania RLKS zawarte w rozporządzeniu ogólnym zostały wprowadzone do dokumentów programowych i uszczegółowione w Umowie Partnerstwa. UP tworzy krajowe ramy wdrażania RLKS, a jej postanowienia dotyczą m.in. kwestii funduszy i terytoriów na których realizowany jest RLKS, celów i priorytetów do realizacji z wykorzystaniem RLKS. W Ministerstwie nie określono procedur oraz harmonogramów wdrażania dotyczących RLKS. Harmonogramy prac w tym obszarze determinowały natomiast przepisy rozporządzenia ogólnego (art. 33 ust. 4), które wskazywały ostateczny termin wyboru lokalnych strategii rozwoju, tj. dwóch lat od przyjęcia UP. Państwa członkowskie mogły wybrać dodatkowe LSR nie później niż do 31 stycznia 2017 r.

W 2014 r. Instytucja Koordynująca RPO, przy udziale przedstawicieli właściwych ministerstw oraz organizacji pozarządowych i eksperckich, przygotowała dokument pn. *Zasady realizacji instrumentu Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w Polsce* (dalej: zasady RLKS). MRiRW zaakceptował Zasady RLKS w kwietniu 2014 r. W dokumencie – przygotowanym w formie podręcznika dla instytucji zarządzających oraz interesariuszy przygotowujących projekty programów operacyjnych – określono warunki realizacji instrumentu RLKS w tym m.in.: zakres tematyczny i obszar realizacji RLKS, zasady przygotowania i wyboru LSR oraz ich finansowania. Zasady RLKS miały charakter przejściowy oraz pomocniczy dla przygotowania dokumentów programowych na lata 2014–2020, a także bazowały na ówczesnym stanie prawnym oraz materiałach wypracowanych na poziomie KE oraz państwa członkowskiego.

Ministerstwo koordynowało prace nad ostateczną wersją Umowy Partnerstwa. Prowadziło również negocjacje z Komisją Europejską w tym zakresie. Umowa Partnerstwa zawiera informacje dotyczące funkcjonowania tego instrumentu w formule wskazanej w rozporządzeniu ogólnym (co było bardzo istotne ze względu na brak w tamtym czasie uregulowań prawnych funkcjonowania RLKS), a także stwarza Lokalnym Grupom Działania dodatkowe możliwości finansowania realizacji projektów.

Samorządy województw brały udział w tworzeniu rozporządzeń unijnych, jak i dokumentów krajowych, w tym Umowy Partnerstwa, głównie poprzez opiniowanie projektów, negocjacje i konsultacje projektów ww. dokumentów. Zarówno Ministerstwo, jak i MRiRW współpracowały z zarządami województw przy ustanawianiu RLKS. Zarządy województw były zatem nie tylko poinformowane w kwestii instrumentu RLKS, ale aktywnie uczestniczyły w dyskusjach nad zaproponowanymi rozwiązaniami. Pozwalało im to na podjęcie stosownych decyzji o wdrażaniu lub rezygnacji z wdrażania RLKS, z pełną świadomością szans i zagrożeń oraz ryzyk z tym związanych.

IK RPO opracowała  
Zasady realizacji RLKS  
w Polsce

Umowa Partnerstwa  
określa zasady RLKS

Wyboru formuł wsparcia RLKS dokonały samorządy województw w RPO

Zgodnie z Umową Partnerstwa, wybór formuły wspierania RLKS należał do zarządów województw, a zasady tego wsparcia miały być określone w RPO. Analiza NIK dotycząca postanowień 16 regionalnych programów operacyjnych wykazała, że dwa województwa: kujawsko-pomorskie i podlaskie zdecydowały się na realizację RLKS w formie bezpośredniej. W ośmiu RPO zarządy województw zaplanowały wsparcie LGD jako potencjalnych beneficjentów, głównie poprzez umożliwienie LGD aplikowania o środki na realizację RLKS w otwartych konkursach, a w sześciu RPO wpisano, że nie przewiduje się wsparcia w ramach RLKS.

### 5.1.2. Koordynacja wdrażania RLKS

IK koordynowała wdrażanie RLKS w Polsce

Na poziomie krajowym, zgodnie z UP, koordynacja wdrażania RLKS zapewniona została poprzez współdziałanie ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i ministra właściwego ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rybołówstwa przy ustalaniu zasad programowania i realizacji RLKS oraz współdziałanie z regionami. W przypadku RLKS wdrażanego w formule bezpośredniej w ramach polityki spójności wytyczne horyzontalne ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego stosowane były odpowiednio, z uwzględnieniem specyfiki wdrażanego instrumentu.

Regulacje dotyczące RLKS zawarte w Umowie Partnerstwa zostały wypracowane w bliskiej współpracy Ministerstwa z MRiRW, prowadzonej w formule roboczej, głównie w formie spotkań. Efektem tej współpracy były: m.in. postanowienia Umowy Partnerstwa i jej zmiany, uproszczenia i interpretacje, zmiany ustawy o RLKS. Ponadto, przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w spotkaniach organizowanych przez MRiRW poświęconych m.in. wypracowaniu jednolitego podejścia do kwestii wielofunduszowych RLKS.

Na etapie realizacji RPO koordynacja RLKS przez IK RPO polegała m.in. na:

- bieżącym monitorowaniu stanu realizacji RPO;
- wyprowadzeniu na etapie Umowy Partnerstwa zasad wdrożeniowych RLKS;
- organizacji spotkań roboczych, w wyniku których dokonano modyfikacji UP i zwiększona została elastyczność wielofunduszowego instrumentu RLKS;
- modyfikacji wytycznych ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020;
- pracach przy nowelizacji ustawy o RLKS;
- udziale w komitetach monitorujących, opiniowaniu dokumentów wdrożeniowych oraz kontaktach z Instytucjami Zarządzającymi m.in. w kwestiach związanych z RLKS;
- organizacji spotkań zarządczych z IZ RPO, których głównym tematem było omówienie problemów w osiągnięciu celów ram wykonania;
- organizacji rocznego spotkania 16 IZ RPO z przedstawicielami Komisji Europejskiej dotyczącego sprawozdań rocznych z wdrażania RPO w roku 2017 i bieżącej realizacji programów.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w ramach koordynacji analizował problemy i ryzyka uważane za najbardziej istotne na każdym etapie prac związanych z wdrażaniem Umowy Partnerstwa oraz Regionalnych Programów Operacyjnych. W przypadku RPO kwestie związane z RLKS były nierozłącznym elementem działań koordynacyjnych dla województwa kujawsko-pomorskiego oraz podlaskiego. Na działania te składał się m.in. bieżący monitoring postępu realizacji poszczególnych osi programu, udział w komitetach monitorujących.

Na zlecenie Ministerstwa przeprowadzone zostało badanie *Ewaluacja wpływu polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich*, którego wyniki zostały opublikowane w październiku 2019 r. Dokument zawiera szeroką analizę efektów wsparcia obszarów wiejskich z polityki spójności, w tym w ramach instrumentu RLKS. W wynikach badania wskazano, że doceniane przez respondentów były działania PROW w ramach podejścia LEADER realizowane przez Lokalne Grupy Działania i podobne działania realizowane w ramach priorytetu IV PRiM Rybackich Lokalnych Grup Działania. Ponadto, w przygotowanym raporcie zauważono, że w obecnej perspektywie podjęto próbę większego zintegrowania tych polityk tworząc możliwość realizowania projektów finansowanych z wielu funduszy poprzez RLKS. Takie rozwiązanie zostało ocenione bardzo pozytywnie, jednak zostało wprowadzone zaledwie przez dwa województwa.

Według informacji IK RPO, największym utrudnieniem była kwestia specyfiki RLKS dotyczącej realizacji małych projektów, o różnym zakresie tematycznym wsparcia i związanych z tym wątpliwości odnoszących się do potrzeby wypełnienia znaczących warunków efektywnościowych, wymaganych w pozostałych celach tematycznych UP.

Zgodnie z Umową Partnerstwa, podstawową rolę koordynacyjną na obszarze województwa realizowały zarządy województw, pełniące funkcję IZ RPO oraz podmiotu wdrażającego PROW i PRiM w zakresie podejścia RLKS. Dawało to możliwość przyjęcia wspólnych zasad wdrożeniowych dla wszystkich funduszy. Zarządy województw realizowały następujące zadania:

- powołały komisje wybierającej LSR na poziomie regionalnym;
- wspierały LGD w procesie tworzenia LSR;
- zatwierdzały LSR i zmiany LSR;
- podpisywały umowy z LGD na realizację LSR (tzw. umowy ramowe);
- ostatecznie weryfikowały kwalifikowalność projektów;
- kontrolowały i monitorowały realizację LSR i działalność LGD;
- nadzorowały realizację LSR i działalność LGD, w tym przestrzeganie zasady unikania konfliktu interesów w LGD.

Szczegółowy opis realizacji ww. zadań przedstawiono w kolejnych punktach Informacji.

Ponadto Instytucje Zarządzające RPO, odpowiedzialne za realizację tego instrumentu w formule bezpośredniej, były zobowiązane przez Ministerstwo do przeprowadzenia badania ewaluacyjnego poświęconego RLKS. W przypadku województwa kujawsko-pomorskiego, we wrześniu bieżącego roku, opublikowano raport końcowy z ewaluacji instrumentu RLKS, natomiast w przypadku województwa podlaskiego raport, na dzień zakończenia czynności kontrolnych, był przygotowywany.

Zarządy województw  
koordynowały realizację  
RLKS w terenie

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Wskazano szereg problemów w realizacji RLKS

Na obecnym etapie realizacji RLKS w ramach RPO zasadniczymi problemami, wskazywanymi przez objęte kontrolą IZ RPO były m.in.:

- brak realnych mechanizmów interwencji IZ RPO w przypadku niezrealizowania LSR przez LGD, w tym wydatkowania będących w dyspozycji LGD środków oraz nieosiągnięcia zakładanych wskaźników rzeczowych; przewidziane w umowie ramowej sankcje nie są skutecznym, motywacyjnym narzędziem dla LGD nierealizujących strategii w zadowalającym zarząd województwa tempie (IZ RPO Województwa Łódzkiego);
- rezygnacja beneficjentów z realizacji projektów (IZ RPO Województwa Śląskiego);
- brak doświadczeń we wdrażaniu RLKS w ramach regionalnego programu operacyjnego oraz konieczność opracowania odrębnych procedur dla czterech Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego);
- zmiany powszechnie obowiązujących aktów prawnych skutkujące koniecznością licznych aktualizacji LSR oraz umów ramowych (IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego);
- czasochłonność konsultacji społecznych, związanych z przygotowaniem gminnych programów rewitalizacji, w celu realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych (IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego);
- sposób finansowania i realizacji kosztów bieżących i animacji LGD, tj.: finansowanie tych kosztów z dwóch różnych funduszy, skutkujące koniecznością organizowania odrębnych edycji naboru (problem zgłaszany przez LGD) (IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego);
- niskiej jakości dokumentacja przedkładana do akceptacji IZ RPO, co wydłuża proces jej akceptacji (IZ RPO Województwa Łódzkiego);
- niewłaściwe przygotowanie merytoryczne pracowników i członków rady LGD (IZ RPO Województwa Łódzkiego).

### 5.1.3. Przygotowanie do perspektywy finansowej 2021–2027

#### Ministerstwo brało udział w opracowaniu założeń RLKS w nowej perspektywie

Ministerstwo, w lipcu 2019 r., opracowało *Założenia do Umowy Partnerstwa na lata 2021–2027*. Wskazano w nich, że *Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność* będzie nadal jednym z Instrumentów Terytorialnych.

Ponadto brało udział w opracowaniu ostatecznego kształtu rozporządzeń funduszowych. Według projektów tych rozporządzeń, w przyszłym okresie programowania, RLKS zostanie zachowany jako dobrowolny instrument wsparcia w ramach polityki spójności. Na obecnym etapie nie ma zasadniczych zmian w koncepcji funkcjonowania tego instrumentu. Ministerstwo zidentyfikowało, wspólnie z MRiRW, kilka kwestii, których wyjaśnienie z Komisją Europejską będzie kluczowe dla podejmowania decyzji o realizacji bądź rezygnacji z realizacji RLKS. Dotyczy to praktycznych aspektów „funduszu wiodącego” oraz wykorzystania EFS do realizacji RLKS. Według wyjaśnień Ministerstwa, bez uproszczeń w tej kwestii, wdrażanie RLKS w polityce spójności może być mało atrakcyjne.

Dodatkowo, w zakresie programowania wdrażania RLKS zaproponowano m.in. nowe podejście przy konstruowaniu strategii RLKS, polegające

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na wykorzystaniu modelu podobnego do funkcjonującego już w miastach budżetu partycypacyjnego (LGD byłyby pośrednikiem między mieszkańcami a IZ RPO, który zbiera od mieszkańców pomysły na projekty, ocenia pod kątem wpisywania się w cele strategii i przedstawia IZ RPO listę projektów wraz ze strategią).

### 5.2. Ustanowienie systemów wyboru oraz wybór lokalnych strategii rozwoju

Zarządy województw prawidłowo ustanowiły systemy wyboru Lokalnych Strategii Rozwoju i powołały komisje konkursowe, zgodnie z przepisami i wymogami MRiRW oraz terminowo dokonały wyboru strategii, a także prawidłowo i bez zbędnej zwłoki podpisały umowy ramowe.

#### 5.2.1. Ustanowienie systemu wyboru LSR

Zasady wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność określa ustawa o RLKS. Zadania te wykonuje zarząd województwa, jako IZ RPO lub podmiot wdrażający właściwy do przyznania pomocy w ramach działania LEADER w PROW i PRiM.

Prawidłowo ustanowiono system wyboru LSR

Wszystkie objęte badaniem zarządy województw ustanowiły systemy wyboru LSR zgodne z przepisami ustawy o RLKS. Dwa województwa wdrażające RLKS w formule bezpośredniej w ramach RPO ustanowiły odrębne systemy wyboru LSR dofinansowywanych ze środków w ramach RPO.

W szczególności przyjęto regulaminy konkursów, w których określono m.in.: warunki udziału w konkursie, tryb składania wniosków o wybór LSR i sposób uzupełniania w nich braków oraz poprawiania oczywistych omyłek; kryteria wyboru LSR z ustaleniem ich znaczenia i sposobu oceny; minimalną liczbę punktów niezbędną do wyboru LSR; sposób ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR; sposób podania do publicznej wiadomości wysokości środków dostępnych w ramach konkursu przeznaczonych na realizację LSR; sposób podania do publicznej wiadomości wyników konkursu; formę i sposób udzielania wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu.

Przyjęto regulaminy konkursów na wybór LSR

Wszystkie regulaminy określały kryteria wyboru LSR i zostały uzgodnione przez MRiRW z zarządami województw będącymi instytucjami zarządzającymi programami, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o RLKS.

Wszystkie regulaminy zawierały wymagane kryteria wyboru LSR

Regulaminy, w zakresie kryteriów wyboru LSR, zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o RLKS zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komitety Monitorujące RPO.

Kryteria te spełniały wymogi określone w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o RLKS. W szczególności dotyczyły charakterystyki obszaru objętego LSR, reprezentatywności składu organu decyzyjnego LGD, zasad funkcjonowania grupy, jej doświadczenia, zasad wyboru operacji, jakości i spójności wewnętrznej diagnozy i analizy SWOT. Uwzględniały także adekwatność celów i przedsięwzięć do diagnozy i wniosków z konsultacji LSR ze społecznością lokalną, adekwatność wskaźników do celów i przedsięwzięć strategii oraz zgodność LSR z celami realizowanych programów.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto kryteria uwzględniały konieczność opracowania LSR z udziałem społeczności, poprawność metodologiczną wskaźników realizacji, innowacyjność realizacji LSR, jej zintegrowany charakter, a także stopień zgodności i komplementarności strategii z innymi dokumentami planistycznymi, monitoring i ewaluację oraz zaangażowanie środków innych niż z programu.

Kryteria były wspólne dla LSR finansowanych w ramach wszystkich programów operacyjnych i funduszy unijnych i nie były zmieniane w trakcie konkursów.

Zarządy Województw prawidłowo powołały komisje do spraw wyboru LSR

Zarządy województw objętych kontrolą NIK, powołały komisje do spraw oceny i wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (dalej: komisja ds. wyboru LSR), zgodnie z art. 3 ust. 1–4 ustawy o RLKS. W skład komisji powołano od 10 (województwo łódzkie) do 31 (województwo podlaskie) członków. Zarządy poszczególnych województw – stosownie do art. 3 ust. 4 ustawy o RLKS – umożliwiły właściwym ministrom zgłoszenie swoich przedstawicieli do udziału w pracach komisji. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego skorzystał z możliwości wyznaczenia swojego przedstawiciela do udziału w pracach jednej komisji, powołanej przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Uzasadnieniem udziału przedstawiciela w tej komisji było wdrażanie w tym województwie nowego instrumentu RLKS w formule bezpośredniej na obszarach miast powyżej 20 tys. mieszkańców. Zaistniała zatem sytuacja zawiązania się zupełnie nowych LGD, które nie były związane z PROW, a ich zakres interwencji dotyczył wyłącznie polityki spójności.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego powołał swojego przedstawiciela tylko w jednej komisji

### Przykłady

Uchwałą z 20 stycznia 2016 r. **Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego** powołał komisję do spraw oceny i wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, obejmującą 10 przedstawicieli administracji województwa kujawsko-pomorskiego, sześciu ekspertów oraz po jednym przedstawicielu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Rozwoju.

Uchwałą z 2 lutego 2016 r. **Zarząd Województwa Podlaskiego** powołał komisję ds. wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i określił regulamin jej prac. W skład komisji weszło 18 przedstawicieli zarządu oraz 12 ekspertów. Na wniosek MRiRW do komisji powołano jego przedstawiciela.

**Zarząd Województwa Łódzkiego** powołał 24 lutego 2016 r. komisję do spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz przyjął regulamin jej prac. W dziesięcioosobowym składzie komisji powołanych zostało sześciu przedstawicieli zarządu oraz czterech ekspertów.

Zmian w składzie komisji dokonały dwa zarządy województw

Zarząd Województwa Łódzkiego dokonał jednej zmiany w składzie komisji ds. wyboru LSR, z powodu rezygnacji jednego z ekspertów, zatwierdzając zmniejszony o jedną osobę, dziewięcioosobowy skład komisji. Zarząd Województwa Śląskiego zmienił skład komisji, po prawomocnym orzeczeniu sądu w sprawie konieczności dokonania ponownej oceny jednej LSR, z powodu rozwiązania stosunku pracy z poprzednim członkiem komisji.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ustalonych uchwałami zarządów regulaminach prac komisji ds. wyboru LSR w zakresie trybu oceny spełniania kryteriów wyboru i wyboru LSR przyjęto m.in., że:

Zatwierdzono regulaminy prac komisji

- ocenę spełniania kryteriów wyboru mieli przeprowadzać niezależnie dwaj członkowie komisji, w tym jeden ekspert;
- każdy z członków komisji zobowiązany był do podpisania oświadczenia o bezstronności i w niektórych przypadkach deklaracji poufności, a niepodpisanie tych dokumentów pozbawiało członka komisji możliwości oceniania LSR;
- dokonujący oceny zobowiązani byli do sporządzenia karty oceny LSR, z podaniem uzasadnienia przyznanej punktacji w ramach poszczególnych kryteriów;
- na podstawie wyników oceny, komisja w formie uchwały miała dokonać wyboru LSR, uwzględniając zasady ustalone w art. 11 ust. 1, 3 i 4 ustawy o RLKS oraz Regulamin konkursu;
- po podjęciu uchwał dotyczących wszystkich LSR uczestniczących w konkursie, komisja ds. wyboru LSR, powinna sporządzić i opublikować na stronie internetowej listę ocenionych LSR, zawierającą liczbę punktów uzyskanych przez poszczególne LSR oraz wskazanie wybranych strategii.

Regulamin prac komisji ds. wyboru LSR był zmieniany tylko przez Zarząd Województwa Łódzkiego. Zmiany polegały na: uzupełnieniu wykazu określeń i skrótów, dodaniu zapisów ustalających co zawierają uchwały komisji z wyboru LSR, doprecyzowaniu trybu postępowania komisji w przypadku wystąpienia rozbieżności między ocenami jednostkowego kryterium, dokonanymi przez członków oceniających daną LSR.

Prace nad powołaniem komisji do spraw wyboru LSR często poprzedzane były czynnościami związanymi z wyłonieniem ekspertów wchodzących w ich skład. Czynności takie podjęto we wszystkich województwach objętych kontrolą NIK.

Prowadzono działania poprzedzające powołanie komisji ds. wyboru LSR

### 5.2.2. Wybór LSR

Wyboru LSR, zgodnie z art. 6 ustawy o RLKS, dokonuje się na wniosek LGD w drodze konkursu ogłoszonego przez zarząd województwa.

Zarządy województw zastosowały regulamin konkursu na wybór LSR, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o RLKS, opracowany przez właściwego ministra. W regulaminie określono m.in. warunki udziału w konkursie, sposób przygotowania i tryb składania wniosków oraz wymagane dokumenty, sposób dokonywania oceny i jej kryteria, sposób uzupełniania braków we wnioskach i poprawiania w nich oczywistych omyłek, sposób wyboru LSR i zawarcia umowy ramowej. Załącznikami do tego regulaminu były formularze wniosku o wybór LSR oraz umowy ramowej. Stosownie do wymogu określonego w art. 9 ust. 4 ww. ustawy regulamin został udostępniony na stronach internetowych województw.

Zarządy województw zastosowały prawidłowe regulaminy konkursów

W pięciu kontrolowanych województwach nie wprowadzano zmian do regulaminu konkursu na wybór LSR. Zarząd Województwa Podlaskiego wprowadził do regulaminu jedną zmianę dotyczącą załącznika pn. *Sposób ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR*. Została ona opublikowana na stronie internetowej samorządu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ogłoszenia o konkursach zostały prawidłowo opublikowane

Treści ogłoszeń o konkursach na wybór LSR zostały ustalone przez poszczególne zarządy województw w formie uchwał. Ogłoszenia o konkursach zamieszczono na stronach internetowych programów operacyjnych oraz na stronach internetowych województw.

### Dobra praktyka

W przypadku **województwa kujawsko-pomorskiego**, skrócona informacja o naborze wniosków o wybór LSR została zamieszczona w jednym z ogólnopolskich dzienników.

Elementy ogłoszeń o konkursach oraz terminy były zgodne z ustawą o RLKS

Ogłoszenia zawierały elementy określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o RLKS. Wskazano w nich m.in.: termin, miejsce i tryb składania wniosków o wybór LSR, dokumenty potwierdzające spełnienie warunków oraz kryteriów wyboru LSR oraz sposób ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR.

Ogłoszenia o konkursach podano do publicznej wiadomości terminowo

Stosownie do wymogu określonego w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o RLKS wszystkie sześć ogłoszeń o konkursie zostało podane do publicznej wiadomości co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia terminu składania wniosków o wybór LSR.

Terminy naborów wniosków były zgodne z ustawą o RLKS

Terminy składania wniosków o wybór LSR zostały określone zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o RLKS, tj. nie były krótsze od 14 dni i dłuższe niż 60 dni. Ustalono następujące terminy naboru wniosków:

- w ogłoszeniu Zarządu Województwa Podlaskiego określono 58 dni;
- w ogłoszeniu Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego określono osobne okresy naboru dla LSR współfinansowanych włącznie ze środków EFS – 54 dni oraz pozostałych LSR – 52 dni;
- w ogłoszeniu Zarządu Województwa Mazowieckiego określono 53 dni;
- w ogłoszeniu Zarządu Województwa Śląskiego określono 52 dni;
- w ogłoszeniu Zarządu Województwa Małopolskiego określono 51 dni;
- w ogłoszeniu Zarządu Województwa Łódzkiego określono 30 dni.

W województwach objętych kontrolą NIK złożono od 13 do 32 wniosków o wybór LSR

W ramach ogłoszonych konkursów na wybór LSR złożono łącznie 138 wniosków, z tego:

- w województwie kujawsko-pomorskim złożono 28 wniosków;
- w województwie podlaskim złożono 13 wniosków;
- w województwie łódzkim złożono 19 wniosków;
- w województwie śląskim złożono 17 wniosków;
- w województwie mazowieckim złożono 29 wniosków;
- w województwie małopolskim złożono 32 wnioski.

