



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszcy

LBY.410.019.03.2019

Jędrzej Binkowski
Prezes Zarządu
Lokalna Grupa Działania "Dla Miasta Torunia"
ul. Wały Generała Władysława Sikorskiego 8
87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „Dla Miasta Torunia”, ul. Wały Generała Władysława Sikorskiego 8, 87-100 Toruń ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jędrzej Binkowski – Prezes Zarządu ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ustanowienie trybu wyboru oraz wybór beneficjentów realizujących Lokalną Strategia Rozwoju ³ . 2. Realizacja projektów Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność ⁴ wybranych do dofinansowania oraz osiągnięcie zakładanych rezultatów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do 29 listopada 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Michał Trempała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/140/2019 z 19 września 2019 r. 2. Łukasz Burczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/156/2019 z 31 października 2019 r. 3. Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/157/2019 z 31 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania LGD w zbadanym zakresie.

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 Instytucji Zarządzającej⁷ 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 beneficjenci⁸ 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

¹ Dalej: „LGD” lub „Stowarzyszenie”.

² Od początku istnienia Stowarzyszenia. Wybrany 7 grudnia 2015 r.

³ Dalej: „LSR”.

⁴ Dalej: „RLKS”.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Dalej: „ustawa o NIK”.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dalej: „IZ”.

⁸ Badanie przeprowadzono na próbie 25% wniosków o rozliczenie grantu spośród projektów zakończonych i rozliczonych do końca III kwartału 2019 r.

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.

W działalności Stowarzyszenia 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 zamieszczania powyższych informacji Stowarzyszenie było zobowiązane umową ramową zawartą z IZ. W trakcie kontroli NIK nieprawidłowość ta została usunięta.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Ustanowienie trybu wyboru oraz wybór beneficjentów realizujących LSR.

Opis stanu faktycznego

Stowarzyszenie powołano na zebraniu założycielskim 7 grudnia 2015 r.¹⁰ W Krajowym Rejestrze Sądowym zostało zarejestrowane 4 stycznia 2016 r. Wśród 94 członków założycieli 40,4% stanowili przedstawiciele sektora społecznego, 34% - mieszkańcy, 16% przedstawiciele sektora gospodarczego, a 9,6% - przedstawiciele sektora publicznego. Według stanu na 19 września 2019 r. LGD liczyła 97 członków – 40,2 % z sektora mieszkańców, 38,2% z sektora społecznego, 17,5% z sektora gospodarczego i 4,1% z sektora publicznego.

Głównymi celami działania LGD były: rozwój lokalny w oparciu o partnerską współpracę mieszkańców, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców i samorządu lokalnego. Celem działalności była również poprawa spójności społecznej i terytorialnej, wzrost poziomu kapitału społecznego oraz zwiększenie partycypacji społecznej i aktywności obywatelskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 5,1623-1624,1664-1674,1722)

1.1. System wyboru projektów w ramach LSR

Umowę o warunkach i sposobie realizacji Strategii Rozwoju Lokalnego kierowanego przez Społeczność LGD zawarła z Zarządem Województwa Kujawsko-Pomorskiego 19 maja 2016 roku¹¹. Umowa ramowa zawierała wszystkie elementy, o których stanowi art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności¹². Umowę ramową zawarto bez warunku wprowadzenia zmian do LSR w trybie art. 14 ust. 3 ustawy o RLKS.

LGD, na podstawie umowy ramowej, zobowiązana była realizować LSR od momentu podpisania umowy do końca 2023 r. w 17 jednostkach urbanizacyjnych gminy Miasto Toruń¹³, zamieszkałych – według stanu na koniec 2013 r. – przez niemal 137 tys. osób. Dla LGD na realizację LSR w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego¹⁴ na lata 2014-2020 przewidziano 1 416 856,95 euro (tj. 5 667 427,80 zł) ze środków Europejskiego Funduszu Spójności. W LSR wskazano, że 70% środków przeznaczonych na jej realizację będzie przeznaczona na przedsięwzięcia

⁹ 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.

¹⁰ Uchwałą nr 2/2015.

¹¹ Dalej: „umowa ramowa”.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1167, dalej: „ustawa o RLKS”.

¹³ Z 20 jednostek urbanistycznych pozostających w granicach administracyjnych Miasta Toruń.

