



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP.410.005.03.2019

Pan

Witold Kozłowski
Marszałek Województwa Małopolskiego
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
ul. Raławicka 56
30-017 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/006 – Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w perspektywie finansowej 2014-2020

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (dalej: UMWM) ul. Raclawicka 56, 30-017 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Kozłowski, Marszałek Województwa Małopolskiego, od 19 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jacek Krupa, Marszałek Województwa Małopolskiego, od 9 listopada 2015 r. do 18 listopada 2018 r. Marek Sowa, Marszałek Województwa Małopolskiego, od 2 grudnia 2010 r. 28 października 2015 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 2)</p>
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustanawianie trybu wyboru oraz wybór Lokalnych Strategii Rozwoju.2. Ustanawianie trybu wyboru oraz wybór projektów/beneficjentów realizujących LSR.3. Realizacja projektów wybranych do dofinansowania oraz osiągnięcie zakładanych rezultatów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do 9 grudnia 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Łukasz Piotrowski, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr KAP/70/2019 z 11 września 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1)</p>

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 i 1571, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie podjęte przez Samorząd Województwa Małopolskiego działania umożliwiające wsparcie realizacji Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (dalej: RLKS) m.in. w formule pośredniej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego 2014-2020 (dalej: RPO WM).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, Zarząd Województwa Małopolskiego (dalej: Zarząd WM) prawidłowo³ przeprowadził postępowanie w sprawie wyboru Lokalnych Strategii Rozwoju (dalej: LSR), w wyniku którego do realizacji zostały wybrane 32 LSR. Strategie te współfinansowane były wyłącznie ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: EFRROW) oraz z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (dalej: EFMR). W ramach instrumentu RLKS umowami o dofinansowanie objęto 1 319 projektów o wartości wkładu UE ogółem 125 835,5 tys. zł, tj. 59,4 % planowanej alokacji⁴.

Instytucja Zarządzająca RPO WM (dalej: IZ RPO) przyjęła formułę pośrednią wsparcia realizacji RLKS. W RPO WM zaplanowano wsparcie Lokalnych Grup Działania (dalej: 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ustanawianie trybu wyboru oraz wybór Lokalnych Strategii Rozwoju

Opis stanu faktycznego

Zarząd WM, Uchwałą nr 141/16 z dnia 2 lutego 2016 r., powołał osiemnastoosobową Komisję do spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz przyjął Regulamin jej działania, w którym w szczególności określono zadania Komisji, udział ekspertów w ocenie LSR, proces oceny, tryb pracy Komisji, sposób oceny i wyboru LSR.

(akta kontroli str. 91-108)

UMWM przeprowadził jeden konkurs na wybór LSR w oparciu o Regulamin konkursu, który stanowił załącznik do Uchwały nr 1359/15 Zarządu WM z dnia

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Ocena została sformułowana na podstawie wyników wcześniejszej kontroli UMWM przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Krakowie.

⁴ Według stanu na 30 czerwca 2019 r.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

8 października 2015 r. w sprawie ogłoszenia konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Zgodnie z powyższą uchwałą określono termin składania wniosków w konkursie od dnia 10 listopada 2015 r. do dnia 30 grudnia 2015 r.

18 kwietnia 2016 r. Komisja do spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność podjęła stosowne uchwały w sprawie wyboru LSR. Do realizacji wybrano 32 LSR tj. wszystkie LSR złożone przez wnioskodawców.

Na wszystkie, wybrane 32 LSR, przeznaczono środki z EFRROW. Ponadto jedna LSR współfinansowana była również ze środków EFMR.

Żadna wybrana LSR nie była finansowana ze środków EFS oraz z EFRR.

Konkurs na wybór LSR był przedmiotem kontroli NIK przeprowadzonej w 2018 r.⁶ NIK pozytywnie oceniła wybór LSR do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER. Ustalenia kontroli wskazały, iż działania podejmowane przez Samorząd Województwa Małopolskiego były zgodne z obowiązującymi regulacjami prawnymi w tym zakresie.

(akta kontroli str. 89-90, 108-509)

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z kontrolą NIK przeprowadzoną w 2018 r., w której dokonano oceny wyboru LSR do dofinansowania z funduszy EFRROW i EFMR, odstąpiono od wydania oceny cząstkowej.