Wszystkie wnioski zostały złożone i ocenione prawidłowo

Kontrola NIK, którą objęto 34<sup>15</sup> (44,2%) z 77 wniosków o wybór LSR<sup>16</sup> złożonych w czterech województwach (kujawsko-pomorskim, podlaskim, śląskim oraz łódzkim)<sup>17</sup> wykazała, że wszystkie wnioski zostały złożone

<sup>15</sup> W tym 33 wnioski wybrane do realizacji i jedyny odrzucony.

<sup>16</sup> Dokonano wyboru próby według osądu kontrolera: wybierano wnioski o wybór LSR, które miały najbardziej zaawansowaną realizację lub które były przedmiotem kontroli NIK w LGD.

<sup>17</sup> Konkurs na wybór LSR w województwach małopolskim i mazowieckim był przedmiotem kontroli NIK w 2018 r. NIK pozytywnie oceniła wybór LSR do dofinansowania w ww. województwach. W związku z tym, odstąpiono od ponownej oceny tego zakresu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zgodnie z art. 7 ustawy o RLKS, tj. do zarządu województwa, w terminach określonych w ogłoszeniu o konkursie oraz na formularzach wg wzoru opracowanego przez właściwego ministra.

Wnioskodawcy, których wnioski wymagały uzupełnień lub poprawek, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy o RLKS, zostali wezwani do usunięcia braków i poprawienia oczywistych omyłek w terminie siedmiu dni. W wymaganym terminie, wskazane braki i pomyłki uzupełniono i poprawiono. Dokonane zmiany nie wprowadziły istotnych modyfikacji wniosków. Prawdłowo zostały również zakwalifikowane do oceny oraz ocenione pod względem formalnym.

Na podstawie próby 23 (29,9%) z 77 ww. wniosków o wybór LSR stwierdzono, że LSR spełniały kryteria wyboru określone w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o RLKS oraz warunki określone w regulaminach konkursów.

Badane wnioski zostały ocenione przez komisje do spraw wyboru LSR pod względem spełnienia kryteriów wyboru LSR, stosownie do art. 10 ust. 6 ustawy o RLKS. Oceny spełniania kryteriów, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o RLKS, dokonywało po dwóch członków komisji, w tym jeden ekspert, na formularzach – według wzorów stanowiących załączniki do regulaminów konkursów. Przy ocenach podawano liczbę uzyskanych punktów wraz z uzasadnieniem.

Oceny merytorycznej dokonywały komisje ds. wyboru LSR

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o RLKS, wybór wszystkich LSR dokonany został w drodze uchwał komisji. W województwach kujawsko-pomorskim i podlaskim, stosownie do wymogu określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o RLKS, decyzje zatwierdzające zbadaną próbę LSR określały alokację każdego z funduszy i wyznaczały fundusz wiodący.

Wybór LSR dokonany został w formie uchwał komisji ds. wyboru LSR

Wszystkie uchwały o wyborze LSR, zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o RLKS oraz wymogami regulaminów konkursów, zawierały w szczególności informacje o liczbie punktów otrzymanych w ramach oceny poszczególnych kryteriów wyboru LSR, uzasadnienia ocen oraz pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Komisje poinformowały LGD uczestniczące w konkursie o wyniku wyboru przesyłając im podjęte uchwały w tej sprawie.

Wyboru wszystkich LSR dokonano w ustawowym terminie do czterech miesięcy od dnia upływu terminu składania wniosków o wybór LSR.

Wyboru LSR dokonano w terminie określonym w art. 11 ust. 5 ustawy o RLKS

Po dokonaniu ocen wszystkich LSR, komisje przyjęły uchwałami listy ocenionych LSR, a następnie zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o RLKS zamieściły na stronach internetowych województw listy LSR wraz z liczbą punktów oraz wskazaniem, które z nich zostały wybrane do dofinansowania.

Z prawa wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (dalej: WSA) w przedmiocie wyboru strategii skorzystały trzy LGD: dwie w województwie łódzkim oraz jedna w województwie śląskim.

Trzy LGD skorzystały z odwołań

WSA uwzględnił dwie skargi, a jedną skargę odrzucił z uwagi na wniesienie jej po terminie. Po dokonaniu ponownej oceny dwóch LSR w obu przypadkach zarządy województw przyjęły uchwałami zmienione listy wybranych strategii, a w jednym przypadku podpisano umowę ramową.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zarządy województw przyjęły listy wybranych LSR

Wszystkie zarządy województw, objęte kontrolą NIK, przyjęły w formie uchwał listy zatwierdzonych strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność lokalną, przewidzianych do realizacji przez LGD.

Umowy ramowe zostały podpisane prawidłowo i niezwłocznie

Niezwłocznie po ich zatwierdzeniu zarządy województw zawarły umowy ramowe, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o RLKS.

### Przykłady

**Zarząd Województwa Śląskiego** podpisał z 16 wybranymi LGD umowy ramowe 10 maja 2016 r., tj. 21 dni po zatwierdzeniu przez zarząd województwa listy LSR wybranych przez komisję ds. wyboru LSR. Zaproszenia do podpisania ww. umów zostały wysłane 29 kwietnia 2016 r., tj. 10 dni od daty zatwierdzenia listy przez zarząd województwa.

**Zarząd Województwa Podlaskiego** zawarł 13 umów ramowych 17 maja 2016 r., tj. 20 dni po zatwierdzeniu przez niego listy wybranych LSR (27 kwietnia 2016 r.).

W **województwie kujawsko-pomorskim** umowy ramowe zawarto 19 maja 2016 r., tj. 22 dni po zatwierdzeniu list LSR wybranych do dofinansowania. W okresie od dnia wyboru LSR do dnia zawarcia umów ramowych przygotowano i zamieszczono na stronie internetowej województwa listę ocenionych i wybranych LSR, poinformowano LGD o wyniku wyboru LSR, a także przygotowano treść poszczególnych umów o warunkach i sposobie realizacji LSR.

Na podstawie szczegółowego badania 42 umów ramowych, stwierdzono, że umowy zostały zawarte w formie pisemnej na formularzu opracowanym przez właściwego ministra, zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o RLKS. Umowy zawierały elementy określone w art. 14 ust. 4 ustawy o RLKS, tj. m.in. termin i miejsce realizacji LSR, zasady realizacji LSR w tym sposoby dokonywania wyboru operacji, zasady monitorowania, oceny i kontroli realizacji LSR, harmonogram naborów wniosków, wysokość środków przyznanych na realizację LSR. Wybrane LSR stanowiły załączniki do umów ramowych, zgodnie z art. 14 ust. 6 ustawy o RLKS. Do 16 umów zawartych przez zarząd województwa śląskiego z LGD zostały wprowadzone aneksy, zgodnie z wzorem zawartym w pismach MRiRW.

Wyboru LSR dokonano w terminie określonym w rozporządzeniu ogólnym

Zarządy wszystkich województw objętych kontrolą NIK, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, ogłosiły po jednym konkursie na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Wszystkie konkursy zostały zakończone do 23 maja 2016 r., tj. w terminie dwóch lat od daty przyjęcia Umowy Partnerstwa.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. zarządy sześciu województw, objętych kontrolą NIK, podpisały 136 umów ramowych w ramach RPO, PROW i PRiM, na łączną kwotę 1 700 722,8 tys. zł, w tym:

- w województwie kujawsko-pomorskim podpisano 28 umów ramowych na łączną kwotę wsparcia 440 496,9 tys. zł; ze środków w ramach RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego dofinansowane miały być 25 LSR;
- w województwie podlaskim podpisano 13 umów ramowych na łączną kwotę wsparcia 342 180,3 tys. zł; ze środków w ramach RPO Województwa Podlaskiego dofinansowane miało być 11 LSR;

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w województwie śląskim podpisano 16 umów ramowych na łączną kwotę wsparcia 183 716,8 tys. zł; nie przewidziano dofinansowania ze środków w ramach RPO Województwa Śląskiego;
- w województwie łódzkim podpisano 18 umów ramowych na łączną kwotę wsparcia 177 935,8 tys. zł; nie przewidziano dofinansowania ze środków w ramach RPO Województwa Łódzkiego;
- w województwie mazowieckim podpisano 29 umów ramowych na łączną kwotę wsparcia 325 563,0 tys. zł; nie przewidziano dofinansowania ze środków w ramach RPO Województwa Mazowieckiego;
- w województwie małopolskim podpisano 32 umowy ramowe na łączną kwotę wsparcia 230 830,0 tys. zł; nie przewidziano dofinansowania ze środków w ramach RPO Województwa Małopolskiego.

Infografika nr 5

Liczba podpisanych umów ramowych według stanu na 30 czerwca 2019 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wybór LSR oraz zawieranie umów ramowych nie były przedmiotem kontroli organów zewnętrznych, z wyjątkiem kontroli NIK *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015–2018* przeprowadzonej w urzędach marszałkowskich województw podlaskiego, małopolskiego i mazowieckiego.

Wybór LSR był natomiast przedmiotem audytu przeprowadzonego w 2016 r. przez audytora wewnętrznego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. W szczególności audyt obejmował wybór i obsługę prac komisji do spraw oceny i wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. W wyniku audytu nie stwierdzono nieprawidłowości. Zidentyfikowano natomiast ryzyko w zakresie trybu i długości trwania akceptacji zmian wprowadzanych do wybranych warunkowo LSR. W związku z tym, audytor sformułował wniosek dotyczący zasygnalizowania usprawnienia regulaminu wyboru LSR organowi właściwemu do jego opracowania.

Wybór LSR nie był przedmiotem kontroli innych niż NIK organów

Audyty wewnętrzne dotyczące wyboru LSR przeprowadzono w jednym podmiocie

### 5.3. System wyboru i prawidłowość wyboru projektów realizujących LSR

Ustanowione systemy wyboru projektów realizujących LSR były prawidłowe, a wybór projektów przebiegał zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami. W dwóch objętych kontrolą województwach (kujawsko-pomorskim i podlaskim) realizowano RLKS w formule bezpośredniej, a w pozostałych czterech – w formule pośredniej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niezachowania wymaganej reprezentacji w Radzie programowej oraz zatrudnienia w LGD członka Rady.

#### 5.3.1. Ustanowiony system wyboru projektów do dofinansowania

Wybór projektów realizujących LSR został wskazany w RPO

W RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz RPO Województwa Podlaskiego, które realizowały RLKS w formule bezpośredniej, wskazano obszary wsparcia RLKS, wyodrębniono osie priorytetowe, w których realizowane miały być projekty w ramach RLKS oraz wskazano tryb wyboru projektów.

#### Przykłady

W **RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego** wskazano, że instrument RLKS będzie realizowany na obszarach wiejskich, jak i miejskich. RLKS w regionie realizowany będzie w formule bezpośredniej, polegającej na możliwości realizacji wielofunduszowych LSR finansowanych w ramach RPO oraz innych programów operacyjnych. Zaplanowano dwie odrębne osie priorytetowe dla wsparcia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność: oś priorytetową 7 *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność* (objęta finansowaniem EFRR) oraz oś priorytetową 11 *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność* (objęta finansowaniem EFS). Wsparcie realizowane miało być na następujących obszarach:

- obszary wiejskie oraz miasta do 20 tys. mieszkańców pełniące rolę centrów społeczno-gospodarczych w danym regionie – na obszarach objętych LSR. Na tych obszarach realizowana będzie interwencja zarówno EFRR, jak i EFS;
- miasta powyżej 20 tys. mieszkańców. Realizowana będzie tu wyłącznie interwencja EFS.

W ramach instrumentu RLKS stosowany miał być konkursowy tryb wyboru projektów.

W **RPO Województwa Podlaskiego** wskazano, że RLKS została dedykowana jednofunduszowa oś priorytetowa 9 *Rozwój Lokalny* finansowana z EFS. Dodatkowo RLKS będzie finansowany z EFRR w ramach osi priorytetowej 8. Od 2018 r. dopuszczono formułę pośrednią wsparcia RLKS, tj. możliwość realizacji zakresu wsparcia również innych celów tematycznych, w zależności od zdiagnozowanych lokalnych problemów i potrzeb.

System wyboru projektów realizujących LSR przedstawiono w Szczegółowych Opisach Osi Priorytetowych obu województw, w szczególności w *Zasadach wdrażania instrumentu RLKS w RPOWP* i w *Podręczniku dla LGD w zakresie realizacji instrumentu RLKS w województwie kujawsko-pomorskim*.

Dopuszczono trzy sposoby realizacji projekty w ramach LSR

W rozdziale 3.3.1 Umowy Partnerstwa wskazano, że możliwe są trzy sposoby realizacji projektów (operacji) w ramach LSR:

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- projekty (operacje) realizowane indywidualnie w ramach wniosków składanych przez beneficjentów innych niż LGD i wybieranych przez organ decyzyjny LGD, a następnie przedkładanych do weryfikacji do urzędu marszałkowskiego (również art. 17 ust. 1 ustawy o RLKS);
- projekty grantowe, w ramach których LGD jako beneficjent organizuje konkursy na realizację mikroprojektów zapewniając ich rozliczanie, monitoring i odpowiadając przed zarządem województwa za prawidłowość wydatków i realizację wskaźników wynikających z umowy o dofinansowanie projektu grantowego (również art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o RLKS);
- projekty własne (operacje własne) LGD wynikające z LSR, w których beneficjentem jest LGD (również art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o RLKS).

W objętych badaniem NIK dwóch województwach, w których zastosowano formułę bezpośrednią wsparcia RLKS, projekty mogły być realizowane w następujących formułach: w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego wskazano wszystkie trzy formuły, a w RPO Województwa Podlaskiego w formule pierwszej (beneficjenci inni niż LGD) i ostatniej (projekty własne).

W trakcie kontroli ustalono, że zarówno w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego, jak i w RPO Województwa Podlaskiego nie realizowano projektów własnych.

Systemy naborów projektów realizowanych przez podmioty inne niż LGD oraz projektów grantowych były zgodne z art. 17, 19–21 ustawy o RLKS. Przedstawiały się one następująco:

- nabór projektów realizowanych przez podmioty inne niż LGD miał być organizowany przez LGD w porozumieniu z IZ RPO. Wnioski powinny być złożone do LGD. W pierwszej kolejności LGD miały przeprowadzać ocenę zgodności projektów z LSR oraz z kryteriami wyboru określonymi we własnej procedurze. O wyniku oceny przeprowadzonej przez LGD należało poinformować wnioskodawcę w terminie określonym w ustawie o RLKS. LGD powinna przekazać do IZ RPO wnioski wraz z dokumentami potwierdzającymi dokonanie wyboru w terminie określonym w art. 23 ust. 1 ustawy o RLKS. IZ RPO weryfikuje spełnianie przez projekt warunków udzielenia wsparcia, zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący RPO. Po zakończeniu weryfikacji wszystkich wniosków mieszczących się w przewidzianym przez LGD limicie środków, powinno nastąpić rozstrzygnięcie naboru, poprzez zatwierdzenie ostatecznej listy projektów wybranych do dofinansowania. Zatwierdzenia listy projektów wybranych do dofinansowania zarząd województwa powinien dokonać w drodze uchwały. IZ RPO zawiera z wnioskodawcą umowę o dofinansowanie projektu, która określa zasady realizacji i rozliczenia projektu;
- projekty grantowe w RLKS miały być realizowane ze środków EFS i EFRR w ramach RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Projekty te miały być wybierane w trybie konkursowym. LGD miały aplikować o środki na pisemne wezwanie IZ RPO. W ramach naboru każda z uprawnionych do wsparcia LGD mogła złożyć jeden wniosek o udzielenie wsparcia, obejmujący zadania zaplanowane w LSR, jako projekt grantowy. Projekty grantowe miały podlegać weryfikacji warunków

W żadnym RPO objętym badaniem NIK nie realizowano projektów własnych

Systemy wyboru projektów realizowanych przez podmioty inne niż LGD oraz projektów grantowych były prawidłowe

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

formalnych i oczywistych omyłek. Następnie projekty te miały podlegać ocenie formalno-merytorycznej. Rozstrzygnięcie naboru powinno nastąpić w formie przyjęcia uchwały zarządu województwa. Podstawą zobowiązania LGD do realizacji projektu grantowego jest umowa o dofinansowanie projektu grantowego, której załącznikiem jest wniosek o dofinansowanie.

- Następnie LGD przeprowadza nabór na powierzenie grantu, w którym wybiera grantobiorców, którzy zrealizują zadania ujęte w projekcie grantowym. LGD występuje również do zarządu województwa o uzgodnienie terminu naboru na wybór grantobiorców, akceptację treści ogłoszenia oraz limit środków dla naboru, jak na zasadach obowiązujących przy naborach dla podmiotów innych niż LGD. Również, na zasadach analogicznych do naborów dla podmiotów innych niż LGD, przekazuje zarządowi dokumenty potwierdzające dokonanie wyboru. Z grantobiorcą LGD zawiera umowę o powierzenie grantu, która powinna zawierać elementy wymienione w art. 35 ust. 6 ustawy wdrożeniowej.

Szczegółowym badaniem NIK objęto systemy wyboru czterech LGD realizujących LSR w ramach RPO w województwach kujawsko-pomorskim i podlaskim, wdrażających RLKS w formule bezpośredniej.

Umowy ramowe były wielokrotnie zmieniane we wszystkich LGD

Wszystkie cztery LGD zawarły umowy ramowe, w których określono warunki finansowania LSR ze środków RPO. Umowy zawierały wszystkie elementy określone w art. 14 ust. 4 ustawy o RLKS i zawarto je bez warunku wprowadzenia zmian w LSR w trybie art. 14 ust. 3 ww. ustawy. Umowy były zmieniane od trzech do 14 razy. Najczęstszą przyczyną zmian było zwiększanie budżetu środków oraz aktualizacja LSR lub innych załączników do umowy. Zgodnie z § 10 umowy ramowej, postanowienia aneksów nie wpływały na: zmianę celów ogólnych LSR, zmianę obszaru objętego LSR, niedotrzymanie zobowiązań określonych w umowie, zmniejszenie na wniosek LSR środków zaplanowanych na finansowanie realizacji LSR lub zmniejszenie liczby punktów otrzymanych przez LGD w poszczególnych kryteriach w ramach oceny LSR.

### Przykłady

Dziesięć aneksów do umowy ramowej zawartej z **LGD Brama na Podlasie** dotyczyło m.in. uszczegółowienia zobowiązań LGD, wprowadzenia przepisów rozporządzenia o ochronie danych osobowych, aktualizacji poziomu realizacji wskaźników LSR, aktualizacji LSR, aktualizacji Planu Działania i Planu Komunikacji, dodatkowych środków na realizację LSR. W związku z wykonaniem postanowień § 8 ust. 3 umowy ramowej LGD wnioskowało o dodatkowe środki na realizację LSR, które zostały przyznane aneksem nr 9 do umowy ramowej.

Czternaście aneksów umowy ramowej zawartej z **LGD N.A.R.E.W.** dotyczyło m.in.: zmian LSR i jej załączników, zmiany formularza umowy, zwiększenia budżetu LSR, korekty wymogów dotyczących tzw. *kamieni milowych* i doprecyzowania obowiązków stron.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Sposób działania LGD regulowały statuty stowarzyszeń, określono w nich m.in. zasady nabywania członkostwa w LGD, organizację i władze stowarzyszenia wraz z podziałem kompetencji pomiędzy organami. Najczęściej do kompetencji zarządu przypisano przygotowanie i realizację LSR, wykonywanie innych działań związanych z realizacją LSR oraz uchwalanie harmonogramu planowanych naborów wniosków o udzielenie wsparcia w ramach RLKS.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 pkt 4 ustawy o RLKS, wszystkie stowarzyszenia posiadały organ decyzyjny – Radę programową – odpowiedzialny za wybór operacji, które miały być realizowane w ramach LSR, a także za ustalanie kwot wsparcia. W statutach określono, że w skład Rad wchodzi przedstawiciele władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców, przy czym na poziomie podejmowania decyzji żadna grupa interesu nie mogła posiadać więcej niż 49% praw głosu. Postanowienia te odpowiadały art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia ogólnego. Członków Rady wybierały walne zgromadzenia/zebrania członków stowarzyszeń w liczbie od 11 do 15. Wszystkie LGD prowadziły rejestry grup interesu, w których ujmowano informacje w zakresie przynależności do grupy interesu na podstawie składanych przez członków Rady oświadczeń.

Każda Rada posiadała regulamin, w którym zawarto m.in. zasady: wybierania jej członków, organizacji pracy, przebiegu posiedzeń, podejmowania decyzji, dokumentowania posiedzeń, a także podnoszenia kwalifikacji zawodowych członków organu. W regulaminach wskazano, że wyboru operacji dokonuje się w formie uchwał Rady, które zatwierdzane są zwykłą większością głosów, a prawomocność posiedzenia i podejmowanych przez Radę decyzji wymaga obecności, co najmniej 50% składu Rady. Jednocześnie żadna grupa interesu nie może mieć więcej niż 49% praw głosu w podejmowaniu decyzji. Członkowie zobowiązani byli do zachowania bezstronności, obiektywizmu i rzetelności w wyborze operacji.

Opracowane przez LGD systemy naborów projektów realizowanych przez podmioty inne niż LGD oraz projektów grantowych, stanowiły załączniki do umów ramowych zawartych pomiędzy LGD a zarządem województwa. Pisemne procedury wyboru i oceny projektów w ramach LSR były zgodne z art. 34 ust. 3 lit. b rozporządzenia ogólnego.

Uregulowano w nich m.in. zasady: uzgadniania terminu i warunków naboru wniosków; oceny wniosków i wyboru operacji oraz ustalania kwot wsparcia; przekazywania do zarządów województw dokumentacji dotyczącej przeprowadzonego wyboru; ustalania lub zmiany kryteriów operacji. Ponadto wskazano listę lokalnych kryteriów wyboru operacji zawierającą opis kryteriów, ich uzasadnienie i możliwą do uzyskania punktację w ramach każdego kryterium. Ustanowione systemy wyboru operacji przez LGD wraz z ich aktualizacjami dostępne były na stronach internetowych LGD.

Stosownie do wymogu określonego w art. 14 ust. 10 ustawy wdrożeniowej, Komitety Monitorujące Regionalne Programy Operacyjne prawidłowo zatwierdziły uchwałami warunki udzielenia wsparcia RPO w zakresie projektów realizowanych ze środków EFS oraz EFRR, uwzględniając przy

Statuty stowarzyszeń regulowały działania LGD

Wszystkie LGD prawidłowo powołały Rady programowe odpowiedzialne za wybór operacji i ustalenie kwot wsparcia

Systemy wyboru operacji przez LGD stanowiły załączniki do umów ramowych i były dostępne na stronach internetowych

Komitety Monitorujące zatwierdziły warunki wsparcia dla projektów w ramach RLKS

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tym wymogi zawarte w art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego. Zgodność operacji z LSR powinna być sprawdzona na etapie weryfikacji dokumentów dotyczących wyboru operacji.

LGD ustaliły kryteria wyboru operacji spójne z LSR

Ustalanie i zmiana lokalnych kryteriów wyboru operacji należały do kompetencji organów LGD, zgodnie z art. 18a ustawy o RLKS. Przyjęte lokalne kryteria wyboru odpowiadały wymogom art. 34 ust. 3 lit. c rozporządzenia ogólnego, tj. były spójne z poszczególnymi LSR.

Formuły wsparcia pośredniego dla projektów w ramach RLKS

Według UP, w czterech województwach objętych kontrolą NIK, w których w RPO wskazano formę pośrednią wsparcia RLKS, wsparcie możliwe było jako:

- konkursy przeznaczone wyłącznie dla LGD (na realizację projektów komplementarnych do LSR zatwierdzonej w ramach PROW lub PRiM). W przypadku takich konkursów IZ RPO powinna wziąć pod uwagę, jako kryterium formalne – oprócz kryteriów przewidzianych w RPO – także kwestię zgodności projektów z LSR;
- wskazanie LGD, jako jednego z możliwych beneficjentów w zwykłych konkursach, kierowanych do szerszego grona potencjalnych wnioskodawców.