¹⁴ Dalej: „RPO WK-P”.

organizowane w formule projektów grantowych. Na wsparcie funkcjonowania LGD (kosztów bieżących i kosztów animowania) przewidziano 354 214,24 euro (tj. 1 416 856,96 zł) tj. 20% całkowitych wydatków publicznych poniesionych w ramach LSR, co było zgodne z art. 35 ust 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.¹⁵

LSR została w 2018 r. zmieniona zgodnie z procedurą aktualizacji w niej opisaną. Zmiany dotyczyły m.in. opisu wskaźników rezultatu, celów oraz przedsięwzięć realizowanych w ramach LSR. Zmiany dotyczyły także sposobu wyboru i oceny operacji oraz sposobu ustanawiania kryteriów wyboru tych operacji, planu komunikacji, planu działania i procedury zmiany LSR. Przedstawione propozycje zostały zaakceptowane przez IZ.

(dowód: akta kontroli, str. 5-20, 28-30, 83, 1663)

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych umowa ramowa była trzykrotnie zmieniana, z zachowaniem wymogów w niej określonych – aneksami: z 13 czerwca 2017 r., z 21 sierpnia 2018 r. oraz z 31 stycznia 2019 r.

W pierwszym przypadku dokonano m.in. podwyższenia minimalnego poziomu wskaźników produktu przewidzianych do realizacji w LSR oraz wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na wsparcie operacji. Druga modyfikacja wynikała z aktualizacji LSR. Aneksiem z 2019 r. zaktualizowano kwestie ochrony danych osobowych w dokumentacji związanej z wyborem operacji lub grantobiorców.

(dowód: akta kontroli, str.21-29)

W statucie Stowarzyszenia określono zasady nabywania i utraty członkostwa w LGD oraz prawa członków Stowarzyszenia, jego organizację, władze¹⁶ wraz z określeniem ich kompetencji oraz źródła powstania majątku. Członkowie Stowarzyszenia mieli obowiązek przynależć do jednego z czterech sektorów tj. publicznego, społecznego, gospodarczego lub sektora mieszkańców, które zostały w statucie scharakteryzowane. W statucie nie określono wprost kompetencji dotyczących uchwalenia LSR i jej aktualizacji, niemniej w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów Stowarzyszenia, uprawnienia do podejmowania uchwał posiadało Walne Zgromadzenie jego członków. Organizację i zasady funkcjonowania Biura LGD określał jego regulamin pracy. Biurem kierowała dyrektor. Organy Stowarzyszenia były obsadzane z zachowaniem zasady reprezentatywności wszystkich sektorów. Zgodnie ze statutem Stowarzyszenia w Zarządzie i Radzie Programowej żaden z sektorów nie powinien mieć udziału większego niż 49% głosu przy podejmowaniu decyzji. Zarząd Stowarzyszenia składał się z czterech członków, po jednym z każdego sektora, natomiast w skład Rady Programowej wchodziło 12 członków – po trzech z każdego sektora¹⁷. Skład Rady Programowej utrzymywany był z zachowaniem zasady reprezentacji poszczególnych sektorów.

(dowód: akta kontroli, str.1621-1635, 1636-1652, 1660-1662, 1677-1690)

Zgodnie z art. 4 ust. 3 pkt 4 ustawy o RLKS w LGD funkcjonował organ odpowiedzialny za wybór operacji, które miały być realizowane w ramach LSR oraz za ustalanie kwoty wsparcia – Rada Programowa, wybierana przez Walne Zebranie Członków LGD. Szczegółowe zasady zwoływania i organizacji posiedzeń Rady określał jej regulamin organizacyjny. W statucie LGD określono m.in. zasady ważności decyzji o wyborze operacji do dofinansowania (w tym dotyczące quorum i zasad głosowania).

¹⁵ Rozporządzenie 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 2013 r., s. 320, ze zm.). dalej: „rozporządzenie nr 1303/2013”.

¹⁶ Władzami Stowarzyszenia były: Walne Zebranie Członków, Zarząd, Komisja Rewizyjna i Rada Programowa.

¹⁷ W okresie objętym kontrolą uchwałami Walnego Zebrania Członków LGD, wprowadzono trzy zmiany w składzie personalnym Rady Programowej.