OBSZAR

2. Ustanawianie trybu wyboru oraz wybór projektów/beneficjentów realizujących LSR.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z sekcją 3.3.1 Umowy Partnerstwa, w ramach polityki spójności, RLKS jest nowym instrumentem i jego zastosowanie nie jest obligatoryjne. Wsparcie realizacji RLKS w ramach RPO ze środków EFS i EFRR może się odbywać, w zależności od decyzji samorządu województwa, w trzech następujących formułach: bezpośredniej, pośredniej lub mieszanej. Wsparcie pośrednie możliwe jest jako: (1) konkursy dedykowane wyłącznie dla LGD (na realizację projektów komplementarnych do LSR zatwierdzonej w ramach PROW⁷ lub PRiM⁸) lub (2) wskazanie LGD, jako jednego z możliwych beneficjentów w zwykłych konkursach, kierowanych do szerszego grona potencjalnych wnioskodawców. W przypadku dedykowanych konkursów IZ RPO powinna wziąć pod uwagę, jako kryterium formalne, oprócz kryteriów przewidzianych w RPO, również kwestie zgodności projektów z LSR. W Umowie Partnerstwa wskazano również, że „Wybór formuły i wielkości wsparcia zależy od zarządu województwa i powinien być wskazany w RPO”.

Samorząd Województwa Małopolskiego w RPO WM⁹ w sekcji 4.1 wskazał, że *w ramach RPO nie będzie zastosowany instrument RLKS w formule bezpośredniej. W ramach programu planuje się wsparcie Lokalnych Grup Działania, jako potencjalnych beneficjentów. Instytucja Zarządzająca RPO WM dopuszcza możliwość zastosowania rozwiązania zgodnie, z którym interwencja RPO będzie stanowiła uzupełnienie wsparcia EFRROW i EFMR na terytorium danej LGD i będzie realizowana w oparciu o LSR.*

⁶ Kontrola nr P/18/080 *Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER w latach 2015-2018*. Kontrolę UMWM przeprowadziła Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie.

⁷ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, dalej: PROW.

⁸ Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020, dalej: PRiM.

⁹ Uchwała nr 240/15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 4 marca 2015 r. w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 (z późn. zm.).

Taka forma wsparcia identyfikowana jest, według Umowy Partnerstwa i „Zasad realizacji instrumentu Rozwój lokalny kierowany przez społeczność w Polsce”, opracowanych przez ówczesnego Ministra Infrastruktury i Rozwoju, jako formuła pośrednia.

(akta kontroli str. 31)

Pomimo tego, że w RPO WM dopuszczono możliwość wsparcia realizacji RLKS w formule pośredniej, Wicemarszałek Województwa Małopolskiego poinformował, że ostatecznie nie zdecydowano o wykorzystaniu tego mechanizmu w ramach RPO WM. Podał również, że IZ nie ma w planach realizacji RLKS w ramach RPO WM 2014-2020.

Wicemarszałek wyjaśnił, że decyzja o odstąpieniu od realizacji mechanizmu RLKS w RPO WM w formule bezpośredniej, jak i pośredniej poprzez dedykowane nabory dla LGD, miała formalne umocowanie w zapisach Umowy Partnerstwa, które jednoznacznie wskazywały, iż w ramach polityki spójności, RLKS był instrumentem nowym i jego zastosowanie nie było obligatoryjne, a zapisy RPO WM nie zawierały bezwzględnego zobowiązania w tym zakresie. Odstąpienie od wdrażania mechanizmu RLKS w ramach RPO WM, wynikało z faktu planowanego uruchomienia rozwiązania alternatywnego, tj. mechanizmu tzw. Subregionalnego Programu Rozwoju (dalej: SPR), w ramach którego założono osiągnięcie celów zbliżonych do tych, które zawarto w propozycji dotyczącej RLKS. Z uwagi na wysoki poziom złożoności procedur w systemie przygotowania i realizacji RPO, wobec braku jednoznacznych przesłanek wskazujących na możliwą efektywność ekonomiczną i społeczną mechanizmu RLKS, zdecydowano o rezygnacji z tworzenia kolejnych (poza SPR i ZIT) mechanizmów terytorialnych, które mogłyby skutkować ryzykiem dalszego skomplikowania i spowolnienia systemu wdrażania programu.

(akta kontroli str. 620-649, 670-675)

Ze Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO WM 2014-2020 (dalej: SzOOP) wynika, że IZ RPO WM nie przewidywała w żadnym działaniu/poddziałaniu konkursów dedykowanych wyłącznie dla LGD, ani też nie wskazała LGD w katalogach beneficjentów, jako odrębnej kategorii beneficjenta.