Zarządy województw podjęły decyzje, że w ramach RPO nie będzie zastosowany instrument RLKS w formule bezpośredniej. Zaplanowano wsparcie LGD, jako potencjalnych beneficjentów. Instytucje Zarządzające RPO dopuszczały możliwość zastosowania rozwiązania zgodnie, z którym interwencja RPO miała stanowić uzupełnienie wsparcia EFRROW i EFMR na terytorium danej LGD i być realizowana w oparciu o LSR.

Nie przewidziano odrębnych konkursów dla LGD

Analiza postanowień SzOOP w województwach objętych kontrolą NIK wykazała, że zarządy różnorodnie uregulowały dostęp LGD do uzyskania wsparcia. Jednakże w żadnym z kontrolowanych województw nie przewidziano odrębnych konkursów dla LGD.

### Przykłady

**SzOOP RPO Województwa Małopolskiego** dopuszczał uczestnictwo LGD w konkursach, w których potencjalnymi beneficjentami mogły być organizacje pozarządowe, np. w działaniach/podziałaniach: 2.1.2 *Cyfrowe zasoby regionalne*, 3.3.1 *Promocja gospodarcza Małopolski*, 4.1.1 *Rozwój infrastruktury produkcji energii ze źródeł odnawialnych*, 6.1.4 *Lokalne trasy turystyczne – SPR*, 8.2 *Aktywizacja zawodowa*, 9.1.2 *Aktywna integracja – projekty konkursowe*, 10.1.2 *Wychowanie przedszkolne – SPR*.

Z **SzOOP RPO Województwa Mazowieckiego** wynika, że LGD mogły uczestniczyć w konkursach na projekty, w których jako typ beneficjenta uprawnionego do aplikowania o fundusze, dopuszczono m.in. stowarzyszenia i/lub organizacje pozarządowe, osoby prawne, np. w działaniach: 4.1 *Odnawialne źródła energii*, 5.3 *Dziedzictwo kulturowe*, 6.2 *Rewitalizacja obszarów zmarginalizowanych*, 8.3 *Ułatwianie powrotu do aktywności zawodowej osób sprawujących opiekę nad dziećmi do lat trzech*, 9.1 *Aktywizacja społeczno-zawodowa osób wykluczonych i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu*.

**W SzOOP RPO Województwa Łódzkiego** LGD zostały wymienione jako beneficjenci na równi z innymi organizacjami – osobami prawnymi m.in. w obszarach: wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego na rzecz lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(m.in. oś priorytetowa V, poddziałania: *Ochrona przyrody* oraz *Przeciwdziałanie degradacji środowiska*); odbudowa zdolności do rozwoju poprzez zintegrowaną rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich i wiejskich (oś priorytetowa VI m.in.: poddziałania *Dziedzictwo kulturowe i infrastruktura kultury*, *Rewitalizacja i rozwój potencjału społeczno-gospodarczego*, *Rozwój gospodarki turystycznej*); działania z zakresu rynku pracy oraz stymulacja wewnętrznego potencjału gospodarczego (oś priorytetowa VIII); zwiększenie aktywności społeczno-zawodowej osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym (oś priorytetowa IX).

Ponadto z informacji uzyskanych w toku kontroli<sup>18</sup> od czterech marszałków województw nieobjętych kontrolą NIK, a realizujących formę pośrednią/mieszaną RLKS wynika, że LGD miały możliwość aplikowania o wsparcie w ramach RPO na zasadach wspólnych dla wszystkich potencjalnych wnioskodawców i z tej możliwości korzystały. W RPO tych województw wskazano, że interwencja RPO będzie stanowiła uzupełnienie wsparcia EFRROW i EFMR na terytorium danej LGD i będzie realizowana w oparciu o LSR. Koszty przygotowawcze, bieżące oraz koszty animacji LGD nie będą wspierane środkami EFS. W województwach tych LGD realizują projekty, w ramach RPO, jako beneficjenci bądź jako partnerzy.

W RPO nie objętych kontrolą NIK dopuszczono wsparcie LGD, jako potencjalnych beneficjentów w ogólnodostępnych konkursach

### Przykłady

W **województwie świętokrzyskim** IZ RPO wypełniała postanowienia RPO dotyczące realizacji instrumentu RLKS w formule pośredniej. LGD, w partnerstwie lub jako samodzielni beneficjenci, realizują siedem projektów w ramach RPO. Jednak tylko w ramach jednej umowy – *wsparcie było realizowane w formule RLKS i przyczyniło się do realizacji LSR*. Projekt realizowany był przez LGD w partnerstwie z 13 LGD z obszaru województwa świętokrzyskiego. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, projekt spełniał cele LSR, opracowane dla obszaru działania wnioskodawcy i partnerów.

W **województwie lubelskim**, zgodnie z postanowieniami RPO, LGD miały możliwość aplikowania o wsparcie jako standardowi wnioskodawcy na zasadach ogólnych zgodnie ze swoją formą prawną. LGD występują jako beneficjenci w czterech realizowanych projektach, które przyczyniają się do realizacji LSR.

W **województwie dolnośląskim**, w ramach RPO, jest możliwość realizacji instrumentu RLKS w formule pośredniej/mieszanej. W tym celu zostały wskazane Działania/Poddziałania, w ramach których LGD są wpisane do katalogu potencjalnych beneficjentów. IZ RPO ogłaszała nabory w trybie konkursowym. LGD nie korzystały ze wsparcia jako beneficjenci. Natomiast LGD realizują sześć projektów w ramach RPO tylko jako partnerzy w projektach.

W **województwie zachodniopomorskim**, zgodnie z RPO, LGD miały możliwość aplikowania o wsparcie w ramach wszystkich działań, w których przewidziano wsparcie dla organizacji pozarządowych. W ramach przeprowadzonych naborów jedna LGD uzyskała wsparcie na realizację dwóch projektów, jednak nie odbywa się to w ramach instrumentu RLKS.

<sup>18</sup> Informacja została zasięgnięta w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Marszałków Województw: lubelskiego, dolnośląskiego, świętokrzyskiego oraz zachodniopomorskiego.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W pośredniej formule wsparcia RLKS zastosowanie miały ogólne zasady naboru wniosków w danym RPO

Do wyboru projektów w formule pośredniej/mieszanej zastosowanie miały ogólne zasady naboru projektów w osiach priorytetowych danego RPO, w których składane były wnioski LGD, jako potencjalnych beneficjentów.

Systemy wyboru projektów, ustanowione w ramach RPO, były zgodne z ustawą wdrożeniową i wytycznymi w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020.

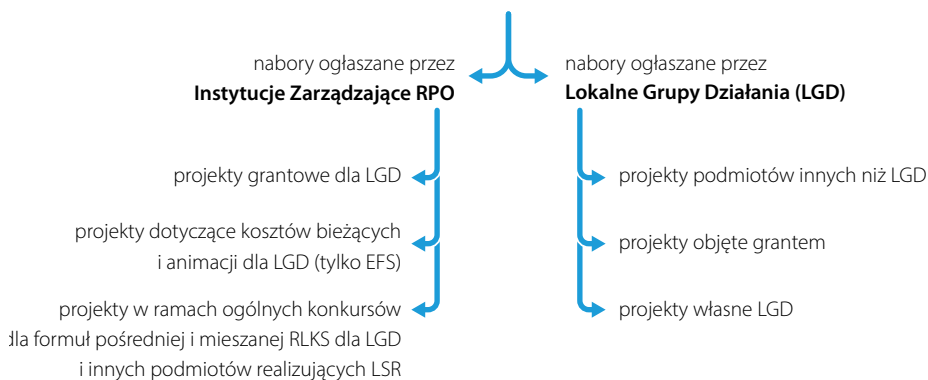
### 5.3.2. Prawdliwość wyboru projektów do dofinansowania

Nabory wniosków są przeprowadzane we wszystkich RPO

Do 30 czerwca 2019 r. zarządy sześciu objętych kontrolą NIK województw oraz LGD ogłosiły 2 410 naborów w ramach RLKS w RPO, PROW i PRiM, w tym:

- 365 (231 w RPO) naborów zaplanowano w województwie podlaskim;
- 243 (45 w RPO) nabory zaplanowano w województwie kujawsko-pomorskim;
- 388 (13 w RPO) naborów zaplanowano w województwie śląskim;
- 292 (wyłącznie w PROW i PRiM) nabory zaplanowano w województwie łódzkim;
- 434 (wyłącznie w PROW i PRiM) nabory zaplanowano w województwie mazowieckim;
- 688 (wyłącznie w PROW i PRiM) naborów zaplanowano w województwie małopolskim.

Infografika nr 6  
Nabory wniosków w ramach RLKS w RPO (EFS/EFRR)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

NIK skontrolowała 14 naborów wniosków, w tym 11 naborów przeprowadzanych przez LGD (pięć na realizację projektów objętych grantem i sześć na projekty realizowane przez podmioty inne niż LGD) oraz trzy realizowane przez IZ RPO (jeden nabór projektów grantowych i dwa konkursy dla beneficjentów projektów wspierających realizację LSR).

Tylko jedna IZ RPO ogłosiła jeden nabór na projekty grantowe

W ramach RPO tylko IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego ogłosiła i przeprowadziła jeden nabór wniosków LGD na projekty grantowe. W ogłoszeniu IZ RPO poinformowała o naborze wniosków w trybie konkursowym, w ramach Poddziałania 11.1 *Włączenie społeczne na obszarach objętych LSR*. Wnioski mogły być składane od 31 sierpnia do 31 grudnia 2017 r., zaś jako termin rozstrzygnięcia konkursu wskazano marzec

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2018 r. W powyższym naborze wpłynęło 26 wniosków LGD. Komisja Oceny Projektów została powołana 29 września 2017 r., a jej członkowie złożyli wymagane, pisemne deklaracje dotyczące ich bezstronności oraz zachowania poufności.

Na podstawie próby pięciu (19,2%) wniosków o dofinansowanie projektu grantowego złożonych w powyższym naborze stwierdzono, że Komisja Oceny Projektów prawidłowo dokonała ich oceny. Zakwalifikowane projekty zakładały realizację celów i wskaźników LSR, były zgodne z programem operacyjnym, w ramach którego były realizowane, zakresem tematycznym ogłoszenia o naborze wniosku oraz zakresem wniosku o udzielenie wsparcia. W trakcie weryfikacji wniosków nie stwierdzono konieczności wzywania LGD do usunięcia braków bądź poprawiania oczywistych omyłek. W wyniku terminowej<sup>19</sup> weryfikacji formalno-merytorycznej złożone wnioski uzyskały ocenę pozytywną.

Działając na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, zarząd województwa zatwierdził uchwałą wszystkie zgłoszone projekty grantowe LGD. Lista wybranych do dofinansowania projektów grantowych LGD została podana do publicznej wiadomości m.in. na stronie internetowej RPO, tj. zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy wdrożeniowej.

Zarząd województwa zawarł z 26 LGD umowy o dofinansowanie projektów grantowych na łączną kwotę 75 004,1 tys. zł. Treść tych umów odpowiadała treści wzorów umów przyjętych przez zarząd województwa oraz udostępnionych w ogłoszeniu o naborze projektów grantowych LGD.

Nabór wniosków na projekty grantowe został przeprowadzony zgodnie z przepisami

IZ RPO podpisała 26 umów na projekty grantowe, w tym dwie objęte kontrolą NIK

### Przykłady

Na podstawie projektów grantowych realizowanych przez **LGD działające na terenie Torunia i Inowrocławia** stwierdzono, że w projektach tych przyjęto stosowanie prawidłowych procedur realizacji projektów grantowych, zatwierdzonych przez zarząd województwa. Procedury te uwzględniały wymogi, określone w art. 36 ust. 1 pkt 1 i 4–8 ustawy wdrożeniowej, tj. odpowiedzialność beneficjenta projektu grantowego (tj. LGD) za realizację projektu grantowego zgodnie z założonym celem, zawieranie z grantobiorcami umów o powierzenie grantu, rozliczanie wydatków poniesionych przez grantobiorców, monitorowanie realizacji zadań przez grantobiorców, kontrolę realizacji zadań przez grantobiorców oraz odzyskiwanie grantów w przypadku ich wykorzystania niezgodnie z celami projektu.

Zasady wypłacania grantów, wymogi w zakresie zabezpieczania grantów, sposób zmiany przeznaczenia grantów, rozliczania, monitorowania i kontroli grantów, a także zasady odzyskiwania grantów w przypadku ich wykorzystania – zostały określone w umowach o dofinansowanie projektu grantowego oraz w umowach o powierzenie grantu. Wzory umów o powierzenie grantu zostały udostępnione LGD przez IZ RPO.

Procedury wyboru i oceny grantobiorców w ramach projektów grantowych stanowiły załącznik do umów ramowych. W związku z opisanym wyżej naborze, procedury te zostały zaktualizowane i zatwierdzone przez IZ RPO. Umowy o dofinansowanie projektu grantowego LGD działających na terenie Torunia i Inowrocławia, objęte szczegółową kontrolą NIK, nie były zmieniane.

<sup>19</sup> Weryfikacja powyższych wniosków nie przekroczyła 85-dniowego terminu, określonego w części 1.2 *Zasad udzielania wsparcia na projekty grantowe w ramach RPO WK-P*.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nabory ogłaszane przez LGD były zgodne z harmonogramami

W wyniku badania dokumentacji 11 naborów wniosków<sup>20</sup> o wsparcie w ramach RPO, przeprowadzanych przez LGD, ustalono, że wszystkie nabory zostały ogłoszone zgodnie z harmonogramami, przy czym harmonogramy były wielokrotnie zmieniane.

### Przykłady

W **LGD Dla Miasta Torunia** harmonogram naborów, do czasu zakończenia czynności kontrolnych, był w okresie 2017–2018 dziewięciokrotnie zmieniany. Planowane nabory były przesuwane w związku z opóźnieniem w tworzeniu wymaganych procedur wyboru operacji oraz aktualizacją LSR. Ponadto zredukowano liczbę planowanych naborów w związku z wprowadzeniem wartości maksymalnych dofinansowań w ramach grantów (50 i 150 tys. zł) oraz w związku z łączeniem naborów na te same przedsięwzięcia (co miało ograniczyć ryzyko niewykonania zaplanowanych w umowie ramowej wskaźników). Po pierwszym naborze, który cieszył się bardzo dużym zainteresowaniem, m.in. ze względu na niedobory kadrowe zdecydowano kolejne nabory ogłosić w II półroczu 2019 r. LGD opublikowała na swojej stronie internetowej cztery z dziewięciu zmian harmonogramów.

**LGD Brama na Podlasie** w latach 2016–2019 (I półrocze), zgodnie z harmonogramem naborów, planowała przeprowadzenie 24 naborów wniosków w ramach LSR. W ww. okresie harmonogram naboru wniosków zmieniał się łącznie 15 razy. Do 30 czerwca 2019 r. ogłoszono 34 nabory wniosków w ramach LSR. Zmiany harmonogramu dotyczyły m.in.: przesunięcia ogłoszenia naboru, aktualizacji kwoty naboru i przesunięcia niewykorzystanych środków na kolejny nabór wniosków oraz wpisania dodatkowego naboru.

LGD prawidłowo uzgadniały i ogłaszały nabory wniosków

Informacje o terminach naborów wniosków zarządy województw otrzymywały od LGD co najmniej 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia składania wniosków, tj. zgodnie z wymogiem art. 19 ust. 2 ustawy o RLKS. Zarządy bez zbędnej zwłoki uzgadniały terminy naborów, umożliwiając LGD zamieszczenie ogłoszeń nie później niż 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia biegu terminu składania wniosków, zgodnie z wymogiem art. 19 ust. 3 ustawy o RLKS. Ogłoszenia zamieszczono m.in. na stronach internetowych RPO oraz na stronach LGD.

Ogłoszenia o naborze wniosków zawierały wszystkie elementy wymienione w art. 19 ust. 4 ustawy o RLKS m.in: termin i miejsce składania wniosków, formy wsparcia, zakres tematyczny operacji, kryteria wyboru operacji wraz ze wskazaniem minimalnej liczby punktów, której uzyskanie jest warunkiem wyboru operacji, informacje o miejscu udostępnienia LSR, formularza wniosku o udzielenie wsparcia, formularza wniosku o płatność oraz formularza umowy o udzielenie wsparcia. Nie dokonywano zmian ogłoszeń o naborach.

LGD realizowały wymagania ustawowe i umowne w zakresie naborów wniosków

LGD spełniały wymogi określone w ustawie o RLKS oraz w umowach ramowych, w szczególności:

<sup>20</sup> Badaniem objęto nabory wniosków przeprowadzanych przez LGD objęte kontrolą NIK, tj. trzy nabory o najwyższej kwocie dofinansowania LGD N.A.R.E.W. – Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi, trzy nabory o najwyższej kwocie dofinansowania LGD Brama na Podlasie, wszystkie (cztery) nabory LGD Inowrocław oraz jedyny nabór LGD Dla Miasta Torunia.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nie zatrudniały osób wchodzących w skład Rad programowych, z jednym wyjątkiem opisanym poniżej;
- pracownicy biur bezpłatnie świadczyli usługi doradztwa w zakresie przygotowywania wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność realizujące cele LSR oraz prowadzili odpowiednią ewidencję w tym zakresie;
- pracownicy biur biorąc udział w przeprowadzaniu naborów składali deklaracje bezstronności i poufności;
- w biurach LGD utworzono stanowiska pracy do obsługi LSR – zgodnie z opisem stanowisk, stanowiących załączniki do umów ramowych. Do zadań i obowiązków pracowników biur należało m. in. prowadzenie doradztwa dla beneficjentów projektów, pomoc i doradztwo beneficjentom projektów grantowych w zakresie sporządzania wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność oraz w zakresie rozliczania operacji realizowanych w ramach strategii LSR.

W LGD N.A.R.E.W. – Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi, od 1 do 30 kwietnia 2019 r., pracownikiem była osoba będąca jednocześnie wiceprzewodniczącą jego Rady. Umowa o pracę, w charakterze koordynatora ds. wdrażania LSR objętej PROW, była zawarta na zastępstwo. Było to niezgodne z art. 4 ust. 4 ustawy RLKS, który stanowi, że członek Rady nie może być równocześnie pracownikiem LGD. W tym okresie w toku były dwa nabory wniosków. Koordynator ds. wdrażania LSR udzielił doradztwa 12 (z 41) potencjalnym wnioskodawcom w tych naborach, nie brał zaś udziału w posiedzeniach Rady, w trakcie których podejmowano uchwały o wyborze operacji do finansowania. Osoba ta została zatrudniona w trybie pilnym z powodu odejścia jednego pracownika, aby utrzymać wymaganą w umowie o przyznaniu pomocy obsadę czterech etatów i uniknąć korekt finansowych związanych z nieosiągnięciem tego wskaźnika<sup>21</sup>. Umowa o pracę została rozwiązana niezwłocznie po uzyskaniu przez Prezesa Zarządu informacji, że zatrudniona osoba jest członkiem Rady i nie może być pracownikiem LDG.

Szczegółowe badanie 50 (58,1%) z 86 złożonych wniosków o dofinansowanie projektów wykazało, że:

- wybrane operacje, w tym projekty grantowe, były zgodne z LSR oraz zakresem tematycznym wskazanym w ogłoszeniu o naborze. Podczas oceny wniosków zastosowano kryteria wyboru zgodne z przyjętymi procedurami. Ocena zgodności z LSR została przeprowadzona prawidłowo przez dwóch członków Rady, a punktacja przyznana każdemu wnioskowi była wyższa od minimum uprawniającego do przyznania wsparcia;
- podczas wyboru operacji w 10 z 11 naborów zachowano skład Rady zgodny z wymaganiami określonymi w art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia ogólnego oraz zachowano parytet określony w art. 34 ust. 3 lit. b ww. rozporządzenia.

W jednym LGD naruszono zakaz zatrudnienia w biurze LGD osób wchodzących w skład Rady

Ocena formalna i merytoryczna dokonywana była prawidłowo w 4 z 5 LGD

<sup>21</sup> Zgodnie z umową o przyznaniu pomocy (na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji) obowiązkiem LGD było zatrudnianie pracowników w łącznym wymiarze określonym rozporządzeniem w sprawie poddziałania 19.4 PROW oraz ponoszenia kosztów ich zatrudnienia, weryfikowanym jako średnia liczba etatów w okresie od zawarcia umowy do złożenia wniosku o płatność (§ 5 ust. 1 pkt 3). Jeśli beneficjent nie ponosi kosztów tego zatrudnienia, zarząd województwa odmawia wypłaty pomocy w danej transzy i nalicza karę administracyjną w wysokości wnioskowanej kwoty pomocy (§ 8 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 umowy).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W jednym LGD, przy wyborze 20 projektów, nie zachowano właściwej reprezentacji w Radzie

W jednym naborze przeprowadzonym przez LGD Brama na Podlasie, przy wyborze 20 operacji przez Radę, LGD nie zapewniła zachowania wymogu, aby żadna grupa interesu nie posiadała ponad 49% praw głosu. Stanowiło to naruszenie art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia ogólnego oraz art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy RLKS, zgodnie z którym wsparcie nie przysługuje, jeżeli podczas dokonywania wyboru operacji nie zachowano składu Rady zgodnego z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu ogólnym. Jeden z członków Rady złożył dwukrotnie oświadczenie dotyczące rejestru interesów członków Rady, w którym nieprawidłowo wskazał na brak przynależności do jakiegokolwiek z grup interesu, pomimo zajmowania stanowiska kierowniczego (zastępcy kierownika Referatu) w jednostce sektora finansów publicznych. Brak skutecznej weryfikacji oświadczeń członków Rady spowodował, że nie przypisano go do właściwej grupy interesu tj. władzy publicznej. Dokonano tego dopiero w 2019 r., po złożeniu kolejnego oświadczenia w wyniku zmiany miejsca zatrudnienia i stanowiska.

W konsekwencji przy wyborze 20 operacji (41,67% wszystkich ocen w których ww. członek Rady brał udział) nie zachowano odpowiedniego składu Rady (grupa interesu władza publiczna posiadała od 50% do 55,56% głosów), o którym mowa w ww. przepisach. Zarząd Województwa Podlaskiego udzielił wsparcia 14 (z 20) beneficjentom na łączną kwotę 5852,5 tys. zł;

- w każdym badanym naborze wszyscy członkowie Rady składali imienne deklaracje o bezstronności;
- wnioskodawcom terminowo przekazywano pisemne informacje o wynikach oceny zgodności operacji z LSR lub wyniku naboru, w których zawarto wszystkie elementy wskazane w art. 21 ust. 5 pkt 1 i ust. 5a ustawy o RLKS. Informacje o negatywnej ocenie zawierały dodatkowo pouczenie o możliwości wniesienia protestu, zgodnie z art. 21 ust. 6 ww. ustawy. W przypadku jednego naboru LGD Brama na Podlasie, w informacji przesłanej wnioskodawcy omyłkowo nie zawarto uzasadnienia oceny w jednym z kryteriów oraz oceny dokonanej przez jednego z oceniających;
- na stronach internetowych LGD umieszczano listy operacji/grantów zgodnych z LSR, listy operacji wybranych do dofinansowania oraz protokoły z posiedzeń Rad programowych, zgodnie z art. 21 ust. 5 pkt 2 ustawy o RLKS;
- w terminie 60 dni od dnia następującego po ostatnim dniu terminu składania wniosków o udzielenie wsparcia wszystkie LGD przekazały zarządom województw wnioski o udzielenie wsparcia, dotyczące wybranych operacji wraz z dokumentami potwierdzającymi dokonanie wyboru operacji, co było zgodne z art. 23 ust. 1 ustawy o RLKS;
- w żadnym z badanych naborów nie wniesiono protestu.

