



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.019.01.2019

Piotr Całbecki
Marszałek Województwa
Kujawsko-Pomorskiego
Plac Teatralny 2
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Plac Teatralny 2, 87-100 Toruń ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Calbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ustanowienie trybu wyboru oraz wybór Lokalnych Strategii Rozwoju. 2. Ustanowienie trybu wyboru oraz wybór projektów/beneficjentów realizujących Lokale Strategie Rozwoju. 3. Realizacja projektów wybranych do dofinansowania oraz osiąganie zakładanych rezultatów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do czasu zakończenia kontroli ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy.
Kontroler	Maciej Gajdzik, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/128/2019 z 9 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁵ instrumentu Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność⁶ – w perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Ustanowiony przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁷ tryb oraz sposób wyboru Lokalnych Strategii Rozwoju⁸ były prawidłowe. Na podstawie próby siedmiu wniosków o wybór LSR o największym zaawansowaniu finansowym oraz wniosków o wybór LSR realizowanych na terenie Torunia i Inowrocławia stwierdzono, że wnioski te zostały prawidłowo złożone, zakwalifikowane do oceny oraz ocenione pod względem formalnym. Kontrola dziewięciu umów ramowych na realizację LSR wykazała, że zostały sporządzone według wzoru opracowanego przez właściwego
---------------------	--

¹ Dalej: „Urząd Marszałkowski”.

² Tj. do 6 grudnia 2019 r.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną - jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „Województwo”.

⁶ Dalej: „RLKS”.

⁷ Dalej: „Zarząd Województwa”.

⁸ Dalej: „LSR”.

ministra oraz zawierały wszystkie elementy określone w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności⁹.

Pozytywnie oceniono również nabór projektów grantowych Lokalnych Grup Działania¹⁰. Na podstawie próby pięciu wniosków o dofinansowanie projektu grantowego stwierdzono, że Komisja Oceny Projektów prawidłowo dokonała oceny wniosków o udzielenie wsparcia. 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.

Na podstawie wszystkich (6) zatwierdzonych wniosków o płatność związanych z realizowanymi projektami grantowym LGD działających na terenie Torunia i Inowrocławia stwierdzono, że Zarząd Województwa prawidłowo i terminowo rozliczał przekazywane przez LGD wnioski o płatność. Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego prowadzili analizę sprawozdań z realizacji LSR, składanych przez wybrane do szczegółowej kontroli LGD działające na terenie Torunia i Inowrocławia. Monitorowano także realizację wskaźników określonych w LSR i w projektach grantowych. Działania w celu zidentyfikowania i uniknięcia zagrożeń w realizacji projektów RLKS finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego¹¹ były jednak niepełne, ponieważ Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego nie posiadała bieżącej i aktualnej wiedzy o zmaterializowanych ryzykach związanych z realizacją projektów grantowych. Wskazuje na potrzebę ulepszenia sposobu dobierania próby do kontroli w tym zakresie, zwłaszcza wobec przyjętej, uproszczonej metody rozliczeń projektów grantowych w ramach RLKS.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. System wyboru oraz wybór Lokalnych Strategii Rozwoju

Opis stanu
faktycznego

1.1. System wyboru Lokalnych Strategii Rozwoju.

Opis systemu wyboru LSR zawarty został w opracowaniu pt. „System oceny projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020”. Opis ten zawierał informację, że procedura wyboru LSR została opracowywana przez ministra właściwego ds. rozwoju wsi i ministra właściwego do spraw rybołówstwa, w porozumieniu z Zarządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Wybór LSR miał być dokonywany na wniosek LGD w ramach konkursu ogłoszonego przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego i na zasadach wskazanych w art. 7-13 ustawy o RLKS. Niezwłocznie po dokonaniu wyboru LSR Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego miał je zatwierdzać, zawierając z LGD umowy ramowe, które były podstawą do ubiegania się o wsparcie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020¹³.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1167, dalej: „ustawa o RLKS”.

¹⁰ Dalej: „LGD”.

¹¹ Dalej: „EFS”.

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana - jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Dalej: „RPO WK-P”.

Zasady wyboru LSR zostały także scharakteryzowane w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych RPO WK-P 2014-2020¹⁴. Informacje dotyczące organizacji konkursu, kryteriów wyboru LSR, warunków udziału w konkursie, komisji ds. wyboru LSR oraz zawierania umów ramowych odpowiadały treści przepisów art. 3, 5, 6, 9, 10 i 14 ustawy o RLKS.

(akta kontroli str. 237-239, 399-405)

Szczegółowo system wyboru LSR został określony w uchwale Zarządu Województwa z dnia 7 października 2015 r. w sprawie ogłoszenia konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Uchwałą tą m.in. ustalono regulamin konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Regulamin ten spełniał wymogi określone w art. 9 ust. 2 pkt 1-6 ustawy o RLKS. Forma i sposób udzielania LGD wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu zostały określone w ogłoszeniu o konkursie na wybór LSR, ustalonym w ww. uchwale Zarządu Województwa.

(akta kontroli str. 3-159)

Kryteria wyboru LSR przyjęte zostały 7 października 2015 r. przez Zarząd Województwa, w ramach regulaminu konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Kryteria te spełniały wymogi określone w art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o RLKS i nie były zmieniane w trakcie konkursu. W dniu 8 czerwca 2015 r. Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 zaopiniował te kryteria pozytywnie.

(akta kontroli str. 3-159, 240-242)

Uchwałą z 20 stycznia 2016 r. Zarząd Województwa 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. W składzie komisji nie dokonywano zmian. Regulamin działania tej komisji został przyjęty uchwałą Zarządu Województwa z 16 grudnia 2015 r.

(akta kontroli str. 187-236)

1.2. Wybór Lokalnych Strategii Rozwoju

W okresie od stycznia 2014 r. do czerwca 2019 r. Zarząd Województwa ogłosił jeden konkurs na wybór LSR (9 października 2015 r.). W konkursie tym złożono 28 wniosków na łączną kwotę 440 496,9 tys. zł¹⁵. Wszystkie te wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, a LSR opisane w tych wnioskach – wybrane do realizacji.

Z powyższych strategii – 18 przewidziane było do finansowania z trzech Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych¹⁶, sześć – z EFS, jedna – z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego¹⁷, jedna – z EFRROW¹⁸ oraz jedna – z czterech funduszy¹⁹.