Podstawowe założenia sposobu wyboru i oceny operacji, w tym ustanawiania kryteriów wyboru opisano w LSR (rozdział VI). Wskazano w nich m.in., że członkowie Rady zobowiązani są do wypełniania Deklaracji poufności i bezstronności przed oceną operacji w ramach danego naboru i uaktualniania Rejestru interesów członka Rady, a wybór operacji odbywa się na podstawie oceny wymogów formalnych wniosku, kryteriów zgodności z LSR oraz kryteriów lokalnych.

(dowód: akta kontroli, str.90, 1040, 1675-1680)

Procedury oceny i wyboru operacji oraz kryteria wyboru operacji, stanowiące każdorazowo załącznik do umowy ramowej, zostały najpierw uchwalone przez Radę Programową, a następnie przez Walne Zgromadzenie Członków Stowarzyszenia wraz z nowym regulaminem organizacyjnym Rady. Dokumenty te zostały nowelizowane 30 sierpnia 2019 r. W stowarzyszeniu obowiązywały także m.in. procedury:

- wniesienia i rozpatrzenia protestu w procedurze konkursowej oraz odwołania w projektach objętych grantem,
- oceny/podejmowania uchwał w trybie niestacjonarnym/obiegowym w przypadku rozpatrywania protestów i odwołań,
- wyznaczania członków Rady do oceny wniosków o dofinansowanie,
- wyłączenia członka Rady z udziału w dokonywaniu oceny projektu.

Wszystkie dokumenty opublikowano na stronie internetowej LGD. Procedury oceny i wyboru operacji oraz Kryteria oceny i wyboru projektów stanowiły każdorazowo załącznik do ogłoszeń o naborze wniosków.

(dowód: akta kontroli, 1010, 1040,1049-1050, 1054-1055, 1065,1105, 1716-1718,1722)

LGD opracowała, zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt b rozporządzenia nr 1303/2013, pisemne procedury wyboru i oceny projektów podmiotów innych niż LGD oraz grantów w ramach LSR. Uregulowano w nich m.in. zasady: ogłaszania naboru wniosków o dofinansowanie, przeprowadzania naboru (w tym katalogu dokumentów stosowanych w trakcie oceny wniosku), wycofania wniosku, jego weryfikacji wstępnej, przeprowadzania oceny zgodności z LSR i kryteriami lokalnymi, a także zawiadamiania o wyniku tych ocen i przekazywania dokumentacji do IZ oraz rozpatrywania protestów. LGD opracowała także kryteria wyboru operacji¹⁸ odpowiadające wymogom art. 34 ust. 3 lit. c ww. rozporządzenia. Kryteria te zapewniały zachowanie spójności z LSR. Przy każdym wskazano uzasadnienie (opisano przedmiot oceny), skalę oraz źródło jego weryfikacji. W naborach stosowano kryteria jednakowe dla wszystkich konkurujących ze sobą wnioskodawców.

W procesie oceny wniosków o dofinansowanie udział brali pracownicy Biura LGD oraz Rada Programowa. Regulaminy Rady i Biura zapewniały transparentny podział zadań i zakres odpowiedzialności dla tych czynności.

(dowód: akta kontroli, str. 1010-1129, 1681-1712)

1.2. Wybór projektów realizujących LSR

Harmonogram planowanych naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR stanowił załącznik do umowy ramowej. Pierwotnie LGD planowała ogłosić od 2017 r. do 2022 r., 19 naborów na projekty grantowe i cztery konkursy. Po ostatniej modyfikacji harmonogramu z 9 października 2019 r. LGD zamierzała ogłosić w okresie 2018-2020 – 13 naborów, w tym 10 na projekty grantowe i trzy konkursy. Z planowanych pierwotnie do 30 czerwca 2019 r. 13 naborów, LGD przeprowadziła w tym czasie jeden, co po nowelizacji harmonogramu z 6 września 2019 r. było z nim zgodne.

(dowód: akta kontroli, str. 20, 1722,1733-1734)

Zgodnie z obowiązującym harmonogramem LGD powinna ogłosić w II połowie 2019 r. sześć naborów. Dyrektor Biura wskazała, że LGD, oprócz czterech już ogłoszonych, planuje

¹⁸ Tj. 24 kryteria zgodności z LSR i 12 kryteriów lokalnych.

przeprowadzić w tym okresie jeszcze jeden nabór, a w pozostałym zakresie przygotuje stosowną zmianę harmonogramu.