SzOOP dopuszcza jednakże ich uczestnictwo w konkursach, w których potencjalnymi beneficjentami mogły być organizacje pozarządowe, np. w działaniach/poddziałaniach: 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.

(akta kontroli str. 604-619)

Z informacji uzyskanych przez NIK¹⁰ z LGD wynika, że 29 z 32 LGD jest i była zainteresowana możliwością pozyskiwania wsparcia na projekty realizujące Lokalne Strategie Rozwoju z RPO WM. Sześć z nich podejmowało starania (również, jako członkowie Małopolskiej Federacji LGD) o wprowadzenie RLKS do RPO WM 2014-2020. 10 LGD zgłosiło uwagi, co do istoty formuły pośredniej RLKS wpisanej w RPO WM, w której LGD mogły aplikować o środki z RPO, jako potencjalni beneficjenci, oceniając, że takie wsparcie nie jest formą RLKS. Natomiast trzy LGD¹¹ nie były

¹⁰ W toku kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano informacje od wszystkich 32 LGD, których strategie zostały wybrane do realizacji.

¹¹ Nadwiślańska Grupa Działania „E.O.CENOMA”, Stowarzyszenie Perły Beskidu Sądeckiego, Lokalna Grupa Działania Dunajec-Biała.

zainteresowane uzyskaniem wsparcia, głównie ze względu na ograniczenia kadrowe oraz rozbudowaną biurokrację i organizację.

(akta kontroli str. 511-603)

Według stanu na 30 czerwca 2019 r., w ramach RLKS, przeprowadzono 688 naborów na projekty realizujące LSR, dofinansowane z EFROW (673 nabory) oraz z EFMR (15 naborów).

(akta kontroli str. 59-78)

Wicemarszałek Województwa poinformował, że IZ RPO nie prowadziła dedykowanych konkursów dla LGD. Według stanu na 30 czerwca 2019 r., siedem LGD (z 32) realizowało 13 projektów, jako beneficjenci RPO WM. Projekty te były zgłoszone w zwykłych konkursach, tak więc - jak wykazał Wicemarszałek Województwa - nie było przesłanek dla oceny zgodności projektów z LSR.

Badanie dwóch projektów¹² wykazało¹³, że nie spełniały one przesłanek określonych dla wsparcia realizacji RLKS w RPO WM, tj. nie stanowiły uzupełnienia wsparcia EFROW i EFMR na terytorium danej LGD i nie były realizowane w oparciu o LSR.

(akta kontroli str. 79-84, 604-617)

W związku ze stwierdzeniem, że projekty realizowane przez LGD w ramach RPO WM nie były projektami realizowanymi w ramach RLKS, NIK odstąpiła od badania trybu wyboru, wyboru projektów/beneficjentów realizujących LSR.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie podjęte przez Samorząd Województwa Małopolskiego działania umożliwiające wsparcie realizacji RLKS w formule pośredniej w ramach RPO WM. Zarząd Województwa Małopolskiego, na etapie programowania, prawidłowo podjął decyzję o wsparciu realizacji RLKS w RPO WM w formule pośredniej, tj. poprzez wsparcie LGD jako potencjalnych beneficjentów. Interwencja RPO miała stanowić uzupełnienie wsparcia EFROW i EFMR na terytorium danej LGD i być realizowana w oparciu o LSR. W SzOOP nie wskazano LGD jako odrębnej kategorii potencjalnych beneficjentów. W dokumentach programowych umożliwiono im uczestnictwo w konkursach, jako podmiotom będącym organizacjami pozarządowymi. Projekty realizowane przez LGD w ramach RPO WM nie stanowiły uzupełnienia ww. wsparcia i nie były realizowane w oparciu o LSR.