(akta kontroli str. 184, 243-244)

¹⁴ W części obejmującej podręcznik dla LGD.

¹⁵ Według limitu wsparcia określonego w umowach ramowych.

¹⁶ Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: „EFS”), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: „EFRR”) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: „EFRROW”).

¹⁷ Lokalna Strategia Działania Stowarzyszenia Lokalna Grupa Rybacka „Nasza Krajna i Pałuki” na lata 2014-2020.

¹⁸ Strategia Rozwoju lokalnego Kierowanego Przez Społeczność na Lata 2014-2020 Lokalnej Grupy Działania „Trzy Doliny”.

¹⁹ Strategia Rozwoju lokalnego Kierowanego Przez Społeczność Stowarzyszenia „Lokalna Grupa Działania Pojezierze Brodnickie” została sfinansowana również z EFMR.

Zarząd Województwa zastosował regulamin konkursu na wybór LSR opracowany przez właściwego ministra, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o RLKS. Załącznikami do tego regulaminu były opracowane przez właściwego ministra formularze wniosku o wybór LSR oraz umowy ramowej. Stosownie do wymogu określonego w art. 9 ust. 4 powyższej ustawy regulamin, ten został udostępniony na stronie internetowej Województwa. W regulaminie tym nie wprowadzano zmian.

(akta kontroli str. 5-182, 1032)

Treść ogłoszenia o konkursie na wybór LSR została ustalona przez Zarząd Województwa uchwałą z 7 października 2015 r. W dniu 9 października 2015 r. ogłoszenie to zostało zamieszczone na trzech stronach internetowych, w tym – na stronie internetowej Województwa, wraz z linkami do treści odpowiedniej uchwały Zarządu Województwa, ustalającej w szczególności regulamin wyboru LSR. Materiały te spełniały wymogi określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o RLKS. Ponadto skrócona informacja o naborze wniosków o wybór LSR została zamieszczona w jednym z ogólnopolskich dzienników. Stosownie do wymogu określonego w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o RLKS ogłoszenie o konkursie zostało podane do publicznej wiadomości co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia terminu składania wniosków o wybór LSR.

W powyższym ogłoszeniu określono osobne okresy naboru dla LSR współfinansowanych włącznie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (od 4 stycznia do 26 lutego 2016 r.) oraz pozostałych LSR (od 9 listopada do 30 grudnia 2015 r.). Terminy te spełniały wymóg określony w art. 8 ust. 2 ustawy o RLKS.

(akta kontroli str. 5-182, 250-258)

Na podstawie próby siedmiu wniosków o wybór LSR o największym zaawansowaniu finansowym²⁰ oraz wniosków o wybór LSR realizowanych na terenie Torunia i Inowrocławia²¹, o łącznej wartości 188 988,1 tys. zł stwierdzono, że wnioski te zostały prawidłowo złożone, zakwalifikowane do oceny oraz ocenione pod względem formalnym.

(akta kontroli str. 1518-1768, 2032-2247)

Na podstawie powyższej próby 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 regulaminie konkursu. Ocenę badanych wniosków przeprowadziło niezależnie dwóch członków komisji. Stosownie do wymogu określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o RLKS decyzje zatwierdzające zbadaną próbę LSR określały alokację każdego z funduszy. Stosownie do wymogu określonego w art. 11 ust. 3 ustawy o RLKS oraz wymogów określonych w regulaminie konkursu, uchwały o wyborze LSR zawierały w szczególności informację o liczbie punktów otrzymanych w ramach oceny poszczególnych kryteriów wyboru LSR, uzasadnienie tej oceny oraz pouczenie o możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Wyboru LSR, w badanej próbie wniosków, dokonano 27 kwietnia 2016 r., tj. w ustawowym terminie czterech miesięcy od dnia upływu terminu składania wniosków o wybór LSR (terminy te wyznaczono na 30 grudnia 2015 r. oraz 26 lutego 2016 r.).

(akta kontroli str. 1518-1768, 2032-2247)

²⁰ LGD Czarnoziem na Soli, LGD Dorzecza Zgłowiączki, LGD Gminy Powiatu Świeckiego, LGD Pałuki-Wspólna Sprawa, LGD Vistula Terra Culmensis- Rozwój przez Tradycję, Stowarzyszenie Partnerstwo dla Krajny i Pałuk, LGD Dolina Drwęcy.

²¹ Dobór celowy tych dwóch wniosków.

Zarząd Województwa zawarł 28 umów ramowych na realizację LSR. Łączna wysokość środków finansowych na wsparcie realizacji zadań przewidzianych w LSR w ramach tych umów została określona na kwotę 440 496,9 tys. zł.

Na podstawie próby dziewięciu umów ramowych na realizację LSR stwierdzono, że umowy te sporządzane były w formie pisemnej, według wzoru opracowanego przez właściwego ministra oraz zawierały wszystkie elementy określone w art. 14 ust. 4 ustawy o RLKS (w szczególności: termin i miejsce realizacji LSR, zasady realizacji LSR, zasady monitorowania, oceny i kontroli realizacji LSR, zasady współpracy LGD z podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie LSR, harmonogram naborów wniosków o udzielenie wsparcia, informację o wysokości środków na realizację poszczególnych celów LSR, warunki zmiany albo rozwiązania umowy w zakresie przewidzianym do wsparcia w ramach poszczególnych programów, zobowiązanie LGD do zamieszczenia umowy ramowej wraz z LSR na stronie internetowej LGD oraz zobowiązania LGD do stosowania wytycznych właściwego ministra).

Zgodnie z treścią § 5 ust. 1 pkt 28 powyższych umów - LGD były zobowiązane do stosowania wytycznych, o których mowa w:

- art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020²²,
- art. 27 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego²³,
- art. 7 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020²⁴.

W okresie od dnia wyboru LSR do dnia zawarcia umów ramowych, tj. od 27 kwietnia do 19 maja 2016 r., 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.

Umowy te zostały zawarte 19 maja 2016 r., tj. w terminie określonym w art. 33 ust. 4 rozporządzenia ogólnego²⁵, tj. nie później niż dwa lata od przyjęcia umowy partnerstwa. Umowy ramowe zostały zawarte bez nieuzasadnionej zwłoki, tj. zgodnie z wymogiem określonym w art. 14 ust. 1 ustawy o RLKS.