(dowód: akta kontroli, str. 1723-1724, 1733-1734)

Harmonogram naborów, do czasu zakończenia czynności kontrolnych, był dziewięciokrotnie zmieniany. Dyrektor Biura LGD wyjaśniła, że LGD w okresie 2017-2018 zmieniał ten dokument systematycznie, przesuwając planowane nabory na kolejne półrocze, co było spowodowane opóźnieniem w tworzeniu wymaganych procedur wyboru operacji. Ponadto w I półroczu 2018 r. trwały prace nad aktualizacją LSR, w tym nad aktualizacją procedur i kryteriów wyboru operacji. W dwóch przypadkach zmiany harmonogramu spowodowane były omyłkami w przygotowanych dokumentach. Dyrektor Biura wskazała także, że redukcja planowanych naborów wynikała z wprowadzenia wartości maksymalnych dofinansowań w ramach grantów (50 i 150 tys. zł). Wspólnie z IZ opracowano matrycę logiczną, zsumowano nabory na te same przedsięwzięcia i zwiększono alokację, aby uniknąć ryzyka niewykonania zaplanowanych w umowie ramowej wskaźników, co w rezultacie dało kształt ostatniego harmonogramu. 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.

(dowód: akta kontroli, str. 1722, 1725-1727, 1733-1780)

Informacje o naborach wniosków o udzielenie wsparcia na operacje realizowane przez podmioty inne niż LGD, Stowarzyszenie podawało do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej¹⁹, po uzgodnieniu terminu tych naborów z pracownikami IZ. Do czasu zakończenia kontroli LGD opublikowała pięć ogłoszeń o naborze wniosków o dofinansowanie projektów w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020²⁰, w tym cztery na projekty objęte grantem. Pierwszy nabór przeprowadzono w II połowie 2018 r., a cztery ogłoszono w II połowie 2019 r. Ogłoszenia o naborze wniosków publikowano z zachowaniem terminu wynikającego z art. 19 ust. 3 ustawy o RLKS, w zakresie odpowiadającym wymogom art. 19 ust. 4 tej ustawy. W przypadku zmian w treści ogłoszenia LGD publikowała stosowne komunikaty.

(dowód: akta kontroli, str. 1716-1719, 1722)

LGD zatrudniała pracowników Biura o kwalifikacjach odpowiadających opisowi stanowisk stanowiącym załączniku do umowy ramowej. W okresie objętym kontrolą LGD zatrudniała siedem osób na stanowiskach: Dyrektora Biura LGD, Specjalisty ds. LSR oraz Specjalisty ds. animacji.

(dowód: akta kontroli, str. 1275, 1730)

Pracownicy Biura LGD, zgodnie z § 5 ust. 18 umowy ramowej, nie byli członkami Rady Programowej. Zgodnie ze złożonymi oświadczeniami, pracownicy ci nie świadczyli także odpłatnego doradztwa na rzecz pomiotów ubiegających się o wsparcie realizacji operacji w ramach LSR.

Stosownie do § 5 ust. 5 umowy ramowej, Biuro LGD świadczyło bezpłatne doradztwo w zakresie przygotowywania wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność na operacje realizujące cele LSR. LGD prowadziła na bieżąco rejestr udzielanego doradztwa, w którym wskazywano nazwę programu i numer programu, w ramach którego udzielono doradztwa, a także numer karty doradztwa, datę i czas trwania spotkania, cel i osobę udzielającą pomocy. Rejestr ten był przekazywany Zarządowi Województwa. Także za pozostałe usługi²¹, zgodnie z regulaminem świadczenia usług przez pracowników Biura LGD, nie pobierano opłat.

¹⁹ <https://www.dlatorunia.pl/konkursy>

²⁰ Tj. nr naboru: 1/G/2018 bez daty – ogłoszenie zmienione 26 września 2018 r., 1/G/2019 z 2 października 2019 r., 2/G/2019 z 7 października 2019 r., 3/G/2019 z 7 października 2019 r. i 1/K/2019 z 21 października 2019 r.

²¹ Tj. dyżur informacyjny, wizyta wspierająca, spotkanie informacyjne, szkolenia i spotkanie networkingowe.