W jednym LGD w czterech projektach nieefektywnie i nieoszczędnie zweryfikowano kwoty wsparcia

Kontrola NIK w zakresie prawidłowości oceniania, przez Radę Stowarzyszenia LGD Inowrocław, wniosków o dofinansowanie projektów grantowych, wykazała, że w przypadku oceny czterech z 18 projektów działania te były niegospodarne. Nieprawidłowa ocena wniosków skutkowałą przekazaniem kwoty o 26,8 tys. zł wyższej niż faktycznie poniesione wydatki realizatorów projektów grantowych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Rada przeprowadziła weryfikację przedstawionych kwot wsparcia w złożonych wnioskach, przyjmując przy tym nieprawidłowo maksymalne stawki, określone w *Katalogu maksymalnych stawek*<sup>22</sup>. Przyczynami przyjęcia zawyżonych kwot były m.in.: omyłkowe nie zweryfikowanie ponownie kosztów transportu przez osoby oceniające wniosek oraz wybranie transportu pojazdami dla osób niepełnosprawnych, pomimo że wniosek i umowa nie przewidywały takiej konieczności.

Na podstawie szczegółowego badania 20 z 86 wniosków o dofinansowanie stwierdzono, że zarządy województw podejmowały prawidłowe decyzje o udzieleniu lub odmowie wsparcia, w szczególności:

- przeprowadzały analizę otrzymanych wniosków wraz z dokumentami potwierdzającymi dokonanie wyboru operacji;
- wzywały wnioskodawców do usunięcia braków lub nieprawidłowości bądź poprawienia oczywistych omyłek, zgodnie z art. 23 ust. 5 ustawy o RLKS;
- udzieliły wsparcie projektom spełniającym warunki jego udzielenia, przy czym zastosowano kryteria pozytywnie zaopiniowane uchwałami Komitetu Monitorującego RPO.

Stwierdzono jednak, że od przyjęcia wniosków od LGD do zawarcia umów o dofinansowanie projektów upłynęło od 79 do 225 dni. Wynikało to m.in.: z braku określenia maksymalnego limitu czasu na realizację zadań przez niektóre departamenty lub z określenia bardzo długiego terminu od złożenia wniosku do przesłania wnioskodawcy informacji o wyniku weryfikacji. Wpływ miało także jednoczesne złożenie dużej liczby wniosków wymagających wielokrotnego wzywania do usunięcia braków.

Od decyzji LGD dotyczących negatywnej oceny projektu w ramach RPO, w dwóch województwach wdrażających RLKS w formule bezpośredniej, złożono 130 protestów, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy wdrożeniowej.

Na podstawie próby pięciu uwzględnionych protestów stwierdzono, że zarządy województw prawidłowo rozstrzygały protesty, wniesione za pośrednictwem LGD przez podmioty uprawnione do korzystania z tego środka. Protesty zostały wniesione we właściwej formie, na podstawie określonych w ustawie przesłanek oraz zawierały odpowiednie uzasadnienie.

Zarządy województw prawidłowo zweryfikowały dokonane przez LGD wybory projektów

Weryfikacje wybranych projektów przez IZ RPO były długotrwałe

Zarządy województw prawidłowo rozpatrywały protesty od decyzji LGD

### Przykłady

W województwie kujawsko-pomorskim, według stanu na 20 września 2019 r., od naborów wniosków o udzielenie wsparcia w projektach grantowych wnioskodawcy złożyli 99 protestów. W całości uwzględniono 12 protestów, a w części dziewięć protestów. Najczęstszą przyczyną uwzględnienia protestów była weryfikacja oceny, czy wybrany wniosek o udzielenie wsparcia mieści się w limicie środków wskazanym w ogłoszeniu o naborze (17 przypadków).

<sup>22</sup> Katalog ten miał zagwarantować jednolite podejście LGD do oceny budżetów przyjętych przez wnioskodawców oraz służyć temu, aby zatwierdzone przez LGD wydatki były efektywne oraz poniesione w racjonalnej wysokości, tzn. niezawyżone w stosunku do stawek rynkowych, a także ponoszone zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Miał też określać najczęściej występujące koszty, jednak nie stanowił katalogu zamkniętego i dopuszczalne było ujmowanie innych kosztów, niezbędnych do realizacji projektu.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2016–2019 (do 30 czerwca) w zakresie naborów operacji, prowadzonych w ramach **RPO Województwa Podlaskiego**, do zarządu wpłynęło 31 protestów, z których uwzględniono pięć. Powodami uwzględnienia były m.in. niewłaściwa ocena zgodności operacji z LSR, nieprzyznanie operacji liczby punktów wymaganej do uwzględnienia jej w limicie środków określonym w ogłoszeniu o naborze wniosków lub błędna ocena warunków udzielenia wsparcia. Protestującym umożliwiono przedłożenie wyjaśnień i skorygowanie wniosków o dofinansowanie projektów. Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. wszystkie protesty zostały rozpatrzone.

Umowy  
o dofinansowanie  
podpisano  
z beneficjentami  
projektów wybranych  
do dofinansowania

Zarządy województw zawarły umowy o dofinansowanie projektów zgodnie z obowiązującymi przepisami regulującymi zasady udzielania wsparcia z RPO i postanowieniami dokumentów programowych. Treść umów była zgodna z wzorami określonymi w ogłoszeniu o naborze. Przestrzegano limitu środków określonego w ogłoszeniach o naborze wniosków, zgodnie z wymogiem art. 23 ust. 4 ustawy o RLKS.

### Przykład

W **RPO Województwa Podlaskiego** umowy zawarto w określonym w Instrukcji wykonawczej terminie 30 dni roboczych od przesłania beneficjentowi pisma o wyniku wyboru, z wyjątkiem dwóch projektów, w przypadku których umowy podpisano po 50 i 35 dniach roboczych. Wynikało to z konieczności zmiany wpisu beneficjenta w KRS i oczekiwania na przesłanie przez drugiego beneficjenta prawidłowego wniosku o dofinansowanie projektu.

Do 30 czerwca 2019 r. zarządy województw wdrażających RLKS w formule bezpośredniej, objętych kontrolą NIK podpisały 381 umów o dofinansowanie projektów w ramach RPO. Łączna kwota udzielonego wsparcia wyniosła 223 015,5 tys. zł.

W czterech objętych szczegółowym badaniem LGD realizujących formułę bezpośrednią na dzień 30 czerwca 2019 r. podpisano następującą ilość umów:

- nabory przeprowadzane przez LGD Brama na Podlasie – podpisano 33 umowy w łącznej kwocie 12 380,7 tys. zł;
- nabory przeprowadzane przez LGD N.A.R.E.W. – podpisano 21 umów w łącznej kwocie 8447,2 tys. zł;
- nabory przeprowadzane przez LGD Inowrocław – podpisano 18 umów w łącznej kwocie 979,5 tys. zł;
- nabory przeprowadzane przez LGD Dla Miasta Torunia – podpisano 28 umów w łącznej kwocie 1019,9 tys. zł.

W umowach o dofinansowanie na realizację projektu objętego grantem, podpisanych w ramach naboru LGD Inowrocław, nie zawarto – jako załączniki – wniosków o dofinansowanie. Powodem było przeoczenie tego w uzgodnieniach wzorów dokumentów pomiędzy LGD a IZ RPO.

Nabory wniosków  
ogłaszano również  
w RPO wspierających  
RLKS w formule  
pośredniej

W województwie śląskim, w którym realizowano formułę pośrednią wsparcia RLKS, w okresie objętym kontrolą ogłoszono 13 naborów wniosków o dofinansowanie projektów wspierających RLKS. Dofinansowanie mogły uzyskać wyłącznie projekty realizowane na obszarach funkcjonalnych LSR i spójne z diagnozą i celami określonymi w LSR. W regulami-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nach naborów podano, że o dofinansowanie mogą występować wszystkie podmioty, które spełniają kryteria określone w regulaminie konkursu, wskazując jednocześnie wyłączenia.

Szczegółową kontrolą NIK objęto dwa nabory wniosków (15,4% ogólnej liczby naborów). Stwierdzono, że zarząd w drodze uchwał przyjął dla obu naborów pakiet aplikacyjny, który obejmował ogłoszenie o konkursie i regulamin konkursu wraz z załącznikami. Konkursy ogłoszone zostały zgodnie z harmonogramami.

Ogłoszenia o objętych kontrolą konkursach podano do publicznej wiadomości w terminie zgodnym z wymogami art. 40 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, tj. co najmniej 30 dni przed planowanym rozpoczęciem naboru wniosków o dofinansowanie projektu. Ogłoszenia te w obowiązującym terminie umieszczono na stronie internetowej Urzędu Marszałkowskiego.

Prawidłowo sporządzono i opublikowano ogłoszenia o naborach

Ogłoszenia o naborze zawierały wszystkie informacje wyszczególnione w art. 40 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, w tym m.in. określenie przedmiotu konkursu i typów projektów podlegających dofinansowaniu, określenie kwoty przeznaczonej na dofinansowanie projektów w konkursie, a także termin, miejsce i formy składania wniosków o dofinansowanie projektu.

Termin składania wniosków wynosił 31 dni, czyli zgodnie z art. 42 ustawy wdrożeniowej, nie był krótszy niż siedem dni, licząc od dnia rozpoczęcia naboru wniosków.

Objęte kontrolą NIK konkursy odbywały się w oparciu o regulaminy ustalone przez IZ RPO. Regulaminy badanych konkursów zawierały informacje wyszczególnione w art. 41 ust. 2 ustawy wdrożeniowej i nie były zmieniane.

Prawidłowo przyjęto regulaminy konkursów

Kontrola NIK trzech wniosków o dofinansowanie wykazała, że sposób oceny formalnej i merytorycznej wniosków był zgodny z obowiązującymi procedurami, w szczególności:

Nie stwierdzono nieprawidłowości w ocenie formalnej i merytorycznej wniosków

- Wnioski zostały poddane ocenie formalnej przez członka Komisji Oceny Projektów, przy wykorzystaniu *Karty wymogów formalnych wniosku* oraz *Karty oceny formalnej wniosku*.
- Dokonano oceny merytorycznej wniosków, zgodnie z art. 37 ust. 2 ustawy wdrożeniowej, m.in. na *Kartach oceny merytorycznej wniosku*. Ocena została przeprowadzona przez dwóch członków Komisji Oceny Projektów (pracownika Urzędu oraz eksperta).
- Kończącą ocenę spełniania ogólnych kryteriów merytorycznych przez projekt stanowiła średnia arytmetyczna punktów z dwóch ocen wniosku. Wszystkie wnioski uzyskały wymaganą liczbę punktów i uzyskały pozytywną ocenę u obu oceniających.
- Wszystkie wnioski spełniały szczegółowe kryterium dostępu, ponieważ zakładały realizację projektów na obszarze funkcjonalnym LSR, a wskazane w projekcie działania były spójne z diagnozą i celami określonymi w LSR, na obszarze której miało być wdrażane zadanie. Projektodawca umożliwiał udział w projekcie mieszkańcom wszystkich gmin objętych LSR.
- Wyniki dokonanych ocen formalnej i merytorycznej były opublikowane na stronie internetowej Urzędu, zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy wdrożeniowej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Wnioskodawcy zostali pisemnie poinformowani o wynikach oceny ich wniosków o dofinansowanie, a informacje te stosownie do art. 45 ust. 4 ustawy wdrożeniowej zawierały uzasadnienie oceny i podanie liczby punktów otrzymanych przez projekt lub informację o spełnieniu lub niespełnieniu kryteriów wyboru projektu.

Rozstrzygnięcia naborów  
były zgodne z ustawą  
wdrożeńiową

Stosownymi uchwałami Zarząd Województwa Śląskiego, zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy wdrożeniowej, zatwierdził listy ocenionych projektów w ramach analizowanych konkursów i dokonał wyboru do dofinansowania projektów wskazanych przez Komisję Oceny Projektów. Na stronie internetowej Urzędu, zgodnie z art. 46 ust. 3 ww. ustawy, zostały podane do publicznej wiadomości listy projektów wybranych do dofinansowania. Listy nie były zmieniane.

Zarząd województwa  
zawarł umowy  
z wszystkimi wybranymi  
wnioskodawcami

Zarząd Województwa zawarł z wnioskodawcami umowy o dofinansowanie projektu finansowanego ze środków EFS w ramach RPO. Całkowita wartość badanych projektów, według zawartych umów, wyniosła 1958,6 tys. zł, a wkład UE wg umowy wyniósł 1664,8 tys. zł.

Prawidłowo  
rozstrzygano protesty  
od negatywnej oceny  
wniosków

W okresie objętym kontrolą od negatywnej oceny wniosków w 13 naborach przeprowadzonych w ramach RPO Województwa Śląskiego wspierających RLKS, złożono ogółem 25 protestów, z tego cztery protesty zostały uwzględnione, dwa były w trakcie rozpatrywania, 18 protestów nie uwzględniono, a jeden pozostawiono bez rozpatrzenia. Przyczyną uwzględnienia protestów było uznanie, że wnioskodawcy spełnili kryterium będące przedmiotem protestu. Uwzględnione protesty dotyczyły jednego naboru.

W wyniku analizy pięciu protestów, wniesionych od wyników trzech naborów wniosków o dofinansowanie, stwierdzono, że wszystkie protesty zostały wniesione terminowo. Dwa protesty zostały rozpatrzone w terminie do 30 dni od dnia ich wpływu, a w pozostałych trzech przypadkach, termin rozpatrzenia protestu został przedłużony ze względu na szczególnie skomplikowany charakter sprawy i stosownie do przepisu art. 57 ustawy wdrożeniowej, poinformowano o tym wnioskodawców.

Nieterminowo  
rozpatrzono dwa z pięciu  
zbadanych protestów

Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym rozpatrzeniu dwóch protestów przez IZ RPO. Opóźnienie wyniosło jeden i 26 dni w odniesieniu do terminu określonego w art. 57 ustawy wdrożeniowej<sup>23</sup>.

Cztery z pięciu badanych protestów nie zostały uwzględnione. Jeden protest uwzględniono, ponieważ stwierdzono, że w zakresie jednego kryterium jeden z ekspertów niezasadnie przyznał mniejszą ilość punktów.

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 57 ustawy wdrożeniowej protest należy rozstrzygnąć w terminie nie dłuższym niż 21 dni, licząc od dnia jego otrzymania. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy w trakcie rozpatrywania protestu konieczne jest skorzystanie z pomocy ekspertów, termin rozpatrzenia protestu może być przedłużony, o czym właściwa instytucja informuje na piśmie wnioskodawcę. Termin rozpatrzenia protestu nie może przekroczyć łącznie 45 dni od dnia jego otrzymania. Przed nowelizacją tego artykułu protest powinien być rozpatrzony w ciągu 30 dni od dnia wpływu protestu, jednak nie mógł przekroczyć łącznie 60 dni od dnia jego otrzymania. Zmiana terminów rozstrzygania protestów nastąpiła 2 września 2017 r.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszyscy składający protesty zostali poinformowani na piśmie o wyniku jego rozpatrzenia. Przekazana informacja zawierała treść rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem, a w przypadku nieuwzględnienia protestu – pouczenie o możliwości wniesienia skargi do WSA, zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy wdrożeniowej. W skutek pozytywnego rozpatrzenia jednego protestu, wniosek został wybrany do dofinansowania.

Do 30 czerwca 2019 r. IZ RPO Województwa Śląskiego podpisała 36 umów o dofinansowanie projektów w ramach RPO w łącznej kwocie 54 903,7 tys. zł, w tym wkład ze środków UE – 46 083,7 tys. zł.

W pozostałych trzech RPO, objętych kontrolą NIK, które wdrażały RLKS w formule pośredniej nie podpisano w ramach RPO żadnych umów o dofinansowanie projektów wspierających realizację LSR. Analiza czterech (26,7%) z 15 projektów realizowanych przez LGD w ramach RPO wykazała, że nie spełniały one przesłanek określonych dla wsparcia realizacji RLKS w RPO, tj. nie stanowiły uzupełnienia wsparcia EFRROW i EFMR na terytorium danej LGD i nie były realizowane w oparciu o LSR.

Pomimo dopuszczenia w RPO możliwości wsparcia realizacji RLKS w formule pośredniej, zarządy województw poinformowały m.in. o braku zainteresowania tym instrumentem oraz nie przewidywaniu zmian w zakresie wdrażania RLKS w perspektywie finansowej 2014–2020.

Pomimo stworzenia zasad wsparcia RLKS w formule pośredniej w pozostałych RPO, objętych kontrolą NIK, LGD nie skorzystały z tej formuły

### Przykłady

**Zarząd Województwa Łódzkiego** nie analizował przyczyn braku wniosków LGD składanych w ustalonych działaniach/poddziałaniach programu. W związku z przyjęciem założeń o niewdrażaniu instrumentu RLKS w sposób bezpośredni, nie były podejmowane działania wynikające z sygnalizowanego przez LGD zainteresowania uzyskaniem wsparcia w ramach RLKS.

**IZ RPO Województwa Mazowieckiego** nie otrzymywała od LGD zapytań w sprawie możliwości uzyskania wsparcia na realizację RLKS. LGD mogły korzystać z oferty informacyjno-promocyjnej realizowanej w ramach RPO w identycznym zakresie i na takich samych zasadach jak inni potencjalni wnioskodawcy. Nie zaobserwowano wysokiej aktywności LGD na Mazowszu w ramach poszczególnych konkursów RPO. Stąd otwarte podejście do projektów partnerskich, które dają szerokie możliwości dla realizacji przedsięwzięć odpowiadających na lokalne potrzeby społeczności zamieszkującej dany obszar oraz dający duże szanse na osiągnięcie zakładanych wskaźników.

Z informacji udzielonych przez LGD<sup>24</sup> działające na terenie województw łódzkiego, małopolskiego i mazowieckiego wynika, że stowarzyszenia te wiedziały o możliwości wsparcia finansowego realizacji strategii z RPO. Źródłem informacji w tym zakresie były dokumenty programowe w szczególności SzOOP, strony internetowe programów oraz wiedza pozyskana na spotkaniach z IZ RPO. Większość LGD deklarowało zainteresowanie uzyskaniem wsparcia w ramach RLKS, współfinansowanego z RPO.

<sup>24</sup> Informacje uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

### Przykłady

W dokumentach programowych **RPO Województwa Łódzkiego**, LGD wpisane zostały jako potencjalni beneficjenci osi priorytetowych – na równi z innymi organizacjami – osobami prawnymi. LGD zwracały jednak uwagę na ograniczenia możliwości skorzystania z tej formy dofinansowania, wynikające z braku środków finansowych niezbędnych na pokrycie wymaganego wkładu własnego oraz na sfinansowanie kosztów niekwalifikowalnych. Jako istotne ograniczenie wskazywano również brak możliwości kadrowych do obsługi projektów współfinansowanych z RPO. LGD podkreślały, że priorytetem w ich działaniach było spełnienie tzw. *kamieni milowych*, tj. wykonanie przyjętych wskaźników realizacji strategii w ramach finansowania z PROW oraz PRiM. Ponadto LGD informowały, że w związku z zainteresowaniem stowarzyszeń korzystaniem ze środków finansowych pochodzących z różnych programów, Łódzka Sieć Lokalnych Grup Działania – skupiająca wszystkie LGD z województwa łódzkiego – podjęła rozmowy z przedstawicielami zarządu, mające na celu przygotowanie i wdrożenie realizacji wielofunduszowych strategii w nowym okresie programowania 2021–2027.

W **województwie małopolskim** 29 z 32 LGD jest i była zainteresowana możliwością pozyskiwania wsparcia na projekty realizujące LSR z RPO Województwa Małopolskiego. Sześć z nich podejmowało starania (również, jako członkowie Małopolskiej Federacji LGD) o wprowadzenie RLKS do RPO. 10 LGD zgłosiło uwagi, co do istoty formuły pośredniej RLKS wpisanej w RPO, w której LGD mogły aplikować o środki z RPO, jako potencjalni beneficjenci, oceniając, że takie wsparcie nie jest formą RLKS. Natomiast trzy LGD nie były zainteresowane uzyskaniem wsparcia, głównie ze względu na ograniczenia kadrowe oraz rozbudowaną biurokrację i organizację.

Głównymi przyczynami braku zainteresowania wsparciem realizacji RLKS w ramach **RPO Województwa Mazowieckiego** były m.in. brak wsparcia finansowego kosztów bieżących LGD środkami EFS, duża ilość zadań wynikających z podpisanej umowy w sprawie realizacji LSR (niewystarczające zasoby kadrowe) oraz brak środków potrzebnych na wkład własny w projektach realizowanych z RPO. Problemem była również wielofunduszowość LSR oraz brak ujednoczenia na poziomie krajowym procedur w zakresie wdrażania takich LSR. Większość LGD wyraziło ogólne zainteresowanie RLKS (również w ramach funkcjonowania tego instrumentu w nowej perspektywie), jednak żadna z nich nie zwracała się w tej sprawie do Zarządu Województwa Mazowieckiego.

### 5.4. Realizacja projektów wybranych do dofinansowania oraz osiągnięcie zakładanych rezultatów

Wybrane do dofinansowania projekty były realizowane zgodnie z przepisami. W zakończonych projektach osiągnięto planowane efekty. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m. in. nieterminowości składania i rozliczania wydatków we wnioskach o płatność oraz niekwalifikowalności wydatków. Nie stwierdzono nieprawidłowości w osiąganiu zakładanych efektów w przypadku projektów objętych kontrolą NIK.

#### 5.4.1. Stan realizacji RLKS

##### Poziom realizacji RLKS w RPO

Poziom alokacji, kontraktacji i certyfikacji w ramach RPO, według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. kształtował się następująco:

- łączna kwota planowanej alokacji dla dwóch RPO wdrażających RLKS w formule bezpośredniej wynosiła 13 252 504,4 tys. zł (3 117 136,2 tys. euro), w tym dla RLKS – 530 088,7 tys. zł

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- (124 682,8 tys. euro), co stanowiło 4% kwoty zaplanowanej dla tych RPO;
- łączna kwota dofinansowania UE w podpisanych umowach o dofinansowanie dla dwóch RPO wdrażających RLKS w formie bezpośredniej wynosiła 8 732 112,1 tys. zł (co stanowiło 65,9% alokacji), w tym dla RLKS – 223 015,5 tys. zł (co stanowiło 42% alokacji dla RLKS);
- łączna kwota środków UE rozliczonych we wnioskach o płatność dla dwóch RPO wdrażających RLKS w formie bezpośredniej wyniosła 3 293 352,3 tys. zł (co stanowiło 24,8% alokacji), w tym dla RLKS – 52 960,1 tys. zł (co stanowiło 10% alokacji dla RLKS).

Na koniec I półrocza 2019 r. poziom kontraktacji w odniesieniu do dostępnej alokacji w ramach RLKS wzrósł w stosunku do stanu na koniec roku 2017 r. w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego o 18 punktów procentowych, a w RPO Województwa Podlaskiego o 29 punktów procentowych. Wartość dofinansowania UE we wnioskach o płatność przekazanych do KE w odniesieniu do dostępnej alokacji w ramach RLKS wzrosła odpowiednio o 6,6 i 12 punktów procentowych.

W ramach PROW i PRiM poziom alokacji, kontraktacji i certyfikacji, według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r., kształtował się następująco:

- łączna kwota planowanej alokacji dla PROW i PRiM wynosiła 39 465 983,1 tys. zł (9 196 903,1 tys. euro), w tym dla RLKS – 2 382 562,0 tys. zł (556 030,2 tys. euro), co stanowiło 6% kwoty zaplanowanej dla tych programów;
- łączna kwota dofinansowania UE w podpisanych umowach o dofinansowanie dla PROW i PRiM wynosiła 21 215 744,7 tys. zł (co stanowiło 53,8% alokacji), w tym dla RLKS – 1 510 214,8 tys. zł (co stanowiło 63,4% alokacji dla RLKS);
- łączna kwota środków UE rozliczonych we wnioskach o płatność dla PROW i PRiM wyniosła 12 939 474,5 tys. zł (co stanowiło 32,8% alokacji), w tym dla RLKS – 710 138,2 tys. zł (co stanowiło 29,8% alokacji dla RLKS).