(akta kontroli str. 259-397, 1774-1783)

Wybór LSR były przedmiotem audytu przeprowadzonego w 2016 r. przez audytora wewnętrznego Urzędu Marszałkowskiego. W szczególności przedmiotem audytu był wybór i obsługa prac komisji do spraw oceny i wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Kontrolowanymi komórkami organizacyjnymi były

²² Dz. U. poz. 349.

²³ Dz. U. poz. 1358.

²⁴ Dz. U. poz. 1146 ze zm.

²⁵ 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.).

Biuro Koordynacji RLKS oraz Biuro Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi w Departamencie Spraw Społecznych i Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego. W wyniku audytu nie stwierdzono nieprawidłowości. Zidentyfikowano natomiast ryzyko w zakresie trybu i długości trwania akceptacji zmian wprowadzanych do wybranych warunkowo LSR (co w Urzędzie Marszałkowskim dotyczyło umowy ramowej zawartej z LGD Zakole Dolnej Wisły). W związku z tym audytor sformułował wniosek dotyczący zasygnalizowania usprawnienia regulaminu wyboru LSR organowi właściwemu do opracowania tego regulaminu.

Wybór LSR oraz proces zawierania umów ramowych z LGD nie był natomiast przedmiotem kontroli zewnętrznych i wewnętrznych.

(akta kontroli str. 397-398, 1786-1819)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zarządu Województwa w kontrolowanym obszarze. Ustanowiony przez Zarząd Województwa tryb oraz sposób wyboru LSR były prawidłowe. Na podstawie próby siedmiu wniosków o wybór LSR o największym zaawansowaniu finansowym oraz wniosków o wybór LSR realizowanych na terenie Torunia i Inowrocławia stwierdzono, że wnioski te zostały prawidłowo złożone, zakwalifikowane do oceny oraz ocenione pod względem formalnym. Kontrola dziewięciu umów ramowych na realizację LSR wykazała, że zostały sporządzone według wzoru opracowanego przez właściwego ministra oraz zawierały wszystkie elementy określone w art. 14 ust. 4 ustawy o RLKS.

OBSZAR

2. System wyboru oraz wybór projektów i beneficjentów w ramach LSR

Opis stanu
faktycznego

2.1. System wyboru projektów w ramach LSR

Zgodnie z Systemem Oceny Projektów RPO WK-P, nabór projektów miał być organizowany przez LGD w porozumieniu z Instytucją Zarządzającą RPO WK-P²⁶, jako podmiotem odpowiedzialnym za weryfikację i zatwierdzanie dokumentacji naboru. W tej formule możliwa była realizacja projektów finansowanych ze środków EFS i EFRR.

W pierwszej kolejności LGD miały przeprowadzać ocenę zgodności projektów z LSR oraz z kryteriami wyboru określonymi we własnej procedurze. Następnie wnioski powinny zostać przekazywane do IZ RPO w celu weryfikacji spełniania przez projekt warunków udzielenia wsparcia, zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący RPO WK-P 2014-2020.

Po zakończeniu weryfikacji wszystkich wniosków mieszczących się w przewidzianym przez LGD limicie środków wskazanych w ogłoszeniu o naborze wniosków, powinno nastąpić rozstrzygnięcie naboru, poprzez zatwierdzenie ostatecznej listy projektów wybranych do dofinansowania. Zatwierdzenia listy projektów wybranych do dofinansowania Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego powinien dokonać w drodze uchwały.

Zgodnie z Systemem Oceny Projektów RPO WK-P projekty grantowe w instrumencie RLKS miały być realizowane ze środków EFS i EFRR. Projekty te miały być wybierane w trybie konkursowym. Regulamin konkursu miał zostać zastąpiony zasadami udzielania wsparcia, LGD miały aplikować o środki na pisemne wezwanie

²⁶ Dalej: „IZ RPO”.

Instytucji Zarządzającej RPO WK-P, zaś ocena projektów miała przebiegać w oparciu o warunki udzielenia wsparcia, a nie o kryteria wyboru projektów.

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 EFRR miały podlegać weryfikacji warunków formalnych i oczywistych omyłek, która powinna trwać do 15 dni roboczych, liczonych od dnia złożenia wniosku o udzielenie wsparcia.

Następnie projekty te miały podlegać ocenie formalno-merytorycznej, trwającej do 30 dni roboczych liczonych od dnia przekazania projektu do oceny formalno-merytorycznej do dnia rozstrzygnięcia naboru tj. przyjęcia uchwały Zarządu Województwa w sprawie listy wszystkich ocenionych projektów.

Projekty grantowe EFS miały podlegać weryfikacji warunków formalnych i oczywistych omyłek oraz ocenie formalno-merytorycznej, trwającej do 85 dni roboczych liczonych od dnia rozpoczęcia weryfikacji do rozstrzygnięcia naboru tj. przyjęcia przez Zarząd Województwa uchwały w sprawie akceptacji listy projektów grantowych, zweryfikowanych przez Komisję Oceny Projektów.

(akta kontroli str. 406-411)

Stosownie do wymogu określonego w art. 14 ust. 10 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020²⁷, Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 prawidłowo zatwierdził uchwałami z 27 października 2016 r. warunki udzielenia wsparcia RPO WK-P w zakresie projektów realizowanych ze środków EFS oraz EFRR, uwzględniając przy tym wymogi zawarte w art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego.

(akta kontroli str. 412-601, 1774-1783)

W uchwale z 22 marca 2016 r. Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 przyjął, że dla projektów RLKS finansowanych ze środków EFS tryb konkursowy jest zachowany poprzez konkurencyjny i konkursowy wybór LSR.

(akta kontroli str. 639-641)

Przyjmując na lata 2016-2019 harmonogramy naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla RPO WK-P Zarząd Województwa ustalił, że w osiach priorytetowych 7 i 11 konkursy będą odbywały się zgodnie z harmonogramami określonymi przez poszczególne LGD. W związku z tym Urząd Marszałkowski nie prowadził naborów na projekty inne niż projekty grantowe oraz dofinansowanie wsparcia kosztów bieżących i animacji.

(akta kontroli str. 602-626, 1774-1783)

Według stanu na koniec czerwca 2019 r. IZ RPO WK-P przeprowadziła:

- dwa nabory projektów wsparcia kosztów bieżących i animacji z łączną kwotą wsparcia 31 881,0 tys. zł ze środków EFS (w roku 2016 oraz w roku 2019);
- nabór projektów grantowych z łączną kwotą wsparcia 75 004,1 tys. zł ze środków EFS (w 2017 r.);

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm., dalej: „ustawa wdrożeniowa”.