OBSZAR

3. Realizacja projektów wybranych do dofinansowania oraz osiągnięcie zakładanych rezultatów.

Opis stanu faktycznego

W ramach instrumentu RLKS w Województwie Małopolskim, według stanu na 30 czerwca 2019 r. objęto umowami o dofinansowanie 1 319 projektów o wartości wkładu UE 125 835,5 tys. zł, tj. 59,4% planowanej alokacji (211 863,4 tys. zł), natomiast na 30 września 2019 r. liczba projektów wzrosła o 58 (do 1 377 projektów), a wartość wkładu UE o 4,1% tj. do 130 949,2 tys. zł (59,9% planowanej alokacji), w tym w:

- podziałaniu 19.2 PROW realizowano 1 287 projektów o wartości 86 980,3 tys. zł, tj. 52,1% planowanej alokacji (166 979,3 tys. zł),

¹² Projekt pn. „Utworzenie centrum turystyczni rekreacyjnego Korony Sądeckiej na terenie Gmin Chelmiec, Grybów, Kamionka Wielka i Miasto Grybów” realizowany przez LGD Korona Sądecka oraz projekt pn. „50+ aktywność = SUKCES!” realizowany przez LGD Dolina Soły.

¹³ Wyboru próby dokonano w sposób celowy. Analizie poddano w szczególności dokumentację dotyczącą naboru wniosków o dofinansowanie (ogłoszenie o naborze, wnioski o dofinansowanie).

- poddziałaniu 19.3 PROW: 6 projektów o wartości 936,8 tys. zł, tj. 29,5% planowanej alokacji (3 181,2 tys. zł),
- poddziałaniu 19.4 PROW: 31 projektów o wartości: 36 079,5 tys. zł, tj. 100% planowanej alokacji,
- priorytecie 4 PRiM: 53 projekty o wartości 6 952,7 tys. zł, tj. 56,3% planowanej alokacji (12 350,7 tys. zł).

Institucja Certyfikująca, według stanu na 30 września 2019 r., zatwierdziła wnioski o płatność o wartości wkładu UE ogółem 62 568,9 tys. zł (tj. 28,6% wartości alokacji), z czego: w poddziałaniach: 19.2 zatwierdzono 26,9% wartości alokacji (44 945,3 tys. zł), w 19.3 – 3,6% (115,9 tys. zł), w 19.4 – 37,1% (13 370,9 tys. zł), a w Priorytecie 4 PRiM – 33,5% (4 136,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 56-58)

W związku z niską kontraktacją w poddziałaniu 9.3 PROW, Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich wyjaśnił, iż ze względu na brak podejmowanych działań przez LGD, UMWM wielokrotnie apelował do LGD o zintensyfikowanie działań dotyczących realizacji poddziałania 19.3, natomiast Umowa ramowa nie przewiduje sankcji dla LGD za brak realizacji ww. poddziałania.

(akta kontroli str. 650-653)

Według stanu na 30 września 2019 r. siedem LGD¹⁴ realizowało 16 projektów w ramach RPO WM¹⁵, w działaniach/poddziałaniach¹⁶, w których jako beneficjenta dopuszczono organizacje pozarządowe. IZ RPO WM wskazała jednocześnie, że nie były to projekty realizujące LSR za pomocą instrumentu RLKS.

(akta kontroli str. 79-84)

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z nierealizowaniem w ramach RLKS projektów dofinansowanych z RPO WM 2014-2020, NIK odstąpiła od wydania oceny cząstkowej.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

¹⁴ LGD „Korona Sądecka” realizowała 5 projektów; LGD „Brama Beskidu” realizowała 4 projekty; LGD „Nad Białą Przemszą” i LGD „Zielony Pierścień Tamowa” realizowały po 2 projekty; LGD „Blisko Krakowa”, LGD „Turystyczna Podkowa” i LGD „Dolina Soły” realizowały po jednym projekcie.

¹⁵ 7 projektów dofinansowanych z EFRR i 8 z EFS.

¹⁶ 4.4.1 (Rozwój infrastruktury produkcji energii ze źródeł odnawialnych) – 4 projekty; 8.5 (Wsparcie na rzecz łączenia życia zawodowego z prywatnym) oraz 9.1.2 (Aktywna integracja – projekty konkursowe) – po 2 projekty; 3.3.1 (Promocja gospodarcza Małopolski), 6.1.4 (Lokalne trasy turystyczne – SPR), 6.3.1 (Rozwój lokalny zasobów subregionów – SPR), 8.2 (Aktywizacja zawodowa), 9.2.1 (Usługi społeczne i zdrowotne w regionie), 9.2.3 (Usługi opiekuńcze oraz interwencja kryzysowa – SPR), 10.1.2 (Wychowanie przedszkolne – SPR), 10.1.3 (Edukacja w szkołach prowadzących kształcenie ogólne) – po jednym projekcie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa,..... grudnia 2019 r.

Kontroler
Łukasz Piotrowski
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
podpis

.....
podpis