Wszyscy pracownicy Biura LGD, do których obowiązków służbowych należała ocena i opiniowanie dokumentacji grantobiorców i wnioskodawców realizujących operacje w ramach LSR oraz świadczenie doradztwa składali deklaracje bezstronności i poufności przy każdym z ogłoszonych konkursów.

(dowód: akta kontroli, str. 11, 1599-1620, 1730, 1732)

W zakończonym naborze nr 1/G/2018 na projekty grantowe, limit środków na wsparcie operacji w ramach LSR zwiększono z planowanego 650 tys. zł do 1 019, 9 tys. zł i w pełni wykorzystano na dofinansowanie 28 operacji. W naborze tym Rada Programowa odrzuciła dziewięć wniosków na łączną kwotę 37,9 tys. zł.

Dyrektor Biura LGD podała, że od członków władz LGD, jej pracowników i członków oraz osób im bliskich pochodziły 24 wnioski (64,8% wszystkich wniosków złożonych w konkursie). Rada Programowa zdecydowała o dofinansowaniu 17 z tych wniosków (60,7% wszystkich wniosków wybranych do udzielenia wsparcia).

(dowód: akta kontroli, str. 110-111, 1276-1340, 1728-1729)

Szczegółowa kontrola 15 wniosków, w tym dziewięciu dofinansowanych²² przez LGD i sześciu²³ odrzuconych wykazała, że:

- do wyboru grantobiorców stosowano określone w LSR procedury zapewniające bezstronność członków Rady Programowej oraz kryteria wyboru operacji. Skład Rady Programowej był zgodny z wymogami określonymi w art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia 1303/2013;
- do dofinansowania wybrano projekty grantowe zgodne z LSR, tj. takie które zakładały realizację jej celów przez osiąganie zaplanowanych wskaźników, a także odpowiadały wymogom określonym w ogłoszeniu o naborze wniosków. Wnioski o udzielenie wsparcia zostały złożone w miejscu i terminie wskazanym w ogłoszeniu o naborze;
- wnioskodawcom ubiegającym się o wsparcie przekazywano informacje o wyniku oceny zgodności jego operacji z LSR oraz wyniku wyboru. Informacje przekazywane wnioskodawcom zawierały wskazanie ustalonej przez LGD kwoty wsparcia, a w przypadku ustalenia przez LGD kwoty wsparcia niższej niż wnioskowana - również uzasadnienie wysokości tej kwoty oraz pouczenie o możliwości wniesienia protestu. W przypadku, jeżeli operacja uzyskała negatywną ocenę zgodności z LSR, LGD w przekazywanej informacji informowała o możliwości wniesienia protestu. Nie wystąpiły przypadki, by operacja nie uzyskała minimalnej liczby punktów, albo nie mieściła się w limicie środków wskazanym w ogłoszeniu o naborze tych wniosków;
- listę wybranych i niewybranych grantów, a także protokół z posiedzenia Rady Programowej podano do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ich na stronie internetowej LGD;
- na przeprowadzone przez LGD postępowania nie wpłynął żaden protest.

(dowód: akta kontroli, str.1271-1274, 1276-1594, 1720-1721, 1786-1787)

Na realizację LSR przeznaczono do końca III kwartału 2019 r. 1 337,4 tys. zł. Na wsparcie funkcjonowania LGD przeznaczono w tym okresie 486,9 tys. zł, tj. 34,4% kwoty zaplanowanej w umowie ramowej.

(dowód: akta kontroli, str.10, 1130-1270)

Prezes Zarządu wskazując na problemy przy realizacji zadań związanych z wdrażaniem RLKS wskazał, że członkowie założyciele LGD nie mieli doświadczenia w realizacji założeń tego programu, zważywszy m.in. na to, że lokalne grupy działania na terenach miejskich wcześniej nie istniały. Oceniał, że na początkowym etapie wsparcie ze strony Urzędu

²² Wybór wniosków przeprowadzono w sposób celowy - pięć wniosków, które zostały ocenione najwyżej i cztery wnioski ocenione najniżej.

²³ Wybór wniosków przeprowadzono w sposób celowy z założeniem, aby nie powtarzały się wnioski pochodzące od tego samego podmiotu.