Na koniec I półrocza 2019 r. poziom kontraktacji w odniesieniu do dostępnej alokacji w ramach RLKS wzrósł w stosunku do stanu na koniec roku 2017 r.: w PROW o 27, a w PRiM o 44,5 punktów procentowych. Wartość dofinansowania UE we wnioskach o płatność przekazanych do KE w odniesieniu do dostępnej alokacji w ramach RLKS wzrosła w PROW o 27,6 punktów procentowych, a w PRiM o 16,7 punktów procentowych.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. w sześciu badanych województwach podpisano umowy o dofinansowanie realizacji 6 171 projektów w ramach RLKS, w łącznej kwocie dofinansowania UE 957 075,8 tys. zł, tj. 58,3% alokacji RLKS (1 641 501,5 tys. zł)<sup>25</sup>. Najwyższy poziom kontraktacji odnotowano w województwie łódzkim – 75,0% (w którym realizowano RLKS wyłącznie w PROW i PRiM), a najniższy w województwie podlaskim – 47,7%.

Umowy w ramach RLKS podpisano w następujących programach operacyjnych:

Poziom realizacji RLKS w PROW i PRiM

Kontraktacja w zakresie RLKS w sześciu województwach objętych kontrolą NIK

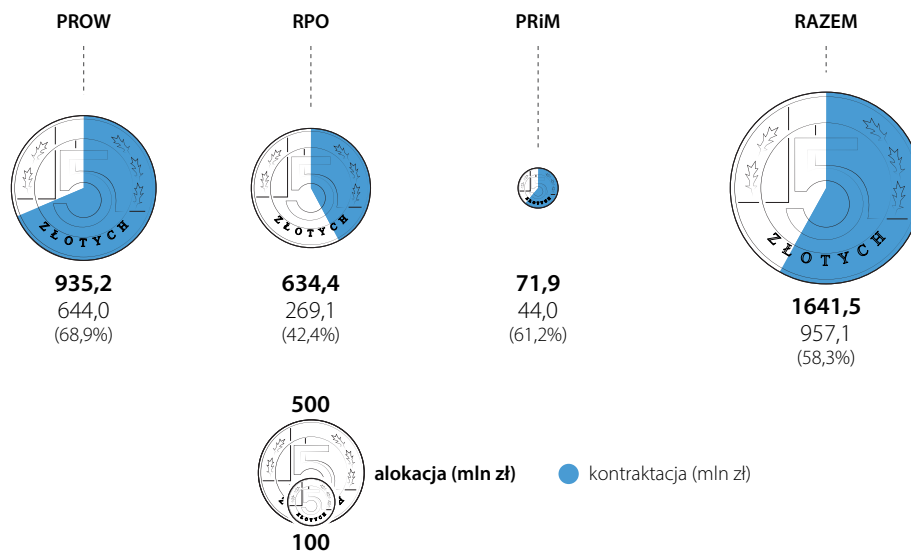
<sup>25</sup> Dane na podstawie zestawień sporządzonych przez urzędy marszałkowskie województw objętych kontrolą NIK.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w RPO na 30 czerwca 2019 r. podpisano umowy o dofinansowanie projektów RLKS w łącznej wysokości 269 099,1 tys. zł;
- w PROW na 30 czerwca 2019 r. podpisano umowy o dofinansowanie projektów RLKS w łącznej wysokości 643 976,0 tys. zł;
- w PRiM na 30 czerwca 2019 r. podpisano umowy o dofinansowanie projektów RLKS w łącznej wysokości 44 000,7 tys. zł.

Infografika nr 7

### Poziom kontraktacji środków RLKS



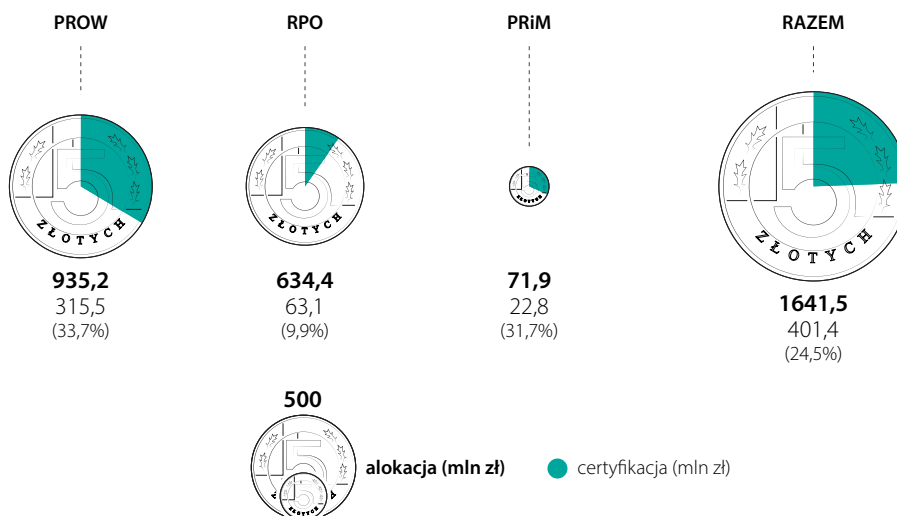
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

### Certyfikacja w zakresie RLKS w sześciu województwach objętych kontrolą NIK

Wartość dofinansowania UE w zatwierdzonych wnioskach o płatność w sześciu zbadanych województwach, na 30 czerwca 2019 r., we wszystkich programach operacyjnych wyniosła łącznie 401 371,4 tys. zł, tj. 24,5% alokacji RLKS. Najwyższy poziom certyfikacji wydatków odnotowano również w województwie łódzkim – 40,2% (bez wsparcia RLKS w RPO), najniższy w województwie kujawsko-pomorskim – 14,6%.

Infografika nr 8

### Poziom certyfikacji środków RLKS



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

### 5.4.2. Realizacja projektów wybranych do kontroli NIK

Szczegółową kontrolą NIK objęto 33 projekty w ramach RLKS, w tym dwa projekty na wsparcie kosztów bieżących i aktywizacji LGD oraz dwa projekty grantowe, w ramach których realizowano 27 grantów:

- *Zagospodarowanie terenu wokół boiska przy Szkole Podstawowej i Gimnazjum w Rutkach-Kossakach* projekt wybrany w naborze LGD Brama na Podlasie,
- *Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania Brama na Podlasie,*
- *Rewitalizacja i przebudowa Rynku 11-go listopada w Choroszczy,* projekt wybrany w naborze LGD N.A.R.E.W.,
- *Wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania N.A.R.E.W.,*
- 12 projektów realizowanych w ramach projektu grantowego LGD Dla Miasta Torunia,
- 15 projektów realizowanych w ramach projektu grantowego LGD Inowrocław,
- *Klub Kobiet Aktywnych czyli sukces w szpilkach* LGD LYSKOR,
- *Społeczność siłą rozwoju-rozwój usług opiekuńczych na terenie objętych LSR Ziemia Pszczyńska* LGD Ziemia Pszczyńska – Hospicjum św. Ojca Pio.

Dla wszystkich projektów podpisano umowy o dofinansowanie projektów, zgodnie z art. 52 ustawy wdrożeniowej. W trakcie realizacji projektów, w sześciu dokonano zmian umów o dofinansowanie. Dotyczyły one m.in. wydłużenia terminu zakończenia realizacji projektów oraz korekty kwot wydatków innych niż dofinansowanie. Zmiany umów nie wpłynęły na spełnianie kryteriów wyboru projektów w sposób, który skutkował negatywną oceną tych projektów, tj. były zgodne z art. 52a ustawy wdrożeniowej.

Prawidłowo zawarto umowy o dofinansowanie projektów

#### Przykłady

W przypadku projektu ***Klub Kobiet Aktywnych czyli sukces w szpilkach*** ustalony okres realizacji Projektu (od 1 kwietnia 2017 r. do 31 lipca 2018 r.) został wydłużony do 30 września 2018 r. Zmiana terminu zakończenia Projektu wynikała z występujących u beneficjentek projektu problemów z utrzymaniem odpowiedniej motywacji do podjętej pracy, nieprzystających do rzeczywistych warunków panujących na rynku pracy oczekiwań płacowych oraz nierzadko pojawiających się konfliktów w wyniku roszczeniowej postawy wobec pracodawcy. W związku z powyższym LGD zwróciła się do IZ z wnioskiem o przedłużenie terminu realizacji Projektu oraz zaproponowała działania polegające m.in. na dalszym monitorowaniu zatrudnienia oraz przeprowadzeniu warsztatów umiejętności społecznych. IZ RPO nie wyraziła zgody na zmiany dotyczące zmiany wartości wskaźnika kluczowego oraz wydłużenia terminu realizacji dwóch zadań.

W zakresie projektu ***Wsparcie kosztów bieżących i aktywizacji LGD Brama na Podlasie***, umowy o dofinansowanie były sześciokrotnie aneksowane. Zmiany dotyczyły m.in.: uszczegółowienia zapisów dotyczących dokumentowania osiągnięcia wartości poszczególnych wskaźników, zmian dotyczących przepisów o przetwarzaniu danych osobowych, a także zmiany harmonogramu płatności w zakresie planowanych całkowitych wydatków do rozliczenia.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Rozliczanie projektów wybranych do dofinansowania

Szczegółową kontrolą NIK objęto 106 wniosków o płatność, w tym 78 wniosków skontrolowanych w LGD oraz 28 w IZ RPO. Wnioski o płatność stanowiły zarówno wnioski o refundację, wnioski o zaliczkę, jak i wnioski sprawozdawcze. Wszyscy beneficjenci/LGD składali wnioski o płatność dotyczące realizacji projektów zgodnie z przyjętymi w umowie o dofinansowanie harmonogramami płatności.

Wszystkie zatwierdzone wnioski o płatność zostały sporządzone przez beneficjentów zgodnie z wzorami określonymi w załącznikach nr 5 i 6 *Wytycznych w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020* lub na formularzach ustalonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Dwie LGD nieterminowo składały wnioski o płatność i rozliczały wydatki

Beneficjenci przedkładali ww. wnioski i rozliczali środki z zachowaniem terminów określonych w umowie o dofinansowanie, z wyjątkiem dwóch LGD.

LGD LYSKOR złożyła do IZ RPO trzy (42,9%) z siedmiu wniosków o płatność z opóźnieniem od jednego do 21 dni. Przyczyną opóźnień były problemy z Lokalnym Systemem Informatycznym, które wymagały konsultacji z opiekunem projektu.

LGD Inowrocław nie rozliczyła 70% zaliczki w terminie określonym w załączniku nr 3 umowy o dofinansowanie projektu grantowego, stosownie do wymogu określonego w § 10 ust. 8 umowy. W efekcie – na podstawie § 10 ust. 9 powyższej umowy – IZ RPO wezwała Stowarzyszenie do zapłaty odsetek w wysokości 5,8 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli NIK, LGD nie dokonało zapłaty powyższej kwoty. Stowarzyszenie wniosło o umorzenie odsetek m.in. z powodu opóźnień we wdrażaniu procedury kontrolnej. Natomiast, w związku z brakiem zapłaty, Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego wszczął postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji określającej kwotę zwrotu.

IZ RPO zatwierdziły wszystkie otrzymane wnioski o płatność

IZ RPO zatwierdziły wszystkie otrzymane wnioski, zgodnie z przyjętymi procedurami oraz terminowo.

Zbadane przez NIK wydatki były kwalifikowalne

Kontrola wydatków w łącznej kwocie 961,5 tys. zł w ramach badanych przez NIK projektów wykazała, że wydatki te w większości spełniają wymogi kwalifikowalności, w szczególności zostały:

- przeznaczone na cele określone w umowie i wniosku o dofinansowanie projektu;
- uwzględnione w zakresie rzeczowym i budżecie projektu;
- poniesione przez właściwy podmiot;
- faktycznie poniesione (w znaczeniu kasowym) i prawidłowo udokumentowane;
- poniesione w okresie kwalifikowalności;
- przy wyborze wykonawców zachowano zasadę konkurencyjności.

Stwierdzono nieprawidłowości w jednym projekcie realizowanym przez LGD LYSKOR, tj.:

- Dwa z 18 skontrolowanych wydatków projektu nie spełniały wymogów kwalifikowalności. Wydatki poniesione na przeprowadzenie dwóch szkoleń zostały zawyżone o kwotę 5,7 tys. zł. LGD rozliczyła koszty

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

szkolenia wszystkich uczestników, mimo że czterech z nich nie spełniło warunku uczestnictwa w szkoleniu w wymiarze nie mniejszym niż 80% zajęć.

- Wszystkie (18) zbadane dokumenty finansowo-księgowe potwierdzające dokonanie wydatków w ramach projektu były nienależycie opisane i nie posiadały wymaganych adnotacji, tj. adnotacji o zatwierdzeniu do wypłaty wraz z datą i czytelnym podpisem (88,9% dokumentów) lub adnotacji o uregulowaniu zobowiązania wynikającego z dokumentu, szczególnie w zakresie podania numeru wyciągu bankowego lub raportu kasowego potwierdzającego ten fakt (77,8%). Było to niezgodne z wymogami określonymi w załączniku nr 7 do umowy o dofinansowanie projektu. Ponadto, dwa (11,1%) dokumenty finansowo-księgowe nie zawierały adnotacji o sposobie ujęcia w księgach rachunkowych, tj. wskazania cyfrowych symboli kont syntetycznych i analitycznych oraz stron, na których były księgowane wraz z datą i czytelnym podpisem osoby dokonującej wpisu do ewidencji księgowej. Jednocześnie naruszało to art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Braki adnotacji były spowodowane niedopatrzaniem osób odpowiedzialnych za opis dokumentów finansowo-księgowych.

We wszystkich zbadanych projektach wydatki nie przekraczały kwot, które zobowiązywały do stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>26</sup>. Jednakże wydatki były ponoszone w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, z wyjątkiem czterech projektów realizowanych w ramach grantu dla LGD Inowrocław. Szczegółowy opis nieprawidłowości w pkt. 5.3.2 Informacji.

### 5.4.3. Monitorowanie realizacji projektów i wskaźników

IK ustanowiła system monitorowania realizacji programów i projektów. Monitoring prowadzony był na poziomie konkretnego projektu (m.in. realizacja wskaźników projektu) oraz na poziomie całego programu operacyjnego (m.in. realizacja wskaźników Ram Wykonania).

Ponadto, IK RPO prowadziła monitoring postępu finansowego na wszystkich etapach wdrażania, tj. naborów wniosków o dofinansowanie, podpisywania umów o dofinansowanie, zatwierdzania wniosków o płatność i rozliczania wydatków IZ RPO z KE (certyfikacja).

#### Przykłady

W sierpniu 2016 r. Ministerstwo zorganizowało spotkanie z **IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego**, poświęcone problemom wdrożeniowym w poszczególnych osiach, w tym w RLKS. W lutym 2017 r. Minister przekazał do Marszałka Województwa pismo zawierające analizę, w której zwrócił

IK oraz IK RPO ustanowiły system monitorowania realizacji RPO, w tym RLKS

Monitoring RPO prowadzony był na etapie naborów wniosków, kontraktacji i certyfikacji środków

<sup>26</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

uwagę m.in. na bardzo niski poziom certyfikacji i kontraktacji RPO w 2016 r., a także na cele niezbędne do osiągnięcia na 2017 r. W kolejnym piśmie z grudnia 2018 r. Minister zwrócił uwagę na zbliżający się przegląd śródkresowy i konieczność pilnego przyspieszenia wdrażania RPO z uwagi na istniejące zagrożenie przesunięcia części środków i zobowiązał Instytucję Zarządzającą do przygotowania planu naprawczego na 2019 r.

W przypadku **województwa podlaskiego**, we wrześniu 2016 r., Minister przekazał do Marszałka Województwa analizę, w której również zwrócił uwagę na konieczność przyspieszenia procesu uruchamiania naborów, podpisywania umów oraz podjęcie działań w celu uruchomienia procesu certyfikacji. W lutym 2017 r. wskazał na bardzo niski poziom certyfikacji środków oraz kontraktacji i zarekomendował podjęcie zdecydowanych działań pozwalających na przyspieszenie wdrażania RPO.

Pod koniec 2017 r., w związku z niewystarczającym tempem wdrażania niektórych programów zagrażającym pełnej realizacji wartości wskaźników na koniec 2018 r., IK RPO przekazała raport z wyników monitoringu realizacji celów za III kwartał 2017 r. i zwróciła się o sporządzenie planów naprawczych m.in. do IZ RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego i Podlaskiego.

Wobec dalszych niezadowalających postępów, w maju i październiku 2018 r. zorganizowano dwa spotkania zarządcze z wszystkimi IZ RPO, których głównym tematem było omówienie problemów w osiągnięciu celów ram wykonania. Dodatkowo podczas posiedzeń komitetów monitorujących, których przedstawiciele IK RPO są członkami, jak również podczas spotkań bilateralnych z IZ, temat ten był szczegółowo omawiany. Kwestia realizacji wskaźników dla ram wykonania była analizowana również w czasie bilateralnych spotkań Komisji Europejskiej z Instytucjami Zarządzającymi RPO, które odbyły się w dniach 4–6 grudnia 2018 r.

Ostatecznie, pomimo działań podejmowanych przez Ministerstwo i IZ RPO, minimalny poziom realizacji wskaźników ram wykonania nie został osiągnięty w przypadku pięciu programów operacyjnych – w każdym z nich w jednej osi priorytetowej, z czego dwie dotyczyły instrumentu RLKS: oś 11 *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność* w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz oś 9 *Rozwój lokalny* w RPO Województwa Podlaskiego.

Pisemne analizy prowadzone były w cyklu tygodniowym i miesięcznym, a ich wyniki przekazywano Kierownictwu Ministerstwa. Co kwartał sporządzano i przekazywano Kierownictwu Ministerstwa również szczegółowe opracowania dotyczące wskaźników efektu rzeczowego Ram Wykonania.

IK oraz IZ RPO monitorowały realizację RLKS w RPO wyłącznie w formule bezpośredniej

Jednakże analiza dokumentacji związanej z monitorowaniem RPO wykazała, że w Ministerstwie analizowane były ryzyka i problemy oraz postęp realizacji RLKS wdrażanym jedynie w formule bezpośredniej. Natomiast nie był monitorowany postęp realizacji wdrażany w formie pośredniej i mieszanej. Ministerstwo analizowało najważniejsze problemy i ryzyka związane z realizacją regionalnych programów operacyjnych. Na działania te składał się m.in. bieżący monitoring postępu realizacji poszczególnych osi programu, udział w komitetach monitorujących, opiniowanie dokumentów wdrożeniowych oraz kontakty z Instytucjami Zarządzającymi. Mając na uwadze konstrukcję wdrażania formuły bezpośredniej RLKS, przewidującej wydzielone osie priorytetowe, monitoring najważniejszych kwestii wdrożeniowych dotyczył także tego instrumentu wsparcia.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdaniem Ministerstwa tylko przewidzenie w programach właściwych priorytetów interwencyjnych wraz z pulą środków przeznaczoną na RLKS, jest kluczowym element, który pozwala monitorować efekty tego instrumentu, zgodnie z jego założeniami.

System monitoringu i sprawozdawczości realizacji LSR, w tym projektów, obejmował m.in.:

- analizę informacji o terminach naborów wniosków o dofinansowanie projektów wraz z informowaniem LGD o wysokości dostępnych środków finansowych;
- weryfikację wniosków o przyznanie pomocy oraz dokumentacji potwierdzającej dokonanie wyboru operacji, w tym rozpatrywanie protestów;
- weryfikację zmian dokonywanych w umowach o dofinansowanie projektów;
- weryfikację wniosków o płatność;
- przeprowadzanie analiz rocznych sprawozdań, polegających na weryfikacji zgodności danych zawartych w tych sprawozdaniach z LSR, umową oraz innymi dokumentami;
- przeprowadzenie oceny efektywności realizacji LSR w ramach RPO i PROW do 2018 r. (tzw. I kamień milowy) oraz bieżącą analizę w tym zakresie;
- przeprowadzanie kontroli LGD nie rzadziej niż raz w roku w celu potwierdzenia wykonywania przez LGD zobowiązań, określonych w umowie.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 23 lit. c umów ramowych, LGD zobowiązane były do złożenia rocznego sprawozdania z realizacji LSR w terminie do 31 stycznia następnego roku (w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego do ostatniego dnia lutego), a w przypadku pierwszego – 2016 roku w terminie wskazanym przez zarząd województwa. Sprawozdanie należało składać na formularzu zgodnym z wytycznymi MRiRW.

Zarządy województw, zgodnie z § 6 pkt 2 i 6 umów ramowych, były zobowiązane do przeprowadzania, w terminie 30 dni od dnia złożenia, analiz rocznych sprawozdań z realizacji LSR, polegających na weryfikacji zgodności danych zawartych w tych sprawozdaniach z LSR, umową oraz innymi dokumentami LGD.

LGD, objęte kontrolą NIK, terminowo i na obowiązujących formularzach złożyły roczne sprawozdania z realizacji LSR. Zarządy województw terminowo i rzetelnie analizowały sprawozdania roczne LGD objętych kontrolą NIK. W przypadku wątpliwości zwracały się do LGD o korekty dotyczące m.in. przedstawionych kwot i wartości wskaźników.

System monitoringu na poziomie IK oraz IZ RPO obejmował szereg działań

Sprawozdania z realizacji LSR były rzetelnie sporządzane i terminowo przekazywane przez LGD oraz analizowane przez zarządy województw

### Dobra praktyka

W **Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi** prowadzono wewnętrzną bazę danych o realizacji LSR wszystkich LGD. W oparciu o tę bazę Samorząd Województwa monitorował postęp realizacji LSR w trybie ciągłym; przekazywał do LGD informacje dotyczące rzeczowego i finansowego postępu realizacji LSR; wydawał zalecenia mające na celu poprawę działalności LGD i realizacji LSR na podstawie wyników corocznie przeprowadzanej kontroli realizacji LSR i realizacji zobowiązań wynikających z umowy ramowej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Stworzono mechanizm kamieni milowych

Dodatkowo, w celu zapewnienia efektywności i monitoringu wydatkowania środków podczas realizacji LSR, stworzony został mechanizm warunkowości polegający na obejmowaniu dofinansowaniem kolejnych projektów w ramach LSR w zależności od zakładanych rezultatów (tzw. *kamieni milowych*) określonych w LSR oraz poprawności i efektywności wydatkowania środków. Określono kamienie milowe obejmujące następujące okresy: lata 2016–2018 – *I kamień milowy*, lata 2019–2021 – *II kamień milowy*.

Zarządy województw miały obowiązek przeprowadzenia oceny efektywności realizacji LSR w ramach RPO i PROW do 2018 r. (tzw. *I kamień milowy*) oraz bieżącą analizę w tym zakresie.

Za zrealizowanie *I kamienia milowego* uznawano osiągnięcie do 31 grudnia 2018 r. co najmniej 20% poziomu wszystkich wskaźników produktu w LSR oraz wykorzystania co najmniej 20% środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR. Ponadto, LGD musiały wykorzystać co najmniej 20% środków finansowych na realizację LSR na utrzymanie miejsc pracy. W przypadku LSR finansowanych z RPO dodatkowo powinna osiągnąć 85% wartości wskaźników ram wykonania przewidzianych do osiągnięcia do końca 2018 r. W przypadku negatywnej oceny przeznaczony na realizację LSR budżet miał zostać zmniejszony. Środki te miały zostać przydzielone LGD najlepiej realizującym LSR lub na inne instrumenty m.in. które osiągnęły co najmniej 50% poziomu każdego wskaźnika produktu oraz wykorzystały co najmniej 40% środków finansowych na realizację LSR.

Szczegółowy opis realizacji przyjętych etapów został przedstawiony w pkt 5.4.4 niniejszej informacji.

### Zarządy województw przeprowadzały coroczne kontrole LGD

Zarządy województw przeprowadzały coroczne kontrole LGD, zgodnie z § 6 pkt 6 umów ramowych. Celem była weryfikacja realizacji LSR pod względem jej zgodności z przepisami prawa, postanowieniami programów operacyjnych i umów ramowych oraz procedurami określonymi w LSR. W latach 2016-2018 kontrole przeprowadzono we wszystkich LGD.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niewłaściwej treści lub niepełnej zawartości strony internetowej LGD, niepełnej treści informacji o wynikach naboru, niewłaściwego wyboru zadania do realizacji, braku przyjęcia niektórych podmiotów do stowarzyszenia, sposobu prowadzenia rejestru interesów członków Rady oraz braku realizacji planów szkoleń pracowników biura LGD oraz członków organów tych stowarzyszeń.