- nabór projektów realizowanych przez podmioty inne niż LGD (w 2019 r., nabór ten był w trakcie oceny, limit dostępnych środków EFS określono w kwocie 1 666,1 tys. zł);
- nabór projektów grantowych z łączną kwotą wsparcia 14 545,7 tys. zł ze środków EFRR (w 2017 r.);
- nabór projektów grantowych (w 2019 r., do dnia zakończenia kontroli nabór ten nie był zakończony, limit dostępnych środków EFRR określono w kwocie) 7 100 tys. zł).

Według stanu na koniec czerwca 2019 r. LGD prowadziły własne nabory projektów realizowanych przez podmioty inne niż LGD, z czego:

- 35 naborów projektów finansowanych z EFRR, z łączną kwotą wsparcia 44 519,2 tys. zł;
- 11 naborów projektów finansowanych z EFMR, z łączną kwotą wsparcia 13 246,5 tys. zł;
- 191 naborów projektów finansowanych z EFRROW, z łączną kwotą wsparcia 154 188,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 614-624)

2.2. Wybór projektów w ramach LSR

2.2.1. Nabór projektów przez LGD

W badanym okresie, w wybranych do szczegółowej kontroli NIK lokalnych grupach działania²⁸, nabór operacji, nie będących operacjami grantowymi²⁹, był prowadzony przez LGD Dla Miasta Torunia.

Stosownie do wymogu określonego w art. 19 ust. 1 ustawy o RLKS, 21 października 2019 r. LGD Dla Miasta Torunia podała do publicznej wiadomości ogłoszenie o naborze wniosków o dofinansowanie na projekty podmiotów innych, niż LGD w ramach RPO WK-P Oś Priorytetowa 11, Działanie: 11.1, Włączenie społeczne na obszarach objętych LSR (nr konkursu: 1/K/2019). Do wsparcia w ramach konkursu przewidziano projekty dotyczące działania na rzecz osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w zakresie aktywizacji społeczno-zawodowej. Kwota środków przeznaczonych na konkurs wynosiła 1 200 tys. zł, maksymalny poziom dofinansowania ze środków EFS – 95% wydatków kwalifikowanych, maksymalna wartość projektu w przeliczeniu na jednego uczestnika to 11,9 tys. zł, zaś minimalna wartość projektu – 100 tys. zł. Okres do składania wniosków wyznaczono od 4 do 18 listopada 2019 r., zaś rozstrzygnięcie konkursu planowane było w drugim kwartale 2020 r.

Powyższy nabór został przeprowadzony zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik do umowy ramowej pomiędzy Zarządem Województwa a LGD Dla Miasta Torunia. Termin naboru wniosków został uzgodniony z Instytucją Zarządzającą, która nie wniosła uwag w tym zakresie. Stosownie do wymogu określonego w art. 19 ust. 2 ustawy o RLKS, LGD wystąpiła o uzgodnienie terminu naboru wniosków o udzielenie wsparcia na 31 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia biegu terminu składania tych wniosków. Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych nabór nie został rozstrzygnięty.

(akta kontroli str. 625-635)

²⁸ Tj. LGD działających na terenie Torunia i Inowrocławia.

²⁹ Tj. określanych jako: „operacje wybrane przez LGD”.

2.2.2. Nabór projektów grantowych dla LGD

Na projekty grantowe został ogłoszony jeden nabór wniosków LGD, na okres obejmujący lata 2018-2023.

W ogłoszeniu z 31 sierpnia 2017 r. Instytucja Zarządzająca Kujawsko-Pomorskim Regionalnym Programem Operacyjnym na lata 2014-2020 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 2018 r.

(akta kontroli str. 693-698)

W powyższym naborze wpłynęło 26 wniosków LGD. Właściwa Komisja Oceny Projektów została powołana 29 września 2017 r. Członkowie tej komisji złożyli wymagane, pisemne deklaracje dotyczące ich bezstronności oraz zachowania poufności oraz posiadali właściwą autoryzację do dokonywania oceny w ramach danego naboru (brali udział w odpowiednim programie szkoleniowym).

Na podstawie próby pięciu wniosków³⁰ o dofinansowanie projektu grantowego złożonych w powyższym naborze stwierdzono, że Komisja Oceny Projektów prawidłowo dokonała oceny wniosków o udzielenie wsparcia na projekty grantowe. 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 weryfikacji formalno-merytorycznej złożone wnioski uzyskały ocenę pozytywną.

(akta kontroli str. 879-944)

Weryfikacja powyższych wniosków trwała od 9 listopada do 14 grudnia 2017 r., nie przekraczając 85-dniowego terminu, określonego w części 1.2 Zasad udzielania wsparcia na projekty grantowe w ramach RPO WK-P.

(akta kontroli str. 809-842, 1820-1825)

Działając na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020³¹, uchwałą z 15 listopada 2017 r.³² Zarząd Województwa zatwierdził wszystkie zgłoszone projekty grantowe LGD.

Lista wszystkich wybranych do dofinansowania projektów grantowych LGD została podana do publicznej wiadomości 15 grudnia 2017 r. Komunikat w tej sprawie został zamieszczony w serwisie internetowym RPO WK-P, stosownie do wymogu określonego w art. 48 ust 6 ustawy wdrożeniowej.

Łączna kwota zatwierdzonego finansowania wynosiła 75 004,1 tys. zł, nie przekraczając wielkość środków przeznaczonych na dofinansowanie, wynoszącej 86 830,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 693-698, 767-808)

Zarząd Województwa zawarł z 26 LGD umowy o dofinansowanie projektów grantowych na łączną kwotę 75 004,1 tys. zł. Treść tych umów odpowiadała treści

³⁰ Wnioski LGD działających na terenie Torunia i Inowrocławia oraz trzy wnioski o największej wartości.

³¹ Dz. U. z 2018 r., poz. 1431 ze zm.

³² Ze zmianami.

wzorów umów przyjętych przez Zarząd Województwa oraz udostępnionych w ogłoszeniu z 31 sierpnia 2017 r. o naborze projektów grantowych LGD.

(akta kontroli str. 699-766, 809-842)

Na podstawie projektów grantowych realizowanych przez LGD działające na terenie Torunia i Inowrocławia³³ 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 WK-P.