Marszałkowskiego było niewystarczające w stosunku do braków wiedzy i doświadczenia LGD. Wskazał, że dostosowywanie i uzgadnianie dokumentów trwało, przez co ogłoszenie pierwszych konkursów miało miejsce dopiero w 2018 r. Współpraca ta uległa poprawie po powołaniu przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego – Pełnomocnika ds. RLKS. Prezes Zarządu wskazał ponadto, że na usprawnienie działania LGD mogłoby wpłynąć uproszczenie skomplikowanych procedur i odbiurokratyzowanie mechanizmu RLKS.

W sprawozdaniu z realizacji LSR za 2018 r. wskazano, że opóźnienia w tworzeniu procedur i następnie skomplikowana procedura oceny uniemożliwiły ogłoszenie większej liczby naborów. Nie wskazano na ewentualne zagrożenia przy realizacji celów LSR, z uwagi na duży potencjał podmiotów chcących realizować projekty i duże zainteresowanie aplikowaniem o środki do LGD. Podano, że w celu podniesienia jakości otrzymywanych wniosków LGD planuje organizować szkolenia oraz doradztwo, a także zwiększyć działania promocyjno-informacyjne Biura.

(dowód: akta kontroli, str. 117, 133-136, 1713-1715)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Na stronie internetowej LGD nie zamieszczono aktualnej listy członków Rady Programowej oraz czterech spośród dziewięciu aktualizacji harmonogramu planowanych naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR, do czego Stowarzyszenie było zobowiązane na mocy § 5 ust. 24 odpowiednio lit. f) oraz lit. i) umowy ramowej.

Dyrektor Biura LGD, odpowiedzialna za udostępnianie dokumentów dotyczących działania Stowarzyszenia wyjaśniła, że na stronie internetowej omyłkowo zamieszczone były tylko cztery wersje harmonogramu. Podała również że brak aktualizacji składu Rady na stronie wynikał z przeoczenia ze względu na natłok prac związanych z ogłaszaniem naborami wniosków o dofinansowanie. W trakcie kontroli NIK opisana nieprawidłowość została usunięta.

(dowód: akta 1657-1662, 1725-1726, 1782-1785)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania LGD w zbadanym zakresie. Ustanowiony przez LGD tryb wyboru i oceny projektów realizowanych w ramach LSR był zgodny z obowiązującymi przepisami. Zmiany harmonogramu naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR były uzgadniane z IZ. Do dofinansowania w ramach jednego przeprowadzonego naboru wybrano 28 operacji, które były zgodne z LSR i spełniały przyjęte kryteria lokalne. LGD prawidłowo przeprowadziła w tym zakresie ocenę formalną i merytoryczną wniosków. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nieopublikowania na stronie internetowej danych i informacji została usunięta w trakcie kontroli NIK.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Realizacja przez LGD/beneficjenta projektów wybranych do dofinansowania

W okresie objętym kontrolą IZ przeprowadziła w LGD sześć kontroli, z czego cztery dotyczyły realizacji LSR, a dwie kontrole obejmowały badanie kwalifikowalności poniesionych przez LGD wydatków. Stwierdzone w ramach tych kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: braku aktualizacji zapisów we wzorach kart doradztwa, braku prowadzenia na bieżąco ewidencji udzielonego doradztwa, błędnego wskazania danych w zestawieniu dokumentów o postępie finansowym w złożonym wniosku o płatność, braku zamieszczenia na stronie internetowej LGD poprawnej listy członków organu decyzyjnego oraz załączników do umowy ramowej. LGD wykonała zalecenia pokontrolne wynikające z kontroli.

(akta kontroli str. 147-222)

W okresie objętym kontrolą LGD przeprowadziła u grantobiorców sześć kontroli związanych z prawidłową realizacją projektów. Cztery kontrole monitoringowe przeprowadzono w miejscu wykonywania projektu, dwie – dotyczące kontroli dokumentów – w siedzibie LGD i siedzibie beneficjenta. Wszystkie kontrole zostały przeprowadzone w 2019 roku. W trakcie tych kontroli zweryfikowana została m.in. liczba uczestników projektu, zgodność formy wsparcia z harmonogramem realizacji projektu, oceniono pomieszczenia, w których realizowane były zadania merytoryczne, poprawność danych przekazywanych we wnioskach o rozliczenie grantu, prawidłowość realizacji działań informacyjno-promocyjnych. LGD nie stwierdziła nieprawidłowości przy realizacji kontrolowanych projektów.