### Przykłady

W **województwie śląskim**, w latach 2016–2018 kontrole przeprowadzono we wszystkich 14 LGD. W 2019 r., do dnia zakończenia kontroli NIK, kontrole zostały przeprowadzone i zakończone w siedmiu LGD. Uwagi i zalecenia po kontrolach najczęściej dotyczyły kwestii formalnych lub merytorycznych w odniesieniu do przeprowadzonych przez LGD naborów.

W **województwie łódzkim**, w latach 2017–2018 przeprowadzone zostały kontrole we wszystkich stowarzyszeniach realizujących LSR. Główne uchybienia dotyczyły m.in.: braków formalnych w dokumentacji wniosków, przeprowa-

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dzania naborów w terminach niezgodnych z harmonogramem, nieprzestrzeżenia procedur dotyczących wyboru i oceny operacji w naborze, w tym braki w dokumentacji, niepublikowania lub nieterminowego publikowania na stronach internetowych LGD protokołów Rady, nieprzestrzegania terminu powiadomienia wnioskodawcy o wyniku oceny operacji oraz nieprzestrzegania kolegialności reprezentowania podmiotu.

W **województwie kujawsko-pomorskim**, w latach 2016–2018 przeprowadzono kontrole w każdej z LGD. Od 2018 r. kolejność kontroli w LGD wynikała z przeprowadzonej analizy ryzyka. Jednakże w wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli LGD Inowrocław stwierdzono, że ustalając kwoty wsparcia czterech projektów objętych grantem, Rada nie przeprowadziła odpowiedniej weryfikacji tych kwot, wskutek czego rzeczywisty koszt niektórych usług, niezbędnych do zrealizowania powyższych projektów objętych grantem, był od 30% do 77% niższy od wartości zadeklarowanych we wnioskach o dofinansowanie. Zarząd województwa przyjął uproszczoną metodę rozliczeń projektów grantowych w ramach instrumentu RLKS w RPO w celu sprawniejszego i szybszego rozliczania projektów. Umowa o dofinansowanie projektu grantowego zawierała postanowienia dotyczące wystąpienia nieprawidłowości w realizacji powierzonych grantów m.in.: LGD była zobowiązana do zwrotu wraz z odsetkami środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie, albo w nadmiernej wysokości oraz wydatkowanych z naruszeniem procedur określonych w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z założeniami kontroli, przyjętymi przez Zarząd Województwa w planie kontroli na rok obrachunkowy 2019/2020, do kontroli projektów grantowych typowano podmioty, które złożyły co najmniej jeden zatwierdzony wniosek o płatność, nie dotyczący zaliczki na realizację projektu. Ponadto czynniki, takie jak wartość projektu nie przewyższająca 1 mln zł oraz okres realizacji projektu, nie przekraczający jednego roku, sklasyfikowano jako czynniki małego ryzyka. Stwierdzone nieprawidłowości w projektach grantowych dotyczyły jedynie nieterminowego złożenia wniosku o płatność.

LGD zrealizowały zalecenia i rekomendacje sformułowane przez zarządy województw.

W okresie objętym kontrolą NIK, zarówno zarządy województw, jak i LGD (w zakresie udzielonych grantów) skontrolowały realizację projektów, w tym przeprowadzały wizyty monitoringowe. Zakres kontroli dotyczył najczęściej następujących zagadnień:

- zgodności realizacji projektu z jego założeniami określonymi w umowie oraz wniosku o dofinansowanie;
- kwalifikowalności wydatków;
- kwalifikowalności uczestników projektu;
- poprawności stosowania zasad konkurencyjności oraz dokumentowania rozeznania rynku;
- poprawności udzielania pomocy publicznej;
- sposobu realizacji działań informacyjno-promocyjnych.

W wyniku tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości w postaci wypłaty zaniżonej stawki stypendium (LGD LYSKOR), braku zgodności zakresu tematycznego oraz oznakowania spotkania informacyjnego z wnioskiem o dofinansowanie (LGD Brama na Podlasie) oraz braku zakupu sprzętu wskazanego we wniosku o dofinansowanie (grantobiorca w projekcie LGD

Zarządy województw,  
jak i LGD kontrolowały  
realizację projektów

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Inowrocław). Stwierdzone uchybienia dotyczyły najczęściej kwalifikowalności wydatków, poprawności danych w Lokalnym Systemie Informatycznym, prawidłowości rozliczeń finansowych oraz poprawności udzielania pomocy. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia zostały usunięte, a wskazane zalecenia i rekomendacje wdrożone.

### Przykłady

**IZ RPO Województwa Śląskiego** przeprowadziła dwie kontrole realizacji przez LGD LYSKOR projektu *Klub Kobiet Aktywnych*. Stwierdzone uchybienia dotyczyły m.in.: nierzetelnego wypełnienia kart czasu pracy, błędnego opisu faktur, braku informacji o uregulowaniu zobowiązania, błędnego wskazania dat wystawienia rachunku, błędnej daty zapłaty oraz wypłatę zaniżonej stawki stypendium. LGD zrealizowała zalecenia IZ RPO.

**IZ RPO Województwa Podlaskiego** przeprowadziła trzy kontrole w miejscu realizacji projektu LGD Brama na Podlasiu. W wyniku realizacji wizyt nie nałożono na Stowarzyszenie korekt finansowych związanych ze stwierdzonymi nieprawidłowościami. Kontrole dotyczyły weryfikacji prawidłowości i kwalifikowalności poniesionych wydatków, prawidłowości realizacji projektu oraz oceny jakości i prawidłowości realizacji spotkania informacyjno-konsultacyjnego z mieszkańcami LGD. Stwierdzono m.in.: brak zgodności zakresu tematycznego spotkania z zatwierdzonym wnioskiem o dofinansowanie, brak zapewnienia jakości usługi wskazanej we wniosku oraz brak prawidłowego oznakowania miejsca realizacji usługi. Zalecono m.in.: ponowne przeprowadzenie spotkania informacyjno-konsultacyjnego, dokumentowania działań podejmowanych w projekcie w sposób rzetelny, zgodny ze stanem faktycznym, zachowanie spójności pomiędzy dokumentami związanymi z realizacją poszczególnych zadań oraz oznakowanie miejsca realizacji projektu zgodnie z umową o dofinansowanie.

W zakresie monitoringu realizacji RLKS, NIK stwierdziła występowanie dobrych praktyk, tj.:

### Dobra praktyka

**Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego** ustanowił pełnomocnika do spraw koordynacji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Pełnomocnik ten został upoważniony m.in. do: zlecania dyrektorom w UM czynności związanych z realizacją zadań w zakresie koordynacji RLKS oraz prowadzenia działań w celu rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych pomiędzy komórkami organizacyjnymi załatwiających sprawy RLKS. W strukturze UM pełnomocnik zatrudniony był na stanowisku Dyrektora Wydziału Koordynacji RLKS. Ponadto, w ww. województwie co pół roku były organizowane spotkania przedstawicieli UM z zarządami LGD w celu omówienia stanu realizacji LSR, problemów z wdrażaniem poszczególnych programów oraz mobilizacji LGD do organizacji naborów zgodnie z harmonogramami.

Dodatkowo w celu ułatwienia prac LGD uruchomiona została zakładka tematyczna dotycząca RLKS na stronie [www.mojregion.eu](http://www.mojregion.eu) (zawierająca informacje o naborach, akty prawne, wytyczne, interpretacje oraz odpowiedzi na pytania).

W województwie łódzkim powstała baza danych (w formacie Excel) wszystkich operacji, dzięki której możliwe jest uzyskanie bieżącej informacji o każdym projekcie, naborze ogłaszającym przez LGD, pozostałym limicie środków w ramach budżetu LGD na poszczególne przedsięwzięcia oraz ilości i stopniu osiągniętych wskaźników produktu zawartych w LSR. Dzięki prowadzeniu bazy możliwe było dokonanie oceny w ramach pierwszego kamienia milowego, a także bieżące monitorowanie efektywności realizacji LSR przez LGD.

### 5.4.4. Poziom wykorzystania środków

We wnioskach o dofinansowanie 33 projektów objętych badaniem NIK, stanowiących załączniki do umowy o dofinansowanie, ustalono wskaźniki produktu oraz wskaźniki rezultatu wraz z określeniem wartości docelowych i terminu ich osiągnięcia.

Wszystkie objęte szczegółowym badaniem NIK projekty były realizowane zgodnie z harmonogramami zawartymi w umowach o dofinansowanie projektu. Wszystkie zaplanowane wskaźniki produktu i rezultatu zostały już osiągnięte w 14 projektach (42,4%), w tym w ośmiu realizujących granty. W pozostałych 19 przypadkach wskaźniki produktu i rezultatu były częściowo zrealizowane, ze względu na dalszą realizację projektów. We wszystkich zbadanych projektach postęp finansowy odpowiadał stanowi realizacji wskaźników produktu.

Najczęstszymi przedmiotami projektów finansowanych z EFS w ramach RLKS były:

- doradztwo zawodowe pracowników socjalnych;
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych nauczycieli;
- szkolenia BHP;
- szkolenia motywacyjne Certified Incentive Specialist (CIS);
- tworzenie Indywidualnych Programów Zatrudnienia;
- warsztaty wzmacniające kompetencje społeczne w odniesieniu do rodziny, profilaktyki uzależnień oraz profilaktyki agresji i przemocy;
- festyny integracyjne z udziałem lokalnej społeczności;
- wsparcie osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym;
- treningi kompetencji społecznych, rodzinnych lub kompetencji społecznych;
- programy pracy z dziećmi i młodzieżą w czasie wolnym;
- wyjazdy dzieci i młodzieży do planetarium, zoo, teatrów, centrów nauki,
- organizacja kółek młodego przyrodnika, poliglotty, informatyka, czy matematyka;
- zakup projektorów, mikroskopów, plansz edukacyjnych, gier językowych oraz ekranów projekcyjnych dla szkół i przedszkoli.

#### Przykłady

W ramach projektu **Klub Kobiet Aktywnych czyli sukces w szpilkach** zakładane wartości wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie zostały osiągnięte lub przekroczone. Zrealizowano wszystkie wskaźniki kluczowe, tj.:

- liczbę 40 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w ramach realizowanego projektu – wsparto 42 osoby;
- liczbę projektów zrealizowanych w pełni lub częściowo przez partnerów społecznych lub organizacje pozarządowe – projekt został częściowo zrealizowany przez partnera;
- liczba środowisk objętych programem aktywności lokalnej, która wynosiła cztery, ze względu na podział obszaru realizacji projektu na cztery obszary funkcjonalne – działania były podejmowane we wszystkich czterech obszarach.

Wskaźnikiem rezultatu była liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu, spośród uczestniczek, które zostały objęte wsparciem w ramach wszystkich działań w projekcie,

Osiągnięcie efektów w projektach objętych szczegółowym badaniem NIK

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

realizowanych zarówno przez LGD i partnera. Oczekiwana wielkość wskaźnika określona została na 10 osób, które podejmą pracę w okresie do czterech tygodni od zakończenia przez uczestnika udziału w projekcie. Wartość tego wskaźnika na zakończenie projektu wyniosła 13 osób.

Projektem *Spółeczność siłą rozwoju – rozwój usług opiekuńczych na terenie objętym LSR Ziemia Pszczyńska* objęto 46 osób niesamodzielnych, co stanowiło 139,4% planowanego wskaźnika produktu (33 osoby). We wszystkich przypadkach opieka była świadczona przez co najmniej trzy miesiące przez cały zespół hospicyjny (opiekunów, pielęgniarki, psychologów i fizjoterapeutę), zgodnie z założeniami projektu.

W trakcie realizacji projektu zawarto umowy o pracę z pięcioma opiekunkami, po zakończeniu projektu cztery umowy zostały przedłużone, a z jedną osobą zawarto umowę zlecenie. Osiągnięto w ten sposób 100% wskaźnika rezultatu wskazanego we wniosku o dofinansowanie, który wynosił pięć miejsc.

Najczęstszymi przedmiotami projektów finansowanych z EFRR w ramach RLKS były:

- dostosowanie obiektów do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (biblioteki, przedszkola, świetlice, kościoły);
- wsparcie zabytków nieruchomych/ruchomych (np. cerkwi, kościołów, budynków, obrazów, ołtarzy, witraży);
- nowo utworzone i utrzymane miejsca pracy (np. świetlice środowiskowe, przedszkola);
- wsparcie obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach (np. place zabaw, przystanki, punkty obsługi rowerów, miasteczka ruchu drogowego);
- wybudowanie nowych jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE (np. montaż paneli fotowoltaicznych, wymiana kotłów c.o.);
- zwiększenie powierzchni obszarów objętych rewitalizacją (np. rynki miast, boiska, kościoły, remizy, place miejskie i wiejskie);
- wsparcie obiektów infrastruktury przedszkolnej (np. rozbudowa i doposażenie przedszkoli, placów zabaw);
- utworzone szlaki turystyczne;
- wsparte formy ochrony przyrody (np. parki, pomniki przyrody);
- udostępnienie usług publicznych on-line (np. usługi e-turystyki);
- wyremontowane budynki na potrzeby społeczności lokalnej (np. świetlice, domu kultury, kina).

**Prawidłowo osiągnano efekty w projektach**

Nie stwierdzono nieprawidłowości w osiągnięciu efektów w przypadku żadnego z 33 projektów skontrolowanych przez NIK. W ocenie NIK, nie istnieje zagrożenie realizacji wskaźników w nadal realizowanych 19 projektach objętych szczegółowym badaniem.

**Prawidłowo określono wskaźniki LSR**

We wszystkich LSR, objętych kontrolą NIK, prawidłowo określono wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania. LSR zawierały opisy strategii i jej celów ogólnych, przypisanych im celów szczegółowych i przedsięwzięć. W strategiach określono ilościowo wartości docelowe produktów i rezultatów. Wartości wskaźników produktu zostały oszacowane na podstawie przeprowadzanych analiz i konsultacji oraz informacji pozyskanych podczas spotkań grup roboczych, kawiarenek obywatelskich, konsultacji społecznych, wywiadów indywidualnych oraz w ramach funkcjonowania

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

punktu konsultacyjnego. Ponadto przeanalizowano fiszki projektowe, składane przez potencjalnych projektodawców/grantobiorców. Wskaźniki rezultatu oraz produktu wyrażone były najczęściej liczbą osób, dzieci, uczniów, nauczycieli albo liczbą szkół i placówek systemu oświaty, obiektów, miejsc świadczenia usług lub miejsc pracy, względnie powierzchnią obszarów, które były objęte działaniami w ramach celu/przedsięwzięcia lub do których kierowane było wsparcie oraz liczbą działań, np. spotkań czy szkoleń.

Realizacja celów i przedsięwzięć rozłożona została w LSR na trzy okresy: lata 2016–2018, 2019–2021 i 2022–2023. Zakończenie realizacji LSR ustalono w umowach ramowych na rok 2023. Większość wskaźników produktu powinna zostać osiągnięta w 100% na koniec 2021 roku, natomiast wskaźników rezultatu na koniec 2023 r.

Osiąganie wskaźników produktów monitorowano na podstawie raportów z systemu SL2014 dotyczących poszczególnych projektów realizujących LSR oraz na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji LSR.

We wszystkich LSR wskaźniki produktu osiągnęły poziomy zaplanowane na koniec 2018 r., co zostało potwierdzone w wyniku przeprowadzenia oceny efektywności realizacji LSR do 2018 r. (tzw. oceny realizacji I kamienia milowego). Wszystkie LSR osiągnęły minimalne poziomy wskaźników produktu oraz wskaźnika finansowego unikając tym samym sankcji finansowych, określonych w § 8 ust. 1 umów ramowych. Jednocześnie wszystkie LGD osiągnęły wymagane wartości wskaźników określone w umowach ramowych jako I kamienie milowe. Skutkowało to otrzymaniem dodatkowych środków na realizację LSR.

Realizację wartości wskaźników LSR podzielono na 3-letnie okresy

We wszystkich LSR, na koniec 2018 r., osiągnięto wymagane poziomy wartości docelowych

### Przykład

W RPO Województwa Podlaskiego wszystkie wskaźniki produktu w obu LSR były zrealizowane zgodnie z planem, w większości uzyskując poziom powyżej 100%. W wyniku oceny efektywności realizacji LSR do 2018 r. (tzw. I kamień milowy) IZ RPO ustaliła m.in., że sześć z 12 LGD nie osiągnęło przewidzianego do realizacji w tym okresie poziomu 60% każdego ze wskaźników produktu projektów, z tego pięć grup nie wykorzystało co najmniej 80% środków finansowych. W związku z tym grupy te nie otrzymały dodatkowych środków, przewidzianych w § 8 ust. 3 umów ramowych. Ponadto osiem LGD osiągnęło wymagane poziomy wskaźników w ramach PROW, w wyniku czego zarząd podwyższył im środki na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR.

W wyniku pozytywnej oceny I kamienia milowego oraz uzyskania dodatkowych środków dokonano zmian LSR w zakresie m.in.: zwiększenia wartości docelowych zdefiniowanych wskaźników, wprowadzenia nowych przedsięwzięć oraz ustanowienia nowych wskaźników produktu i rezultatu.

Wszystkie LSR zostały zaktualizowane po ocenie I kamienia milowego

### Przykład

W ramach LSR realizowanej przez LGD N.A.R.E.W. zwiększone środki przeznaczono na pięć przedsięwzięć, w tym cztery już istniejące. Łącznie dla tych przedsięwzięć określono 12 wskaźników produktu, w tym dwa wskaźniki dla nowego przedsięwzięcia oraz 10 wskaźników dla pozostałych czterech przedsięwzięć, z czego osiem zwiększono, a dwa pozostawiono bez zmian.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W odniesieniu do wszystkich zbadanych LSR nie zidentyfikowano zagrożenia niezrealizowania LSR.

### Ramy wykonania w RPO

Ramy Wykonania programu operacyjnego zawierają wyszacowane przez IZ, dla każdej osi priorytetowej, wartości pośrednie wskaźników finansowych i rzeczowych na koniec 2018 r. oraz ich wartości końcowe na koniec 2023 r., które odzwierciedlają oczekiwany stan realizacji poszczególnych osi priorytetowych programu. Cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich Ramach Wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości celu końcowego do końca 2023 r.

Wskaźniki Ram Wykonania w zakresie RLKS ustalono tylko w dwóch RPO bezpośrednio wdrażających ten instrument

W dwóch województwach wdrażających instrument RLKS w formule bezpośredniej, w osiach priorytetowych, w których go realizowano, ustalono wskaźniki, które wybrane zostały do Ram Wykonania.

### Przykłady

W RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego, w osi 7. *Rozwój kierowany przez społeczność* ustalono wskaźnik produktu liczba wspartych obiektów infrastruktury zlokalizowanych na rewitalizowanych obszarach, a w osi 11. *Rozwój kierowany przez społeczność* wskaźnik liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w programie RLKS. W obydwóch osiach ustalono wskaźnik finansowy całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych.

W RPO Województwa Podlaskiego w osi 8. *Infrastruktura dla usług użyteczności publicznej* (działanie 8.6) ustalono wskaźnik produktu potencjał objętej wsparciem infrastruktury w zakresie opieki nad dziećmi lub infrastruktury edukacyjnej, a w osi 9. *Rozwój lokalny* wskaźnik udział projektów w pełni lub częściowo realizowanych przez partnerów społecznych lub organizacje pozarządowe w ramach realizacji LSR. W obydwóch osiach ustalono wskaźnik finansowy całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych.

Monitorowanie postępów realizacji wskaźników finansowych i rzeczowych w odniesieniu do celów: pośredniego na 2018 r. i celu końcowego na 2023 r. przewidzianych dla Ram Wykonania w programach operacyjnych na poziomie osi priorytetowych, prowadzone było w cyklu kwartalnym za pomocą wspólnego dla wszystkich programów *systemu zarządzania i monitorowania celów finansowo-rzeczowych programów operacyjnych na lata 2014–2020*, opracowanego przez Ministerstwo.

Institucje monitorują realizację wskaźników Ram Wykonania

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy wdrożeniowej oraz z *Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020*, IK RPO monitoruje postęp realizacji celów rocznych, pośrednich i końcowych dla Ram Wykonania w cyklu kwartalnym i rocznym na poziomie osi priorytetowych. Tym samym monitorowanie celów ram wykonania w odniesieniu do RLKS prowadzone jest tylko w formule bezpośredniej RLKS. Dane na temat postępów w osiągnięciu celów raportowane były w sprawozdaniach kwartalnych, składanych przez IZ RPO zgodnie z ww. wytycznymi.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na koniec 2018 r. nie osiągnięto celów pośrednich w dwóch osiach realizujących RLKS, po jednej w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego oraz RPO Województwa Podlaskiego. Nie zrealizowano wymaganego minimum 85% wartości wskaźników finansowych (osiągnięto odpowiednio 67,3% oraz 68,5%). Głównymi powodami nieosiągnięcia celów pośrednich były w szczególności: niewielkie zainteresowanie realizacją projektów przez potencjalnych beneficjentów; zawarcie umów w większości na projekty poniżej 100 000 EUR z rozliczeniem ryczałtowym (wydatki do rozliczenia zostaną przedstawione na koniec realizacji projektu); problemy z realizacją projektów, a zwłaszcza z rekrutacją uczestników; nie posiadanie przez LGD, w początkowym etapie, wystarczającego potencjału organizacyjnego do wdrażania wsparcia w obszarze włączenia społecznego, co spowodowało przesunięcie w czasie wdrażania osi.

Jednocześnie w obu przypadkach wskaźniki te przekroczyły 65%, tym samym nie stanowiły poważnego niepowodzenia w wykonaniu celu pośredniego ram wykonania. W wyniku nieosiągnięcia wskaźników finansowych na koniec 2018 r., rezerwę wykonania w obu programach przesunięto na inne osie priorytetowe realizujące ten sam lub podobny cel. Oznacza to, że żadne z tych województw nie utraciło środków z rezerwy wykonania w RPO.

Na koniec 2018 r. nie osiągnięto dwóch wskaźników finansowych Ram Wykonania w dwóch RPO

### Przykłady

W **województwie kujawsko-pomorskim** nie osiągnięto wymaganego 85% wskaźnika finansowego w osi 11, pomimo tego wskaźnik rzeczowy został wykonany w 103% założonego na 2018 r. celu pośredniego. Przyczyną były m.in.:

- brak wcześniejszego przygotowania merytorycznego LGD w zakresie realizacji wsparcia w obszarze włączenia społecznego i w zakresie organizacyjno-administracyjnym;
- opóźnienia w ocenie wniosków, podpisywaniu umów i weryfikacji wniosków o płatność w ramach RLKS;
- wymóg bezpośredniego udziału LGD w procesie dalszego udzielania wsparcia, przy czym LGD uruchamiały nabory zgodnie z przyjętym własnym harmonogramem, co znacznie wydłużało czas uruchamiania wsparcia i w konsekwencji jego rozliczanie.

Rezerwę wykonania (w wysokości 2149,6 tys. euro) przesunięto do osi priorytetowej 9, gdyż osie te realizują ten sam cel. Działania skierowane są do trudnej grupy jaką są osoby wykluczone, bezrobotne i bezdomne. Ponadto w dotychczasowych konkursach w osi 9 każdorazowo zwiększano alokację na dany nabór z powodu dużego zainteresowania.