Procedury wyboru i oceny grantobiorców w ramach projektów grantowych stanowiły załącznik do umów ramowych. W związku opisanym wyżej naborem ogłoszonym 31 sierpnia 2017 r. procedury te zostały zaktualizowane i zatwierdzone przez IZ RPO WK-P. Umowy o dofinansowanie projektu grantowego LGD działających na terenie Torunia i Inowrocławia, objęte szczegółową kontrolą NIK, nie były zmieniane.

(akta kontroli str. 259-396, 699-766, 945-984, 2014-2025)

2.2.3. Nabór projektów własnych LGD

Według stanu na 31 października 2019 r. nie przeprowadzano naborów na projekty własne LGD.

(akta kontroli str. 625-626)

2.2.4. Protesty

Według stanu na 20 września 2019 r. od naborów wniosków o udzielenie wsparcia (w projektach grantowych) wnioskodawcy złożyli 46 protestów w 2017 r., 25 – w 2018 r. oraz 28 – w 2019 r. W 2017 r. uwzględniono w całości cztery protesty, zaś dwa protesty uwzględniono w części. W 2018 r. uwzględniono trzy protesty w całości oraz trzy protesty – w części. W 2019 r. uwzględniono pięć protestów w całości oraz cztery protesty – w części. Najczęstsza przyczyna uwzględnienia protestów wiązała się z weryfikacją oceny, czy wybrany wniosek o udzielenie wsparcia mieści się w limicie środków wskazanych w ogłoszeniu o naborze (17 przypadków).

(akta kontroli str. 642-648, 1032-1033)

Na podstawie próby³⁴ pięciu uwzględnionych protestów wniesionych w latach 2017-2019 stwierdzono, że Zarząd Województwa prawidłowo rozstrzygał 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.

³³ Projekty grantowe realizowane przez LGD wybrane do kontroli NIK.

³⁴ Wybrane metodą losowania ze zbioru protestów wniesionych w danym roku: dwa protesty wniesione w 2017 r., dwa protesty wniesione w 2018 r. oraz jeden protest wniesiony w 2019 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Zarządu Województwa w kontrolowanym zakresie. Ustanowiony przez Zarząd Województwa system wyboru projektów realizujących LSR był prawidłowy. Na podstawie próby pięciu wniosków o dofinansowanie projektu grantowego stwierdzono, że Komisja Oceny Projektów prawidłowo dokonała oceny wniosków o udzielenie wsparcia. 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.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Realizacja dofinansowanych projektów

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. wartość projektów objętych umowami na dofinansowanie wynosiła 252 804,8 tys. zł, co stanowiło 51,6% alokacji środków na RLKS, szacowanej na kwotę 490 347,4 zł. Wartość zatwierdzonych wniosków o płatność wynosiła 71 416,5 tys. zł i stanowiła 14,6% szacowanej alokacji.

W podziale na poszczególne fundusze i programy operacyjne, wykorzystanie alokacji pod kątem wartości projektów objętych umowami o dofinansowanie oraz zatwierdzonych wniosków o płatność wynosiło odpowiednio:

- dla EFRR³⁵: alokacja - 151 863,5 tys. zł; kontraktacja - 27 486,7 tys. zł (18,1% alokacji); zatwierdzone płatności - 3 979,3 tys. zł (2,6% alokacji);
- dla EFS³⁶: alokacja - 136 395,4 tys. zł; kontraktacja - 107 631,8 tys. zł (78,9% alokacji); zatwierdzone płatności - 13 899,5 tys. zł (10,2% alokacji);
- dla EFRROW³⁷: alokacja - 189 759,2 tys. zł; kontraktacja - 109 724,5 tys. zł (57,8% alokacji); zatwierdzone płatności - 49 918,9 tys. zł (26,3% alokacji);
- dla EFMR³⁸: alokacja 12 329,3 tys. zł; kontraktacja - 7 961,8 tys. zł (64,6% alokacji); zatwierdzone płatności - 3 618,8 tys. zł (29,4% alokacji).

(akta kontroli str. 245-249)

Według stanu na 30 września 2019 r. w ramach RLKS realizowano:

- 58 projektów finansowanych ze środków EFS, w tym 15 - w których osiągnięto docelową wartość wskaźników produktu oraz siedem – w których osiągnięto część tych wskaźników;
- 47 projektów finansowanych ze środków EFRR, w tym siedem - w których osiągnięto część wskaźników produktu (nie związane jednak z korzystaniem ze zrewitalizowanych obszarów przez interesariuszy);

³⁵ RPO WK-P.

³⁶ RPO WK-P.

³⁷ Program Operacyjny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

³⁸ Program Operacyjny „Rybnictwo i Morze” na lata 2014-2020.

- 54 projekty finansowane ze środków EFMR, w tym 26 - w których osiągnięto docelową wartość wskaźników produktów;
- 726 projektów finansowanych ze środków EFRROR, w tym – 222, w których częściowo osiągnięto wskaźniki produktu.

(akta kontroli str. 989-1031)

Zgodnie z wymogami określonymi w badanej próbie siedmiu LSR, terminem osiągnięcia zaplanowanej wartości wskaźników rezultatu był rok 2023.

(akta kontroli str. 259- 396, 1561-1768, 1776-1783)

Zgodnie z wymogami zawartymi w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020³⁹ oraz w punkcie 2.4.2 „Zasad udzielania wsparcia na projekty grantowe”⁴⁰:

- LGD miały rozliczać się z grantobiorcami na podstawie kwot uproszczonych,
- kwotą uproszczoną była kwota uzgodniona za wykonanie całego projektu objętego grantem na etapie zatwierdzenia przez LGD wniosku o powierzenie grantu;
- do kwoty uproszczonej należało stosować wymogi wytycznych w zakresie kwalifikowalności dotyczących kwot ryczałtowych, z uwzględnieniem przy rozliczaniu reguły proporcjonalności.

(akta kontroli str. 1820-1823)

Stosownie do wymogu zawartego w art. 14 ust. 4 pkt 3 i 4 ustawy o RLKS, umowy ramowe wybranych do szczegółowej kontroli NIK LGD działających na terenie Torunia i Inowrocławia określały zasady monitorowania, oceny i kontroli realizacji LSR oraz zasady współpracy LGD z podmiotami zaangażowanymi we wdrażanie LSR.