(akta kontroli str. 256-283)

Zbadano stopień realizacji 12 projektów z naboru 1/G/2018, tj. wszystkich zakończonych i rozliczonych do końca III kwartału 2019 r. Stwierdzono, że wszystkie projekty zostały od strony merytorycznej zrealizowane zgodnie z umowami o dofinansowanie, w tym z harmonogramami rzeczowo-finansowymi, oraz że nie wystąpiły opóźnienia w ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 291-901)

2.2. Rozliczanie przez beneficjentów projektów wybranych do dofinansowania

Badaniem objęto wszystkie wnioski o płatność złożone przez grantobiorców z naboru 1/G/2018, których projekty (łącznie 12) zostały zakończone i rozliczone do 30 września 2019 r., tj. 29 wniosków (w tym sześć wniosków pełniących wyłącznie funkcję sprawozdawczą). Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach:

- wnioski złożono w liczbie i za okres zgodny z aktualnym harmonogramem składania wniosków o płatność (stanowiącym załącznik do umowy o przyznanie grantu),
- wnioski składano w terminie nie rzadziej niż raz na 90 dni, tj. zgodnie z umowami o dofinansowanie,
- wnioski były sporządzone zgodnie z wzorami określonymi w załącznikach nr 5 i 6 Wytycznych Ministra Rozwoju i Finansów z grudnia 2017 r. w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014 – 2020.

(dowód: akta kontroli str. 284-290)

Analizie poddano 36 jednostkowych wydatków poniesionych przez grantobiorców z naboru 1/G/2018, których projekty rozliczono do końca III kwartału 2019 r. W tym zakresie zbadano po trzy wydatki o najwyższej wartości z każdego z 12 projektów, na łączną kwotę 140,4 tys. zł. Stwierdzono, że we wszystkich przypadkach wydatki były kwalifikowalne, tj. zostały poniesione faktycznie przez beneficjenta, w związku z realizacją projektów, zgodnie z zasadami określonymi w umowach o dofinansowanie projektów i w okresie ich kwalifikowalności. W badanej próbie, z uwagi na niską wartość jednostkową

poszczególnych wydatków, grantobiorcy nie byli zobowiązani do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 902-1009)

2.3. Stopień osiągnięcia wartości zaplanowanych wskaźników

Przewidziane w LSR wskaźniki produktu i rezultatu zostały określone przez LGD, zgodnie z zasadami określonymi w *Poradniku dla Lokalnych Grup Działania w zakresie opracowania LSR na lata 2014-2020*²⁴. Stan początkowy tych wskaźników wynosił „0”. W LSR wskazano, że docelowe wartości wskaźników produktu zostały oszacowane na podstawie przeprowadzanych analiz i konsultacji. Wykorzystano tym celu m.in. informacje zebrane na podstawie ankiet internetowych i drukowanych, a także uzyskane w czasie spotkań grup roboczych, kawiarenek obywatelskich, wywiadów indywidualnych, spacerów badawczych oraz z punktu konsultacyjnego. Dodatkowo analizie zostały poddane fiszki projektowe, które były składane przez potencjalnych wnioskodawców/grantobiorców.

(akta kontroli str. 38-39, 80)

W zakresie wskaźników rezultatu, w ramach celu ogólnego nr 1 „Poprawa sytuacji społeczno-zawodowej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym”, przyjęto następujące wskaźniki:

- „liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu” – 18;
- „liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, u których wzrosła aktywność społeczna” – 28;
- „liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy po opuszczeniu programu”- 75;
- „liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu (łącznie w pracującymi na własny rachunek)” – 41;
- „liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które podniosły wiedzę w zakresie rozwoju przedsiębiorczości społecznej po opuszczeniu programu” – 14;
- „liczba utworzonych partnerstw publiczno-społecznych” – 2.

W ramach celu ogólnego nr 2 „Wzrost zintegrowanych działań w zakresie organizowania społeczności lokalnej i animacji społecznej”, jako wskaźnik rezultatu przyjęto „liczbę osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, u których zwiększyła się aktywność społeczna”- 405.