W **województwie podlaskim** w osi 9 wskaźnik finansowy zrealizowano na poziomie 68,5%, natomiast wskaźnik produktu osiągnięto w 220% celu pośredniego. W związku z nie osiągnięciem planowanej wartości wskaźnika podjęto działania zaradcze m.in.: uproszczenie warunków wstępnych na etapie naborów projektów, zastosowanie uproszczeń w rozliczaniu, upowszechnianie informacji o realizacji RLKS, usprawnienie współpracy z grupami w zakresie oceny operacji w ramach RLKS. Zarząd przekazał Ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego projekt zmian RPO, w którym zaplanował przesunięcie środków rezerwy wykonania z osi 9 na inne osie RPO. Projekt został pozytywnie zaopiniowany pod względem zgodności z UP i oczekuje na akceptację Komisji Europejskiej.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na koniec II kwartału 2019 r. cztery z ośmiu wskaźników Ram Wykonania dotyczących RLKS w RPO nie osiągnęło wymaganego poziomu

Ministerstwo, analizując postęp realizacji wskaźników w II kwartale 2019 r., w odniesieniu do celów wyznaczonych na 2019 r., za bezpieczny przyjęło poziom powyżej 60% wartości docelowej określonej na ten rok. Analiza sprawozdań oraz *raportu z realizacji celów finansowo-rzeczowych za II kwartał 2019 r.* wykazała, że na koniec czerwca 2019 r. w osiach, w których realizowany jest instrument RLKS:

- w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego dla celów na 2019 r.: w osi 7 wskaźnik rzeczowy został osiągnięty w 46%, a finansowy powyżej 60%. W osi 11 wskaźnik rzeczowy został osiągnięty powyżej 60%, a finansowy w 44,5%. Cele rzeczowe i finansowe na 2023 r. dla osi 7 zostały osiągnięte na poziomie odpowiednio 6% i 5,7%, a dla osi 11 na poziomie 21,4% i 10,1%,
- w RPO Województwa Podlaskiego dla celów na 2019 r.: w osi 8 wskaźnik rzeczowy osiągnięto w 43,6%, a finansowy w 32%. W osi 9 wskaźnik rzeczowy osiągnięto w 181,1%, a finansowy w 65,6%. Cele rzeczowe i finansowe na 2023 r. dla osi 8 zostały osiągnięte na poziomie odpowiednio 16,2% i 15%, a dla osi 9 na poziomie 72,4% i 9,7%.

Występuje ryzyko niezrealizowania celów końcowych w dwóch z czterech osi realizujących RLKS w RPO

W ocenie NIK, ryzyko niezrealizowania wskaźników na koniec 2023 r. istnieje w dwóch osiach priorytetowych, tj. w osi 7 w RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego i w osi 8 w RPO Województwa Podlaskiego.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli była ocena, czy działania w ramach instrumentu Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność zostały przygotowane i są realizowane prawidłowo?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy Instytucja Koordynująca zapewniła warunki do realizacji RLKS?
2. Czy ustanowiony tryb wyboru oraz wybór Lokalnych Strategii Rozwoju są zgodny z obowiązującymi przepisami?
3. Czy ustanowiony tryb wyboru oraz wybór beneficjentów realizujących Lokalne Strategie Rozwoju jest prawidłowy?
4. Czy realizacja dofinansowanych projektów była prawidłowa oraz czy osiągnięte są zakładane efekty?

Kontrolą objęto 13 jednostek, tj. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej oraz 12 jednostek w sześciu wybranych województwach (sześć urzędów marszałkowskich (IZ RPO), pięć lokalnych grup działania oraz jednego beneficjenta).

Zakres podmiotowy

Czynności kontrolne przeprowadzono w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, a w urzędach marszałkowskich, LGD oraz u beneficjenta na podstawie art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

W ramach przygotowania do kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano z Ministerstwa m.in. informacje o postępie w wydatkowaniu alokacji środków UE w ramach RLKS według stanu na 30 marca 2019 r.

Działania na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Okres objęty kontrolą

Wyniki kontroli przedstawiono w 13 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem sześć wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika<sup>27</sup>, że podjęto działania w celu realizacji dwóch wniosków, a trzy pozostają nie zrealizowane.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych NIK zostały wniesione przez kierowników dwóch jednostek, tj.:

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

1. Lokalną Grupę Działania Inowrocław: jedno zastrzeżenie dotyczyło ustaleń kontroli i nieprawidłowości, drugie nie odnosiło się do ustaleń kontroli. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK wszystkie zastrzeżenia zostały uwzględnione.
2. Lokalną Grupę Działania LYSKOR w odniesieniu do ustaleń kontroli. Zastrzeżenia, uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK zostały w części uwzględnione.

<sup>27</sup> Dane według stanu na 6 maja 2020 r.

## ZAŁĄCZNIKI

**Pozostałe informacje** Kontrola została przeprowadzona jako kontrola planowa koordynowana, z inicjatywy NIK, w okresie od 9 września 2019 r. do 20 stycznia 2020 r.

Stwierdzone finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich wyniosły 5737,77 zł.

W kontroli uczestniczyły: Departament Administracji Publicznej NIK oraz cztery delegatury NIK.

### Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	Małgorzata Jarosińska-Jedynak
2.		Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik
3.		Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Witold Kozłowski
4.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Artur Kosicki
5.		Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Brama na Podlasie”	Katarzyna Anna Śniecińska
6.		Stowarzyszenie N.A.R.E.W. – Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi	Mariusz Dudziński
7.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Piotr Całbecki
8.		Lokalna Grupa Działania „Dla Miasta Torunia”	Jędrzej Binkowski
9.		Lokalna Grupa Działania Inowrocław	Karol Legumina
10.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Jakub Chełstowski
11.		Stowarzyszenie LYSKOR	Radosław Łuszcz
12.		Hospicjum Św. Ojca Pio	Teresa Buczak
13.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Grzegorz Schreiber

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Rola w systemie	Ocena kontrolowanej działalności <sup>28</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
				Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	IK RPO	Pozytywna	<p>W celu skoordynowania, przygotowania i wdrożenia RLKS w Polsce m.in. opracowano zasady realizacji, przeprowadzono szereg spotkań konsultacyjnych, udzielono IZ RPO niezbędnych informacji i interpretacji przepisów oraz przeprowadzono monitoring wdrażania.</p> <p>Minister podejmował należyte działania na rzecz przyspieszenia realizacji wskaźników Ram wykonania dla RPO, w tym dwóch RPO, w ramach których RLKS realizowany jest w formule bezpośredniej, w szczególności poprzez zainicjowanie opracowania przez IZ RPO planów naprawczych i monitorowanie ich realizacji. W efekcie, województwa kujawsko-pomorskie i podlaskie uzyskały postęp w kontrakcji i realizacji płatności w ramach realizacji RLKS w RPO, przy czym nadal występuje ryzyko niezrealizowania celów określonych do osiągnięcia na koniec realizacji Umowy Partnerstwa, tj. na koniec 2023 r.</p>	-
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	IZ RPO	Pozytywna	<p>Ustanowiony tryb oraz sposób wyboru LSR były prawidłowe. Wnioski o wybór LSR zostały prawidłowo złożone, zakwalifikowane do oceny oraz ocenione pod względem formalnym. Umowy ramowe na realizację LSR zostały sporządzone według wzoru. Pozytywnie oceniono również nabór projektów grantowych LGD. Prawidłowo dokonano oceny wniosków o udzielenie wsparcia. Zarząd województwa prawidłowo i terminowo rozliczał przekazywane przez LGD wnioski o płatność. Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego prowadzili analizę sprawozdań z realizacji LSR. Monitorowano także realizację wskaźników określonych w LSR i w projektach grantowych.</p>	<p>Działania w celu zidentyfikowania i uniknięcia zagrożeń w realizacji projektów RLKS finansowanych z EFS były jednak niepełne, ponieważ IZ RPO nie posiadała bieżącej i aktualnej wiedzy o zmaterializowanych ryzykach związanych z realizacją projektów grantowych. Wskazuje to na potrzebę ulepszenia sposobu dobierania próby do kontroli w tym zakresie, zwłaszcza wobec przyjętej, uproszczonej metody rozliczeń projektów grantowych w ramach RLKS.</p>

<sup>28</sup> W kontroli zastosowanie miały następujące oceny: pozytywna, negatywna albo ocena w formie opisowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Rola w systemie	Ocena kontrolowanej działalności <sup>28</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
				Prawidłowe	Nieprawidłowe
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	IZ RPO	Pozytywna	<p>Prawidłowo ustanowiono system wyboru LSR, powołano komisję konkursową, dokonano wyboru strategii zgodnie z przepisami. Podpisano umowy o warunkach i sposobie ich realizacji prawidłowo i bez zbędnej zwłoki. Właściwie określono warunki udzielenia wsparcia, uzgadniano harmonogramy naboru wniosków o dofinansowanie projektów oraz weryfikowano spełnienie warunków udzielenia wsparcia projektów wybranych przez LGD, a także zgodnie z przepisami podpisywano umowy o dofinansowanie projektów. Prawidłowo i terminowo aneksowano umowy i rozliczono wnioski o płatność oraz monitorowano realizację wskaźników określonych w LSR i w projektach.</p> <p>Prawidłowość wyboru projektów przez grupy sprawdzano w oparciu o otrzymane od nich dokumenty, tj. zgodnie z wewnętrzną procedurą. Nieosiągnięcie planowanej do końca 2018 r. wartości wskaźnika ram wykonania całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowalnych na poziomie 85% i nieuzyskanie zakładanych wartości wskaźników przez niektóre grupy spowodowało podjęcie przez zarząd odpowiednich kroków w celu zidentyfikowania i uniknięcia zagrożeń i ryzyk w realizacji RLKS.</p>	-
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	IZ RPO	Pozytywna	<p>Zarząd prawidłowo przeprowadził postępowanie w sprawie wyboru LSR. Zarząd wprowadzając odpowiednie uregulowania w ramach RPO WM, umożliwił wsparcie realizacji RLKS także z EFS oraz z EFRR, jednak LGD nie korzystały z tej możliwości.</p>	-

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Rola w systemie	Ocena kontrolowanej działalności <sup>28</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
				Prawidłowe	Nieprawidłowe
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	IZ RPO	Pozytywna	Zarząd prawidłowo przeprowadził postępowanie w sprawie wyboru LSR, w wyniku którego do realizacji zostały wybrane 32 LSR. Strategie te współfinansowane były wyłącznie ze środków pochodzących z EFRROW oraz z EFMR. IZ RPO przyjęła formułę pośrednią wsparcia realizacji RLKS. W RPO WM zaplanowano wsparcie LGD, jako potencjalnych beneficjentów.  IZ RPO dopuściła możliwość zastosowania rozwiązania, że interwencja RPO będzie stanowić uzupełnienie wsparcia EFRROW i EFMR na terytorium danej LGD i być realizowana w oparciu o LSR. Możliwość wsparcia RLKS w formule pośredniej przyjęta w RPO WM nie została w trakcie jego realizacji wykorzystana. Pomimo wstępnego zainteresowania LGD takim wsparciem na etapie prac nad przygotowaniem RPO WM, w praktyce zgłaszały i realizowały one swoje projekty w ramach zwykłych konkursów, jako zwykli beneficjenci RPO WM. W szczególności badane przez NIK projekty LGD nie stanowiły uzupełnienia wsparcia z EFRROW i EFMR oraz nie były realizowane w oparciu o LSR.	-
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	IZ RPO	Pozytywna	Zgodnie z przepisami przeprowadzono ocenę wniosków złożonych przez LGD w ramach konkursu ogłoszonego przez zarząd. Ze stowarzyszeniami, których strategie zostały wybrane do realizacji, podpisano – zgodnie z art. 14 ustawy o RLKS – umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Zarząd uczestniczył w naborach realizowanych przez LGD. Jego udział ograniczał się do oceny merytorycznej i akceptacji dokumentów wymaganych przy wyborze projektów realizowanych w ramach LSR. Zarząd uczestniczył również w rozpatrywaniu protestów składanych od rozstrzygnięć w naborach prowadzonych przez LGD. Realizowane były zasady monitorowania, oceny i kontroli realizacji LSR określone w umowach ramowych. Zarząd dokonywał analizy rocznych sprawozdań z realizacji LSR, przeprowadzał kontrolę w celu potwierdzenia wykonywania przez stowarzyszenie zobowiązań określonych w umowie ramowej. Na bieżąco – z wykorzystaniem wewnętrznej bazy danych – monitorowany był postęp realizacji LSR wszystkich LGD. W oparciu o wyniki analiz zarząd wydawał i nadzorował wykonanie zaleceń mających na celu poprawę działań na rzecz realizacji LSR.	-

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Rola w systemie	Ocena kontrolowanej działalności <sup>28</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
				Prawidłowe	Nieprawidłowe
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	IZ RPO	Pozytywna	Zarząd województwa prawidłowo ustanowił system wyboru LSR. Wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność został przeprowadzony terminowo oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zarząd województwa zatwierdził listy wybranych LSR oraz niezwłocznie podpisał umowy ramowe z LGD. Nabory wniosków o dofinansowanie zostały ogłoszone i przeprowadzone prawidłowo, zgodnie z harmonogramami konkursów. Zarząd województwa zatwierdził i publikował listy ocenionych projektów oraz podpisał umowy o dofinansowanie zgodnie z przepisami. Prawidłowo i terminowo rozliczono wnioski o płatność oraz monitorowano realizację umów o dofinansowanie, w tym osiągnięcie założonych wskaźników, określonych w LSR oraz w projektach.	Stwierdzone nieprawidłowości dotyczący nieterminowego rozpatrywania dwóch protestów z badanej próby pięciu protestów wniesionych od negatywnej oceny projektów, nie miały istotnego wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.
8.	Lokalna Grupa Działania „Dla Miasta Torunia”	LGD	Pozytywna	Organy LGD były obsadzone z zachowaniem zasad reprezentatywności. Ustanowiony tryb oceny i wyboru beneficjentów realizujących LSR był zgodny z obowiązującymi przepisami. Kryteria oceny wniosków o dofinansowanie były mierzalne i równe dla wszystkich konkurujących podmiotów oraz pozwalały zachować spójność wybranych projektów z LSR. Zasady dotyczące sposobu dokonywania tej oceny LGD podała do publicznej wiadomości. Prawidłowo przeprowadzono nabór wniosków o dofinansowanie operacji realizujących LSR i wyłoniono grantobiorców. Zalecenia IZ RPO wynikające z kontroli przeprowadzonej w Stowarzyszeniu zostały zrealizowane. Z planowanych pierwotnie do 30 czerwca 2019 r. 13 naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR, LGD przeprowadziła jeden, a wymagane zamiany w tym zakresie uzgodniła z IZ. W II połowie 2019 r., do czasu zakończenia kontroli, Stowarzyszenie ogłosiło cztery z sześciu zaplanowanych naborów. Wszyscy objęci badaniem beneficjenci osiągnęli zakładane wskaźniki produktu i rezultatu, zarówno obligatoryjne jak i własne, a LGD monitorowała postępy w realizacji wskaźników dofinansowywanych projektów. Objęte kontrolą projekty zostały od strony merytorycznej zrealizowane zgodnie z umowami o dofinansowanie, w tym z harmonogramami rzeczowo-finansowymi. Nie stwierdzono przypadków opóźnienia realizacji projektów. Przewidziane w LSR wskaźniki produktu i rezultatu zostały prawidłowo określone. Spełnione zostały warunki wynikające z umowy ramowej, w której określono konieczne do osiągnięcia na koniec 2018 r. pośrednie wartości wskaźników produktu oraz minimalny poziom wykorzystania środków finansowych.	Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezamieszczeniu na stronie internetowej LGD aktualnej listy członków Rady Programowej oraz czterech spośród dziewięciu aktualizacji harmonogramu planowanych naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR. Do zamieszczenia powyższych informacji Stowarzyszenie było zobowiązane umową ramową zawartą z IZ. W trakcie kontroli NIK nieprawidłowość ta została usunięta.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Rola w systemie	Ocena kontrolowanej działalności <sup>28</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
				Prawidłowe	Nieprawidłowe
9.	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Inowrocław	LGD	W formie opisowej	<p>Rada Stowarzyszenia, jako organ odpowiedzialny za wybór operacji do dofinansowania w ramach LSR została obsadzona z zachowaniem zasady reprezentatywności. Ustanowiony przez Stowarzyszenie tryb oceny i wyboru beneficjentów realizujących LSR był prawidłowy.</p> <p>W ocenie NIK opracowane przez LDG kryteria oceny wniosków o dofinansowanie były równe dla wszystkich wnioskodawców i spójne z LSR. Zasady dotyczące kryteriów, procedur wyboru i oceny projektów objętych grantem Stowarzyszenie podało do publicznej wiadomości. Nabór wniosków o dofinansowanie operacji realizujących LSR i oceny projektów przeprowadzono prawidłowo. Realizując projekty beneficjenci osiągnęli zakładane wskaźniki, nie stwierdzono także przypadków opóźnień w ich realizacji. Według stanu na koniec 2018 r. Stowarzyszenie osiągnęło wartości trzech z czterech wskaźników produktu, określone w umowie ramowej. Osiągnięto także minimalny wymagany poziom wykorzystania środków finansowych – zaawansowanie finansowe LSR na koniec 2018 r. wyniosło 70%.</p>	<p>Rada Stowarzyszenia zobowiązana do weryfikacji kosztów kwalifikowalnych projektu przeprowadziła ocenę czterech spośród 18 skontrolowanych wniosków o dofinansowanie w sposób niezawiniony i efektywny. Jak wykazała kontrola NIK, wydatkowania środków. Jak wykazała kontrola NIK, cztery pozycje kosztów w powyższych wnioskach były łącznie o 26,8 tys. zł niższe niż kwota przyznanego dofinansowania. Działaniem nieprawidłowym było również niezalążanie do umów o powierzenie grantów wniosków o dofinansowanie.</p> <p>Stowarzyszenie prowadziło kontrole monitoringowe u grantobiorców oraz monitorowało postępy w realizacji wskaźników dofinansowywanych projektów. Jednak jak wskazują wyniki kontroli NIK, działalność ta była niewystarczająca w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami przy rozliczaniu projektów, zdanem NIK powinna zostać zintensyfikowana.</p>
10.	Stowarzyszenie N.A.R.E.W. – Narwiańska Akcja Rozwoju Ekonomicznego Wsi	LGD	Pozytywna	<p>Działania LGD w zakresie wdrażania LSR zostały przygotowane i były realizowane prawidłowo. Regulacje normujące funkcjonowanie LGD oraz tryb wyboru operacji nie naruszały ustawy o RLKS. Wybór beneficjentów odbywał się zgodnie z obowiązującymi zasadami. LGD przestrzegała umowy ramowej i umowy o przyznaniu pomocy. Zalecenia wynikające z kontroli realizacji LSR przeprowadzonych przez IZ RPO zostały wykonane. Opóźnienie w realizacji dwóch zaleceń z 2017 roku, dotyczących m.in. statutu LGD (wynoszące od trzech do sześciu miesięcy) nie wywarło wpływu na realizację LSR. Przewidziane do uzyskania wskaźniki produktu i rezultatu były weryfikowane i uaktualniane, stosownie do faktycznego postępu we wdrażaniu LSR. Realizacja projektów wybranych przez LGD do dofinansowania, w tym 27 operacji w ramach RPO pozwoliła osiągnąć na koniec 2018 roku ponad 93% poziomu wskaźników produktu, przewidzianych do uzyskania w latach 2016-2018 i wykorzystać 99% środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w LSR w tym okresie. W efekcie LGD uzyskała zwiększenie środków finansowych na ten cel o łącznie 5 251 848 zł (1 312 962 euro). Zmodyfikowano zarzem LSR, określając w niej przeznaczenie tej kwoty i przewidziane do uzyskania wskaźniki.</p>	<p>Nieprawidłowość, polegająca na zatrudnieniu w kwietniu 2019 r. członka Rady LGD w biurze LGD na umowie o pracę, z naruszeniem art. 4 ust. 4 ustawy o RLKS, została usunięta niezwłocznie po jej stwierdzeniu przez Prezesa Zarządu i nie miała wpływu na kontrolowaną działalność.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Rola w systemie	Ocena kontrolowanej działalności <sup>28</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
				Prawidłowe	Nieprawidłowe
11.	Stowarzyszenie LGD „Brama na Podlasie”	LGD	W formie opisowej	Regulacje normujące funkcjonowanie Stowarzyszenia oraz tryb wyboru operacji były zgodne z ustawą z dnia 20 lutego 2015r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności. LGD zgodnie z obowiązującymi przepisami uzgadniała z Urzędem Marszałkowskim terminy ogłoszeń o naborze wniosków o udzielenie wsparcia, a następnie wybierała do dofinansowania operacje spełniające lokalne kryteria wyboru. W uzgodnieniu z UMWP dokonywano zmian w regulaminach konkursów i w zakresie lokalnych kryteriów wyboru. LGD przestrzegała obowiązków określanych umową o dofinansowanie projektu. Zalecenia wynikające z kontroli realizacji LSR przeprowadzonych przez UMWP zostały wykonane. LGD terminowo przedkładała właściwie sporządzone wnioski o płatność. Realizacja wybranych przez LGD do dofinansowania operacji, w tym 27 w ramach RPO pozwoliła osiągnąć 93% poziomu wskaźników produktu przewidzianych do uzyskania w latach 2016–2018 i wykorzystać 100% środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji LSR w tym okresie. W efekcie LGD uzyskała zwiększenie środków finansowych na realizację LSR o łącznie 6936,8 tys. zł.	Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na niezachowaniu podczas wyboru 20 operacji w ramach LSR wymogu, aby żadna grupa interesu w organie decyzyjnym (Radzie) nie posiadała więcej niż 49% praw głosu, co było niezgodne z art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia ogólnego oraz z art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o RLKS. Spośród wybranych w ten sposób operacji zarząd województwa udzielił wsparcia finansowego 14 beneficjentom o łącznej wartości 5852,5 tys. zł. Kolejna nieprawidłowość, dotycząca braków w uzasadnieniu informacji (jednej z 12 zbadanych) przekazanej wnioskodawcy, naruszająca art. 21 ust. 5 pkt 1 ustawy RLKS, miała incydentalny charakter i nie wywarła istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.
12.	Stowarzyszenie LYSKOR	LGD	W formie opisowej	Regulacje normujące funkcjonowanie Stowarzyszenia oraz tryb wyboru operacji były zgodne z ustawą z dnia 20 lutego 2015r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności. LGD zgodnie z obowiązującymi przepisami uzgadniała z Urzędem Marszałkowskim terminy ogłoszeń o naborze wniosków o udzielenie wsparcia, a następnie wybierała do dofinansowania operacje spełniające lokalne kryteria wyboru. W uzgodnieniu z UMWP dokonywano zmian w regulaminach konkursów i w zakresie lokalnych kryteriów wyboru. LGD przestrzegała obowiązków określanych umową o dofinansowanie projektu. Zalecenia wynikające z kontroli realizacji LSR przeprowadzonych przez UMWP zostały wykonane. LGD terminowo przedkładała właściwie sporządzone wnioski o płatność. Realizacja wybranych przez LGD do dofinansowania operacji, w tym 27 w ramach RPO pozwoliła osiągnąć 93% poziomu wskaźników produktu przewidzianych do uzyskania w latach 2016–2018 i wykorzystać 100% środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji LSR w tym okresie. W efekcie LGD uzyskała zwiększenie środków finansowych na realizację LSR o łącznie 6936,8 tys. zł.	W toku realizacji Projektu stwierdzono następujące nieprawidłowości, które nie spowodowały negatywnych skutków dla realizacji Projektu: – 3 z 7 wniosków o płatność (42,8%) LYSKOR przekazał z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 21 dni; – 18 zbadanych dokumentów finansowo-księgowych, potwierdzających dokonanie wydatków w ramach Projektu (100% badanych dokumentów) nie posiadało części adnotacji wymaganych w załączniku nr 7 do umowy o dofinansowanie projektu – brakowało adnotacji o zatwierdzeniu dokumentu do wypłaty wraz z datą i czytelnym podpisem lub adnotacji o uregulowaniu zobowiązania wynikającego z dokumentu. W dwóch przypadkach brakowało wskazania kont syntetycznych i analitycznych, na których były księgowane dokumenty, a także daty i czytelnego podpisu właścicielki osoby, co jednocześnie naruszało art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Ponadto dwa zadeklarowane we wnioskach o płatność wydatki nie spełniały wymogów kwalifikowalności, co skutkuje koniecznością dokonania korekty wniosku o płatność końcową o kwotę 5737,77 zł (6,16% zbadanych wydatków).

## ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Rola w systemie	Ocena kontrolowanej działalności <sup>28</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
				Prawidłowe	Nieprawidłowe
13.	Hospicjum Św. Ojca Pio w Pszczynie	Beneficjent	Pozytywna	Hospicjum realizowało projekt zgodnie z podpisaną umową o dofinansowanie. Prawidłowo wywiązywało się z obowiązku przedkładania IZ RPO wniosków o płatność. We wnioskach o płatność zadeklarowano wydatki spełniające wymogi kwalifikowalności wskazane w Wytocznych w zakresie kwalifikowalności wydatków oraz przedstawiono osiągnięte efekty realizacji projektu wyrażone wskaźnikami produktu i rezultatu. Osiągnięte rezultaty projektu były zgodne lub przewyższały założone w ww. umowie o dofinansowanie projektu, realizowanego w ramach instrumentu RLKS i obejmowały objęcie usługami społecznymi 46 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem oraz stworzenie pięciu miejsc świadczenia tych usług.	-

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Rozporządzenia  
Parlamentu Europejskiego  
i Rady (UE): ogólne  
nr 1301/2013  
nr 1304/2013

Podstawowymi aktami prawnymi ustanawiającymi i regulującymi Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność są Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) ogólne, nr 1301/2013 oraz nr 1304/2013.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest wspierany ze środków EFRROW, określane nazwą LEADER, i może być wspierany ze środków EFRR, EFS lub EFMR (dalej: „funduszy”). Rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest skoncentrowany na konkretnych obszarach poniżej szczebla regionalnego; kierowany przez lokalne grupy działania, w których skład wchodzi przedstawiciele władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców, przy czym na poziomie podejmowania decyzji ani władze publiczne – określone zgodnie z przepisami krajowymi – ani żadna z grup interesu nie posiada więcej niż 49 % praw głosu; prowadzony na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych lokalnych strategii rozwoju; zaprojektowany z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i potencjału oraz zawiera elementy innowacyjne w kontekście lokalnym i zakłada tworzenie sieci kontaktów oraz, w stosownych przypadkach, współpracę (art. 32 ust. 2 rozporządzenia ogólnego).

Na podstawie art. 32 ust. 5 rozporządzenia ogólnego, RLKS wspierany z właściwych funduszy jest prowadzony w ramach jednego lub więcej priorytetów właściwego programu lub właściwych programów.

Zgodnie z art. 5 pkt 9 lit. d rozporządzenia 1301/2013, EFRR wspiera RLKS w priorytecie inwestycyjnym 9 d *Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją* (cel tematyczny 9) poprzez inwestycje dokonywane w kontekście strategii na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Natomiast, zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b ppkt (vi) rozporządzenia 1304/2013, EFS wspiera RLKS w ramach celu tematycznego 9 *Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją*, w priorytecie 9vi Strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 19 rozporządzenia ogólnego, strategia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oznacza spójną grupę operacji mających na celu osiągnięcie lokalnych celów i zaspokojenie lokalnych potrzeb, która przyczynia się do realizacji unijnej strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i jest zaprojektowana i realizowana przez lokalne grupy działania.

Strategia ta, zgodnie z art. 33 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, zawiera przynajmniej następujące elementy:

- a) Określenie obszaru i ludności objętych strategią.
- b) Analizę potrzeb i potencjału obszaru w zakresie rozwoju, w tym analizę mocnych i słabych stron, szans i zagrożeń.
- c) Opis strategii i jej celów, opis zintegrowanego i innowacyjnego charakteru strategii oraz hierarchię celów, w tym wartości docelowe dotyczące

produktów lub rezultatów. W odniesieniu do rezultatów wartości docelowe mogą być ujęte ilościowo lub jakościowo. Strategia jest spójna z odpowiednimi programami wszystkich właściwych zaangażowanych funduszy.

- d) Opis procesu zaangażowania społeczności w opracowanie strategii.
- e) Plan działania wskazujący, w jaki sposób cele przekładają się na działania.
- f) Opis rozwiązań w zakresie zarządzania i monitorowania strategii wykazujący potencjał lokalnej grupy działania do realizacji strategii oraz opis szczegółowych rozwiązań dotyczących ewaluacji.
- g) Plan finansowy strategii, w tym planowaną alokację każdego z właściwych funduszy.

Państwa członkowskie określają kryteria wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (art. 33 ust. 2 ww. rozporządzenia). Strategie wybierane są przez komisję utworzoną w tym celu przez odpowiedzialną instytucję lub instytucje zarządzające i zatwierdzane przez odpowiedzialną instytucję lub instytucje zarządzające (art. 33 ust. 3 ww. rozporządzenia).

W decyzji zatwierdzającej strategię rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność określa się alokację każdego z właściwych funduszy. W decyzji określa się również obowiązki w zakresie zadań dotyczących zarządzania i kontroli w ramach programu lub programów w odniesieniu do strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (art. 33 ust. 5 ww. rozporządzenia).

Lokalne Grupy Działania, zgodnie z art. 34 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, opracowują i realizują strategie rozwoju lokalnego kierowane przez społeczność. Państwa członkowskie określają odnośne role lokalnej grupy działania i instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie odpowiednich programów w odniesieniu do wszystkich zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Do minimalnych zadań LGD, zgodnie z art. 34 ust. 3 rozporządzenia ogólnego, należą:

- rozwijanie zdolności podmiotów lokalnych do opracowywania i wdrażania projektów, w tym rozwijania ich zdolności zarządzania projektami;
- opracowanie niedyskryminującej i przejrzystej procedury wyboru oraz obiektywnych kryteriów wyboru projektów, które pozwalają uniknąć konfliktów interesów, gwarantują, że co najmniej 50% głosów w decyzjach dotyczących wyboru pochodzi od partnerów niebędących instytucjami publicznymi i umożliwiają wybór w drodze procedury pisemnej;
- zapewnianie spójności ze strategią rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność podczas wyboru projektów poprzez uszeregowanie tych projektów w zależności od ich wkładu w realizację celów i strategii;
- opracowanie i publikowanie naborów wniosków lub ciągłej procedury składania projektów, w tym określanie kryteriów wyboru;
- przyjmowanie i dokonywanie oceny wniosków o dofinansowanie;
- wybór projektów i ustalanie kwoty wsparcia oraz, w stosownych przypadkach, przedkładanie wniosków do podmiotu odpowiedzialnego za ostateczną weryfikację kwalifikowalności przed ich zatwierdzeniem;

## ZAŁĄCZNIKI

- monitorowanie wdrażania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i projektów będących przedmiotem wsparcia oraz przeprowadzanie szczegółowych działań ewaluacyjnych związanych z tą strategią.

W myśl art. 34 ust. 4 rozporządzenia ogólnego, bez uszczerbku dla ust. 3 lit. b, lokalna grupa działania może być beneficjentem i wdrażać operacje zgodnie ze strategią rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, wsparcie z właściwych EFSI rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność obejmuje:

- a) koszty wsparcia przygotowawczego obejmującego budowanie potencjału, szkolenie i tworzenie sieci kontaktów w celu przygotowania i wdrożenia strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność;
- b) wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność;
- c) przygotowanie i realizację przedsięwzięć lokalnej grupy działania w zakresie współpracy;
- d) koszty bieżące związane z zarządzaniem wdrażania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność obejmujące koszty operacyjne, koszty personelu, koszty szkoleń, koszty związane z public relations, koszty finansowe, a także koszty związane z monitorowaniem i ewaluacją tej strategii, o których mowa w art. 34 ust. 3 lit. g;
- e) animowanie realizacji strategii kierowanej przez społeczność w celu ułatwienia wymiany między zainteresowanymi podmiotami, aby zapewniać informacje i propagować strategię oraz aby wspierać potencjalnych beneficjentów w celu opracowywania operacji i przygotowywania wniosków.

### Umowa Partnerstwa

W Umowie Partnerstwa, zawartej przez Polskę z KE na lata 2014–2020, wskazano, że w ramach polityki spójności, RLKS jest nowym instrumentem i jego zastosowanie nie jest obligatoryjne. Instrument ten zasługuje jednak na szczególną uwagę przede wszystkim ze względu na jego partycypacyjny charakter, przejawiający się zaangażowaniem lokalnych społeczności i lokalnych partnerów – samorządu, biznesu i sektora pozarządowego – w tworzenie i realizację LSR. Z tego względu przyjmuje się w UP rozwiązanie wspierające realizację RLKS w ramach polityki spójności.

RLKS będzie wdrażany w zakresie EFS i EFRR, w zależności od decyzji samorządu województwa, w ramach RPO. Wybór formuły i wielkości wsparcia zależy od zarządu województwa i powinien być wskazany w RPO. Wszystkie wskazane opcje dają możliwość wsparcia dla istniejących lub powstających LGD. Wsparcie realizacji RLKS ze środków EFS i EFRR może się odbywać, w zależności od decyzji samorządu województwa, w ramach RPO, w trzech następujących formułach:

- Formuła bezpośrednia – realizacja jedno- lub wielofunduszowych LSR na całym obszarze województwa. W przypadku RPO, RLKS wdrażana jest w ramach priorytetu inwestycyjnego 9vi (EFS) lub/i 9d (EFRR).
- Formuła pośrednia – wsparcie LGD na obszarach wiejskich oraz rybackich i akwakultury, jako beneficjentów zwykłych osi, działań/podziałów w ramach RPO bez wskazania w momencie wyboru LSR indykatywnego budżetu na projekty realizowane w ramach LSR

ze środków EFS i/lub EFRR oraz bez udziału EFS w finansowaniu kosztów przygotowawczych, bieżących i animacji. Możliwe są dwa rodzaje wsparcia pośredniego z RPO: dedykowane konkursy, wyłącznie dla LGD (na realizację projektów komplementarnych do LSR zatwierdzonej w ramach PROW lub PO RYBY). W przypadku dedykowanych konkursów IZ RPO powinna wziąć pod uwagę, jako kryterium formalne – oprócz kryteriów przewidzianych w RPO również kwestię zgodności projektów z LSR lub wskazanie LGD jako jednego z możliwych beneficjentów w zwykłych konkursach, kierowanych do szerszego grona potencjalnych wnioskodawców.

- Formuła mieszana – w przypadku braku oddzielnych konkursów LGD traktowane są jak zwykły beneficjent – łącząca dwie opcje: wsparcie LGD na obszarach wiejskich oraz rybackich i akwakultury na zasadzie beneficjentów (formuła pośrednia) oraz umożliwienie realizacji RLKS na obszarach miejskich powyżej 20 tys. mieszkańców lub w dzielnicach takich miast (w formule bezpośredniej) w ramach PI 9vi oraz PI 9d.

Dopuszcza się realizację strategii jedno- lub wielofunduszowych, jednak przy zachowaniu podstawowej zasady 1 LGD – 1 obszar – 1 LSR. Podstawowym obszarem realizacji LSR, na którym funkcjonuje tylko jedna LGD, jest obszar gminy. W przypadku LGD na obszarach miejskich minimalna liczba ludności objętych LSR wynosi 20 000 mieszkańców, niezależnie czy dotyczy całego miasta, dzielnicy czy grupy dzielnic. W przypadku LGD na obszarach wiejskich oraz rybackich i akwakultury liczba ludności objęta LSR powinna wynosić minimum 30 000, a maksimum 150 000 mieszkańców oraz obszar realizacji LSR musi obejmować co najmniej dwie gminy.

W rozdziale 3.3.1 umowy partnerstwa wskazano, że możliwe są trzy sposoby realizacji projektów w ramach LSR:

- projekty realizowane indywidualnie w ramach wniosków składanych przez beneficjentów innych niż LGD i wybieranych przez LGD, a następnie przedkładanych do weryfikacji do urzędu marszałkowskiego (art. 17 ust. 1 ustawy o RLKS);
- projekty grantowe, w ramach których LGD jako beneficjent organizuje konkursy na realizację mikroprojektów zapewniając ich rozliczanie, monitoring i odpowiadając przed zarządem województwa za prawidłowość wydatków i realizację wskaźników wynikających z umowy o dofinansowanie projektu grantowego (art. 17 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy);
- projekty „własne” LGD wynikające z LSR, w których beneficjentem jest LGD (art. 17 ust. 3 pkt 2 ustawy o RLKS).

Zgodnie z art. 30a ust. 2–3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, RLKS może być realizowany wyłącznie w ramach regionalnych programów operacyjnych. Realizacja RLKS odbywa się na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności, a w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie – na zasadach określonych w niniejszej ustawie.

Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa)

Ustawa o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (tzw. ustawa o RLKS)

Art. 5 ust. 1 ustawy o RLKS stanowi, że wyboru LSR dokonuje się spośród LSR, które oprócz warunków określonych w regulaminie konkursu spełniają następujące warunki:

- oprócz elementów określonych w art. 33 ust. 1 rozporządzenia ogólnego, LSR zawiera plan komunikacji z lokalną społecznością;
- obszar objęty LSR jest spójny przestrzennie, zamieszkały nie więcej niż przez 150 tys. mieszkańców oraz – w zależności od źródeł współfinansowania – zamieszkały przez nie mniej niż liczbę mieszkańców określoną w tym przepisie;

LSR będzie realizowana przez LGD spełniającą wymagania określone w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1 oraz w art. 4, a wszystkie gminy, których obszar jest objęty LSR, są członkami tej LGD i nie są członkami innych LGD, które ubiegają się o wybór LSR albo których LSR została wybrana.

Wyboru LSR dokonuje się:

- przy zastosowaniu kryteriów wyboru jednakowych dla wszystkich programów, dotyczących: charakterystyki obszaru objętego LSR, reprezentatywności składu rady, wiedzy i doświadczenia osób zaangażowanych w opracowanie i realizację LSR, zasad funkcjonowania LGD, zasad wyboru operacji, doświadczenia LGD w zakresie realizacji strategii lub projektów o charakterze podobnym odpowiednio do LSR lub operacji realizowanych w jej ramach, jakości diagnozy obszaru objętego LSR, adekwatności celów i przedsięwzięć określonych w LSR do diagnozy obszaru objętego LSR i wniosków wynikających z konsultacji projektu LSR z lokalną społecznością, zgodności LSR z celami określonymi w programach, opracowania LSR z udziałem lokalnej społeczności i zasad udziału tej społeczności w realizacji LSR, poprawności określenia wskaźników realizacji LSR i ich adekwatności do celów i przedsięwzięć określonych w LSR, innowacyjnego charakteru LSR, zintegrowania LSR, zgodności i komplementarności LSR z innymi dokumentami planistycznymi opracowanymi dla obszaru objętego LSR, monitorowania i oceny przez LGD realizacji LSR, poziomu zaangażowania w realizację LSR środków innych niż środki przewidziane na realizację programu;
- do wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR (art. 5 ust. 3 ustawy o RLKS).

Zgodnie z art. 6 ww. ustawy, wyboru LSR dokonuje się na wniosek LGD w ramach konkursu ogłoszonego przez zarząd województwa.

Ogłoszenie o konkursie, zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, zawiera w szczególności wskazanie: terminu składania wniosków o wybór LSR, miejsca i trybu składania wniosków o wybór LSR, sposobu ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR, miejsca zamieszczenia formularza wniosku o wybór LSR, formularza umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR, zwanej dalej „umową ramową”, oraz regulaminu konkursu, dokumentów potwierdzających spełnienie warunków oraz kryteriów wyboru LSR oraz EFSI, z których środków będą współfinansowane LSR wybrane w ramach tego konkursu. Zgodnie

z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o RLKS, ogłoszenie o konkursie jest podawane do publicznej wiadomości przez zarząd województwa, w szczególności na stronie internetowej województwa, co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia terminu składania wniosków o wybór LSR. Termin składania wniosków o wybór LSR nie może być krótszy niż 14 dni i dłuższy niż 60 dni (art. 8 ust. 2 ww. ustawy).

Artykuł 9 ust. 1 ustawy o RLKS stanowi, że zarząd województwa przeprowadza wybór LSR na podstawie regulaminu konkursu. Regulamin konkursu w szczególności określa: tryb składania wniosków o wybór LSR i sposób uzupełniania w nich braków oraz poprawiania w nich oczywistych omyłek; kryteria wyboru LSR wraz z podaniem ich znaczenia i sposobu oceny; minimalną liczbę punktów, której uzyskanie jest niezbędne do wyboru LSR; sposób ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR; sposób podania do publicznej wiadomości wysokości środków dostępnych w ramach konkursu przeznaczonych na realizację LSR; sposób podania do publicznej wiadomości wyników konkursu; formę i sposób udzielania LGD wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu (art. 9 ust. 2 ww. ustawy). Zarząd województwa podaje do publicznej wiadomości, w szczególności na stronie internetowej województwa, regulamin konkursu. Do czasu rozstrzygnięcia konkursu nie dopuszczalna jest zmiana regulaminu konkursu skutkująca nierównym traktowaniem LGD (art. 9 ust. 4 ww. ustawy).

Wybór LSR, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o RLKS, jest dokonywany w drodze uchwały komisji. Komisja przygotowuje i zamieszcza na stronie internetowej województwa listę ocenionych LSR zawierającą liczbę punktów otrzymanych przez poszczególne LSR oraz wskazanie LSR, które zostały wybrane (art. 11 ust. 2 ww. ustawy). Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o RLKS, komisję, powołuje zarząd województwa, w drodze uchwały, określając w szczególności: liczbę członków komisji; skład komisji; regulamin działania komisji normujący zasady jej funkcjonowania. W skład komisji wchodzi przedstawiciele zarządu województwa i eksperci (art. 3 ust. 2 ustawy o RLKS). Zgodnie z art. 11 ust. 5 ustawy o RLKS, wyboru LSR dokonuje się w terminie czterech miesięcy od dnia upływu terminu składania wniosków o wybór LSR.

Niezwłocznie po dokonaniu wyboru LSR zarząd województwa zatwierdza LSR, zawierając z LGD, która będzie realizowała tę LSR, umowę ramową (art. 14 ust. 1 ww. ustawy). Umowa ramowa jest zawierana pod rygorem nieważności w formie pisemnej na formularzu opracowanym przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw rybołówstwa (art. 14 ust. 2 ww. ustawy). Elementy umowy ramowej określone zostały w art. 14 ust. 4 ustawy o RLKS. Wybrana LSR stanowi załącznik do umowy ramowej (art. 14 ust. 6 ww. ustawy).

Stosownie do art. 17 ust. 1 ustawy o RLKS wsparcie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 lit. b rozporządzenia ogólnego, jest udzielane, jeżeli są spełnione warunki jego udzielenia określone w przepisach regulujących zasady wsparcia z udziałem poszczególnych EFSI lub na podstawie tych przepisów: 1) na operację wybraną przez LGD, która jest stroną umowy

ramowej; 2) do wysokości środków, o których mowa w art. 33 ust. 5 rozporządzenia ogólnego, przewidzianych w umowie ramowej. Wsparcie może być udzielone również LGD, która jest stroną umowy ramowej na operacje, które dzielą się na projekty grantowe oraz operacje własne LGD (art. 17 ust. 3 ustawy o RLKS).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o RLKS, ogłoszenie o naborze wniosków o udzielenie wsparcia na projekty realizowane przez podmioty inne niż LGD, podaje do publicznej wiadomości LGD, która jest stroną umowy ramowej, po uzgodnieniu terminu naboru tych wniosków z zarządem województwa. LGD występuje o uzgodnienie terminu naboru tych wniosków nie później niż 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia biegu terminu składania wniosków (art. 19 ust. 2 ustawy o RLKS). LGD zamieszcza ogłoszenie o naborze wniosków w szczególności na swojej stronie internetowej, nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia biegu terminu składania tych wniosków (art. 19 ust. 3 ustawy o RLKS). Ogłoszenie o naborze wniosków musi zawierać dane określone w art. 19 ust. 4 ustawy o RLKS. Wniosek o udzielenie wsparcia na projekt realizowany przez podmiot inny niż LGD składa się do LGD, natomiast na projekt grantowy lub projekt własny LGD składa się do zarządu województwa, z którym LGD zawarła umowę ramową (art. 20 ust. 1–2 ustawy o RLKS).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o RLKS, LGD dokonuje oceny zgodności projektów z LSR, ich wyboru oraz ustala kwotę wsparcia. Art. 21 ust. 5 ustawy o RLKS stanowi, że w terminie 60 dni od dnia następującego po ostatnim dniu terminu składania wniosków o udzielenie wsparcia na operacje realizowane przez podmioty inne niż LGD, LGD:

1. przekazuje podmiotowi ubiegającemu się o wsparcie pisemną informację o wyniku oceny zgodności jego operacji z LSR lub wyniku wyboru, w tym oceny w zakresie spełniania przez jego operację kryteriów wyboru wraz z uzasadnieniem oceny i podaniem liczby punktów otrzymanych przez operację, a w przypadku pozytywnego wyniku wyboru – zawierającą dodatkowo wskazanie, czy w dniu przekazania wniosków o udzielenie wsparcia do zarządu województwa operacja mieści się w limicie środków wskazanym w ogłoszeniu o naborze tych wniosków;
2. zamieszcza na swojej stronie internetowej listę operacji zgodnych z LSR oraz listę operacji wybranych, ze wskazaniem, które z operacji mieszczą się w limicie środków wskazanym w ogłoszeniu o naborze wniosków o udzielenie wsparcia.

Przesłanki zgodności projektu z LSR określono w art. 21 ust. 2 ustawy o RLKS, który stanowi, że przez operację zgodną z LSR rozumie się operację, która:

1. zakłada realizację celów głównych i szczegółowych LSR, przez osiągnięcie zaplanowanych w LSR wskaźników;
2. jest zgodna z programem, w ramach którego jest planowana realizacja tej operacji, z warunkami, o których mowa w art. 18a ust. 1, oraz na realizację której może być udzielone wsparcie w formie, o której mowa w art. 19 ust. 4 pkt 1 lit. b;

3. jest zgodna z zakresem tematycznym, o którym mowa w art. 19 ust. 4 pkt 1 lit. c;
4. jest objęta wnioskiem o udzielenie wsparcia, który został złożony w miejscu i terminie wskazanym w ogłoszeniu o naborze wniosków.

Prawo wniesienia protestu przez podmiot ubiegający się o wsparcie zostało uregulowane w art. 22 ustawy o RLKS. W szczególności określono, że protest wnosi się w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia informacji o wyniku oceny (art. 22 ust. 2 ww. ustawy), za pośrednictwem LGD i rozpatrywany jest przez zarząd województwa (art. 22 ust. 5 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o RLKS, w terminie 60 dni od dnia następującego po ostatnim dniu terminu składania wniosków o udzielenie wsparcia na operacje realizowane przez podmioty inne niż LGD, LGD przekazuje zarządowi województwa wnioski o udzielenie wsparcia dotyczące wybranych operacji wraz z dokumentami potwierdzającymi dokonanie wyboru operacji.

Ostateczną decyzję w sprawie udzielenia wsparcia na dany projekt podejmuje zarząd województwa, z którym została zawarta umowa ramowa dotycząca LSR, w ramach której będzie realizowana ta operacja (art. 24 ustawy o RLKS).

Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w poszczególnych województwach są realizowane zgodnie z zasadami opisanymi w Regionalnym Programie Operacyjnym. Natomiast w Szczegółowych Opisach Osi Priorytetowych znajduje się informacja, w których Osiach priorytetowych/priorytetach inwestycyjnych realizowane są RLKS, jakie są zasady naboru wniosków o dofinansowanie oraz zasady realizacji poszczególnych projektów.

Regionalne  
Programy Operacyjne  
oraz Szczegółowe Opisy  
Osi Priorytetowych  
(tzw. SzOOP)

### 6.3. Wykaz aktów prawnych i podstawowych dokumentów programowych dotyczących kontrolowanej działalności

Przepisy  
Unii Europejskiej

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289, ze zm.).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470, ze zm.).

Przepisy i dokumenty  
krajowe

4. Umowa partnerstwa.
5. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (Dz. U. z 2019 r. poz. 1167).
7. Zasady realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce, zatwierdzone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w kwietniu 2014 r.

Wytyczne ministra  
właściwego do spraw  
rozwoju regionalnego

8. Wytyczne w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014–2020.
9. Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach EFRR i EFS oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020.
10. Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014–2020.
11. Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020.
12. Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020.
13. Wytyczne w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020.

Dokumenty regionalne

14. Regionalne Programy Operacyjne poszczególnych województw.
15. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych poszczególnych RPO.

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
12. Minister Finansów
13. Marszałkowie Województw