W szczególności - zgodnie z § 6 pkt 2 i 6 umów ramowych - Zarząd Województwa był zobowiązany do przeprowadzania analizy rocznych sprawozdań z realizacji LSR, polegającej na weryfikacji zgodności danych zawartych w tych sprawozdaniach z LSR, umową oraz innymi dokumentami LGD, w terminie 30 dni od dnia ich złożenia, a także – do przeprowadzania kontroli w LGD nie rzadziej niż raz w roku w celu potwierdzenia wykonywania przez LGD zobowiązań określonych w umowie ramowej. Ponadto LGD była zobowiązana do wykonania zaleceń z kontroli realizacji LSR, niezwłocznego informowania Zarządu Województwa o okolicznościach mogących mieć wpływ na wykonanie umowy, a także – do udzielania wszelkich informacji związanych z realizacją LSR na każde wezwanie Zarządu Województwa (§ 5 ust. 1 pkt 13, 25, 29 umów ramowych).

(akta kontroli str. 334-364)

Na podstawie wszystkich (6) zatwierdzonych wniosków o płatność na łączną kwotę 1 198,4 tys. zł, związanych z realizowanymi projektami grantowym LGD działających na terenie Torunia i Inowrocławia stwierdzono, że wnioski te były rozliczane prawidłowo.

³⁹ Przyjęty uchwałą Zarządu Województwa z dnia 30 sierpnia 2017 r. (załącznik nr 9 - Podręcznik dla Lokalnych Grup Działania w zakresie realizacji instrumentu Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność w województwie kujawsko-pomorskim).

⁴⁰ Załącznik do uchwały Zarządu Województwa z 30 sierpnia 2017 r.

Badane wnioski o płatność były rozpatrywane od 2 do 19 dni roboczych. W wyniku weryfikacji, we wszystkich przypadkach stwierdzono konieczność uzupełnienia wniosków. W jednym przypadku - wraz pozytywną weryfikacją wniosku - wezwano LGD do zapłaty odsetek w kwocie 5 837 zł, w związku z nieterminowym złożeniem wniosku o płatność od pozostałych do rozliczenia środków, przekazanych w ramach zaliczki. W związku brakiem zapłaty przez LGD powyższych odsetek, Zarząd Województwa wszczął postępowanie administracyjne w celu wydania decyzji określającej kwotę przypadającą do zwrotu.

Prowadzone przez powyższe LGD projekty grantowe na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK, nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 1216-1482, 1769-1770, 1784-1785, 1943-1988)

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 23 lit. c umów ramowych, terminem złożenia przez LGD rocznego sprawozdania z realizacji LSR był ostatni dzień lutego następnego roku, zaś sprawozdania za 2016 r. – termin wskazany przez Zarząd Województwa. Zgodnie z § 6 pkt 2 powyższych umów, analiza sprawozdań miała następować w terminie 30 dni od dnia ich złożenia. Sprawozdanie należało składać na formularzu zgodnym z wytycznymi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(akta kontroli str. 259-396, 1200-1215)

Na podstawie sprawozdań z realizacji LSR, składanych przez wybrane do szczegółowej kontroli LGD działające na terenie Torunia i Inowrocławia stwierdzono, że pracownicy IZ RPO WK-P⁴¹ prowadzili terminową i rzetelną analizę tych opracowań. W szczególności wiązało się to z poprawieniem zgodnie ze stanem faktycznym treści składanych sprawozdań.

(akta kontroli str. 1849-1922)

Zgodnie § 6 ust. 6 umów ramowych Zarząd Województwa był zobowiązany do przeprowadzenia kontroli LGD nie rzadziej niż raz w roku.

Plany kontroli, przyjęte przez Zarząd Województwa na lata 2017-2019, przewidywały przeprowadzenie jednej kontroli w każdej z LGD. Od 2018 r. kolejność kontroli w LGD wynikała z przeprowadzonej analizy ryzyka. W latach 2016-2018 pracownicy Wydziału Koordynacji RLKS w Urzędzie Marszałkowskim przeprowadzali kontrole w każdej z LGD. Pracownicy innych komórek organizacyjnych przeprowadzili łącznie 13 kontroli w LGD w 2017 r., 16 takich kontroli w 2018 r. oraz 19 kontroli w 2019 r. Jednocześnie w latach 2017-2019 przeprowadzono 47 kontroli realizatorów grantów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności niewłaściwej treści lub niepełnej zawartości strony internetowej LGD, niewłaściwego wyboru zadania do realizacji, braku przyjęcia niektórych podmiotów do stowarzyszenia oraz braku realizacji planów szkoleń pracowników biura LGD oraz członków organów tych stowarzyszeń.

(akta kontroli str. 1034-1199)

W wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania Inowrocław stwierdzono, że ustalając kwoty wsparcia czterech projektów objętych grantem, Rada tego Stowarzyszenia 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.

⁴¹ W 2017 i 2018 r. – Wydział Koordynacji RLKS w Departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich, w 2019 r. – samodzielny Wydział Koordynacji RLKS.

(akta kontroli str. 20-26)

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 15 umowy o dofinansowanie projektu grantowego, zawartej 18 stycznia 2018 r. pomiędzy samorządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego a Stowarzyszeniem Lokalna Grupa Działania Inowrocław, beneficjent (LGD) był zobowiązany do realizacji projektu grantowego zgodnie z wymogami określonymi w zatwierdzonych przez Zarząd Województwa „Zasadach udzielania wsparcia na projekty grantowe”.

(akta kontroli str. 699-732)

Zgodnie z § 5 ust. 1 wzoru umowy o powierzenie grantu przez Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Inowrocław grantobiorca miał rozliczać wydatki w ramach projektu objętego grantem w oparciu o kwotę uproszczoną, zgodnie z wnioskiem o udzielenie grantu oraz wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków (zgodnie z punktem 8.5.2 wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków, LGD była stroną odpowiedzialną za uzgodnienie i zatwierdzenie wniosku o dofinansowanie projektu określonego w umowie o powierzenie grantu; zgodnie zaś z punktem 6.2 tych wytycznych wydatkiem kwalifikowalnym był wydatek dokonany w sposób przejrzysty, racjonalny i efektywny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów).

(akta kontroli str. 1826-1845)

Dyrektor Wydziału Koordynacji RLKS, odpowiadając na skierowane do Marszałka Województwa pytanie o to, dlaczego przyjęto uproszczoną metodę rozliczeń projektów grantowych w ramach instrumentu Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność – podał, że decyzja taka została podjęta przez IZ RPO WK-P w celu sprawniejszego i szybszego rozliczania projektów – zgodnie z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków.