(akta kontroli str. 80)

Wskaźnikiem produktu we wszystkich przedsięwzięciach LSR była liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem. Dla celu ogólnego nr 1 wskaźnik ten wynosił:

- 30 osób - dla przedsięwzięcia tworzenie i rozwój placówek z obszaru aktywnej integracji o charakterze środowiskowym (kluby samopomocy i świetlice środowiskowe);
- 50 osób - dla przedsięwzięcia wsparcie środowiskowe poprzez kluby młodzieżowe oraz innowacyjne działania z obszaru aktywnej integracji o charakterze środowiskowym;
- 196 osób - dla przedsięwzięcia wsparcie podnoszące kompetencje lub dające nowe umiejętności zawodowe i społeczne, w tym szkolenia, doradztwo, staże i wsparcie inicjatyw partnerskich promujących aktywizację społeczno – zawodową;
- 20 osób - dla przedsięwzięcia działania na rzecz wsparcia, animacji, rozwoju gospodarki społecznej i przedsiębiorczości społecznej.

²⁴ <https://www.gov.pl/attachment/c93c0cf3-0be9-4c69-9ae4-93de0a0ec199> [dostęp: 21 listopada 2019 r.

Dla celu ogólnego nr 2, dla działania w zakresie organizowania społeczności lokalnej, wskaźnik produktu określono na 723 osoby.

(akta kontroli str. 88-89)

Zgodnie ze sprawozdaniem LGD zaawansowanie wskaźników rezultatu według stanu na koniec II kwartału 2019 r. wyniosło 1%, natomiast na koniec III kwartału 2019 r. 18,2%. Do końca 2019 r. planowana jest realizacji wskaźników rezultatu na poziomie 46,4%, a wartość docelowa planowana jest do osiągnięcia do końca 2023 r. Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem wynosiła według stanu na 30 czerwca 2019 r. – 819, co stanowiło 79,9% zawansowania wykonania wskaźników produktu. Kwota zakontraktowanych dla LGD środków finansowych w okresie od początku 2017 do zakończenia III kwartału 2019 wyniosła 3 967,4 tys. zł, co stanowiło 70% zaawansowania finansowego wykonania LSR.

(akta kontroli str. 112-114, 118-120)

LGD spełniło warunki pośrednie wynikające z umowy ramowej, w której określono konieczne do osiągnięcia pośrednie wartości wskaźników produktu oraz minimalny poziom wykorzystania środków finansowych. Na koniec 2018 r. LGD zostało zobowiązane do osiągnięcia co najmniej 40% poziomu każdego ze wskaźników produktu oraz wykorzystania 60% środków finansowych przeznaczonych na wsparcie LSR. Analiza NIK wykazała, że trzy spośród wskaźników produktu, według stanu na koniec 2018 r., zostały wykonane w 100%, a kolejne dwa w 86,2% i 45,9%. Zaawansowanie finansowe LSR na koniec 2018 r. wyniosło 70%.

(akta kontroli str. 15, 113-114, 117)

Analizę osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu określonych we wnioskach i umowie o dofinansowanie beneficjentów przeprowadzono na próbie²⁵ czterech spośród 12 zakończonych projektów grantowych. Stwierdzono, że osiągnięto zakładane wskaźniki zarówno obligatoryjne jak i własne. Pięć spośród 10 wskaźników rezultatu obligatoryjnych do osiągnięcia (w przypadku trzech beneficjentów) przekroczyło 100%.

(akta kontroli str. 224-255)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działania LGD w zbadanym zakresie. Stowarzyszenie wykonało sformułowane w ramach kontroli zalecenia IZ. LGD monitorowała postępy w realizacji wskaźników dofinansowywanych projektów, a także podejmowała kontrole u grantobiorców. LGD prawidłowo określiła w LSR wskaźniki produktu i rezultatu oraz osiągnęła zakładane, pośrednie wartości wskaźników produktu oraz minimalny poziom wykorzystania środków finansowych.

IV. Uwagi i wnioski

Uwzględniając podjęte w trakcie kontroli działania Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

²⁵ Wybranych celowo, spośród projektów zakończonych i rozliczonych do końca III kwartału 2019 r.

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.

Kontrolerzy

Michał Trempała
główny specjalista kontroli państwowej

.....

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

.....