(akta kontroli str. 1776, 1783)

Umowa o dofinansowanie projektu grantowego, zawarta 18 stycznia 2018 r. pomiędzy samorządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego a Stowarzyszeniem Lokalna Grupa Działania Inowrocław zawierała m.in. następujące postanowienia dotyczące wystąpienia nieprawidłowości w realizacji powierzonych grantów:

- pod rygorem wydania decyzji, o której mowa w art. 207 ust. 9 ustawy o finansach publicznych beneficjent (LGD) był zobowiązany do zwrotu wraz z odsetkami środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie, albo w nadmiernej wysokości oraz wydatkowanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych (§ 12),
- Beneficjent (LGD) miał obowiązek wniesienia do Instytucji Zarządzającej RPO WK-P poprawnie ustanowionego zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy nie później niż w terminie 15 dni roboczych od dnia zawarcia umowy, na kwotę nie mniejszą niż wysokość łącznej kwoty dofinansowania – w formie weksla in blanco wraz z deklaracją wekslową (§ 13).

(akta kontroli str. 699-732)

Zgodnie z założeniami kontroli RPO WK-P, 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 projektu⁴². Ponadto - charakterystyczne dla

⁴² Według stanu na koniec czerwca 2019 r. realizacja projektów grantowych LGD działających na terenie Torunia i Inowrocławia była finansowana ze środków pochodzących z zaliczek.

realizatorów projektów grantowych w RLKS czynniki, takie jak wartość projektu nie przewyższająca 1 mln zł, oraz okres realizacji projektu, nie przekraczający jednego roku - sklasyfikowano jako czynniki małego ryzyka.

(akta kontroli str. 1216-1482, 1923-1988)

Dyrektor Wydziału Koordynacji RLKS, odpowiadając na skierowane do Marszałka Województwa pytanie o to, dlaczego co do zasady kontrole prowadzone przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego w związku z realizacją RLKS nie obejmowały swoim zakresem realizacji projektów grantowych oraz nie były prowadzone u beneficjentów projektów grantowych - podał w swoich wyjaśnieniach, że w związku z przyjętym sposobem typowania projektów grantowych do kontroli, w okresie do 28 listopada 2019 r. nie przeprowadzono jeszcze kontroli projektu grantowego w ramach priorytetu 11.

Dyrektor Wydziału Koordynacji RLKS, odpowiadając na pytanie - czy kiedykolwiek stwierdzono nieprawidłowości, o których mowa w § 12 umów o dofinansowanie projektów grantowych, względnie – brak pełnej realizacji zadań określonych we wniosku o dofinansowanie pojedynczego projektu grantowego oraz – czy dochodzą zwrotu środków z tego tytułu podał, że stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły jedynie nieterminowego złożenia wniosku o płatność (dotyczącego rozliczenia zaliczki na realizację projektu).

(akta kontroli str. 1776, 1779-1782)

3.2. Zakładane efekty w projektach

Zgodnie ze sprawozdaniem LGD Dla Miasta Torunia, według stanu na koniec 2018 r. wskaźniki rezultatu nie były zrealizowane, natomiast łączna liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem wynosiła 819 w porównaniu ze zsumowanymi wskaźnikami produktu wynoszącymi łącznie 1 025 osób.

Zgodnie ze sprawozdaniem Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania Inowrocław LGD - według stanu na koniec 2018 r. wskaźniki rezultatu oraz produktu nie były zrealizowane, natomiast zawarto umowy umożliwiające objęcie wsparciem 465 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (w porównaniu ze zsumowanymi wskaźnikami produktu wynoszącymi łącznie 580 osób).

W przypadku obu powyższych LSR terminem osiągnięcia zaplanowanej wartości wskaźników rezultatu był rok 2023. Natomiast terminem realizacji projektu grantowego był 30 czerwca 2023 r.

(akta kontroli str. 1483-1517, 1561-1570, 1613-1622)

W swoich sprawozdaniach LGD działające na terenie Torunia i Inowrocławia zwracały m.in. uwagę na trudności związane ze skomplikowanymi procedurami, znaczną liczbą wniosków składanych przez jeden podmiot, brakiem wzorów dokumentacji⁴³, brakiem komunikacji pomiędzy poszczególnymi komórkami Urzędu Marszałkowskiego oraz pomiędzy IZ RPO a LGD, opóźnieniami w finansowaniu kosztów bieżących i animacji, zmianami w przepisach powszechnie obowiązujących, niewystarczającymi zasobami kadrowymi LGD oraz niewystarczającą pomocą w szkoleniu kadr LGD (niską jakością szkoleń).

(akta kontroli str. 1483-1517)

⁴³ Wraz z zamieszczoną na stronie WWW - opisywaną wcześniej - informacją o naborze projektów grantowych dla LGD udostępniono w szczególności wzory 27 dokumentów, jakie miały być stosowane w związku z realizacją projektu grantowego.

Zarządzeniem z 19 czerwca 2018 r. Marszałek Województwa ustanowił pełnomocnika do spraw koordynacji rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Pełnomocnik ten został m.in. upoważniony do:

- zlecania dyrektorom departamentów Urzędu Marszałkowskiego określonych czynności związanych z realizacją zadań związanych z koordynacją RLKS,
- bezpośredniego kontaktowania się z pracownikami Urzędu Marszałkowskiego, załatwianymi sprawy RLKS,
- prowadzenia działań w celu rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy komórkami organizacyjnymi załatwianymi sprawy RLKS.

Pracownik pełniący powyższą funkcję zatrudniony był na stanowisku Dyrektora Wydziału Koordynacji RLKS. Utworzony 28 grudnia 2018 r. Wydział ten był samodzielną komórką organizacyjną, nie wchodzącą w skład departamentu.

(akta kontroli str. 2008-2013)

W zakresie zadań RLKS objętych osią priorytetową nr 11 - Rozwój lokalny kierowany przez społeczność według stanu na koniec 2018 r. nie wykorzystano wszystkich środków, przeznaczonych na ten cel. LGD działające na terenie Torunia i Inowrocławia wykorzystwały odpowiednio 3 967,4 tys. zł (96,4%) oraz 3 142,1 tys. zł (91,3%) ze środków zaplanowanych w wysokości odpowiednio 4 117,4 tys. zł oraz 3 442,1 tys. zł, przy czym zawarte przez LGD do końca 2018 r. umowy zapewniały osiągnięcie wskaźników produktu na poziomie odpowiednio 96,5% oraz 94,9%.

(akta kontroli str. 2027-2031)

Dyrektor Wydziału Koordynacji RLKS w Urzędzie Marszałkowskim, odpowiadając na pytanie w sprawie przyczyn braku realizacji powyższych wskaźników, w swoich wyjaśnieniach podał, m.in. że:

- RLKS nie był w poprzednich perspektywach realizowany i w związku z tym Lokalne Grupy Działania (LGD) nie były przygotowane merytorycznie - w zakresie realizacji wsparcia w obszarze włączenia społecznego oraz organizacyjno-administracyjnie; część LGD, w tym miejskie, powstały dopiero w 2015-2016 roku; stąd też przygotowanie LGD do nowej roli okazało się procesem czasochłonnym i spowodowało przesunięcie w czasie wdrażania tej osi;
- przewidywano ryzyko opóźnień w ocenie wniosków, podpisywaniu umów i weryfikacji wniosków o płatność w ramach RLKS; IZ RPO WK-P wprowadziła działania zaradcze polegające na zwiększeniu pomocy merytorycznej świadczonej LGD przez IZ RPO;
- ponadto w celu koordynacji działań w ramach RLKS i zminimalizowania ryzyka nieosiągnięcia wskaźników ram wykonania powołano Pełnomocnika Marszałka ds. koordynacji RLKS, który współpracuje z Beneficjentami, wspiera ich merytorycznie oraz analizuje możliwości realizacji wskaźników;
- innym równie istotnym czynnikiem wpływającym na niski stopień wykonania celu pośredniego jest fakt, iż logika wdrażania osi 11 w większości wymagała bezpośredniego udziału Lokalnych Grup Działania 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; wpływało to głównie na postęp finansowy, stąd w ramach osi 11 nie udało się osiągnąć wskaźnika z tym związanego;

- natomiast pomimo niewykonania wskaźnika finansowego, wskaźnik rzeczowy został wykonany na poziomie 103% założonego na 2018 r. celu pośredniego wartości docelowej;
- w wyniku nieosiągnięcia w osi 11 wskaźnika finansowego określonego na koniec 2018 r., rezerwę wykonania (w wysokości 2 149,6 tys. euro) przesunięto na oś priorytetową 9; oznacza to, że Województwa nie utraciło środków z RPO i zgodnie z przyjętą metodologią podziału rezerwy wykonania, rezerwa wykonania z osi, która nie osiągnęła sukcesu przenoszona została na oś wskazaną przez IZ RPO, która osiągnęła sukces, tzn. zrealizowała wskaźniki z ram wykonania i jest finansowana z tego samego funduszu co oś, z której przeniesiono środki;
- decyzja IZ RPO dotycząca przesunięcia rezerwy z osi 11 na oś 9 wynika z faktu, iż osie te realizują ten sam cel, a działania skierowane są do trudnej grupy jaką są osoby wykluczone, bezrobotne i bezdomne; ponadto w dotychczasowych konkursach w osi 9 w ramach usług społecznych, każdorazowo zwiększano alokację na dany nabór;
- po trwających obecnie konkursach alokacja przeznaczona na tego typu działania zostanie wyczerpana, a przesunięcie środków pozwoli na dofinansowanie większej liczby projektów związanych z usługami społecznymi.

(akta kontroli str. 2027-2031)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Wydziału Koordynacji RLKS w Urzędzie Marszałkowskim najistotniejsze, zidentyfikowane bariery w realizacji LSR dotyczyły:

- brak doświadczeń we wdrażaniu RLKS w ramach regionalnego programu operacyjnego oraz konieczność opracowania odrębnych procedur dla czterech Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych,
- zmiany powszechnie obowiązujących aktów prawnych skutkujące koniecznością licznych aktualizacji LSR oraz umów ramowych,
- czasochłonności konsultacji społecznych, związanych z przygotowaniem gminnych programów rewitalizacji, w celu realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach Osi 7 i 11,
- sposobu 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).

(akta kontroli str. 985-988)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Wydziału Koordynacji RLKS w Urzędzie Marszałkowskim, biorąc pod uwagę wskaźniki rzeczowe oraz finansowe, według stanu na koniec października 2019 r. nie istniało znaczące ryzyko niezrealizowania jakiegokolwiek LSR w Województwie. Problemy o charakterze systemowym były konsultowane i rozwiązywane we współpracy z Kujawsko-Pomorską Siecią LGD. Problemy o charakterze indywidualnym były rozwiązywane w ramach konsultacji udzielanych przez pracowników Instytucji Zarządzającej RPO oraz biur LGD. Co pół roku były także organizowane spotkania przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego z zarządami LGD w celu omówienia stanu realizacji LSR, problemów z wdrażaniem

poszczególnych programów oraz mobilizacji LGD do organizacji naborów zgodnie z harmonogramami. Ponadto w celu ułatwienia prac LGD uruchomiona została zakładka tematyczna dotycząca RLKS na stronie www.mojregion.eu (zawierająca informacje o naborach, akty prawne, wytyczne, interpretacje oraz odpowiedzi na pytania).

(akta kontroli str. 985-988)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Na podstawie wszystkich (6) zatwierdzonych wniosków o płatność związanych z realizowanymi projektami grantowym LGD działających na terenie Torunia i Inowrocławia stwierdzono, że Zarząd Województwa prawidłowo i terminowo rozliczał przekazywane przez LGD wnioski o płatność. Pracownicy Urzędu Marszałkowskiego prowadzili analizę sprawozdań z realizacji LSR, składanych przez wybrane do szczegółowej kontroli LGD działające na terenie Torunia i Inowrocławia. Monitorowano także realizację wskaźników określonych w LSR i w projektach grantowych. Działania w celu zidentyfikowania i uniknięcia zagrożeń w realizacji projektów RLKS finansowanych z EFS były jednak niepełne, ponieważ IZ RPO WK-P 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.

IV. Uwagi i wnioski

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

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 Delegatury NIK w Bydgoszczy. 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.

Bydgoszcz, grudnia 2019 r.

kontroler
Maciej Gajdzik
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Oliwia Bar

.....
podpis

.....
podpis

