



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.020.01.2019

Grzegorz Schreiber
Marszałek Województwa Łódzkiego
ul. Piłsudskiego 8,
90-051 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego ¹ , ul. Piłsudskiego 8, 90-051 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Schreiber od 23 listopada 2018 r. Marszałek Województwa Łódzkiego. Poprzednio w okresie od 2 grudnia 2014 r. Marszałkiem Województwa Łódzkiego był Witold Stępień. (dowód: akta kontroli str. 1302–1305)
Zakres przedmiotowy kontroli	Ustanowienie trybu wyboru oraz wybór Lokalnych Strategii Rozwoju ² . Ustanowienie trybu wyboru oraz wybór projektów/beneficjentów realizujących LSR. Realizacja projektów wybranych do dofinansowania oraz osiągnięcie zakładanych rezultatów.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2014 r. do dnia 8 listopada 2019 r.
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 Łodzi
Kontrolerzy	Dariusz Krawczyk – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/178/2019 z dnia 9 września 2019 r. Piotr Rydygier – główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/188/2019 z dnia 7 października 2019 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Zwanych dalej „LSR”.

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

Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W województwie łódzkim w latach 2014–2020 wsparcie LSR w formule bezpośredniej zaplanowane było poprzez dofinansowanie wybranych projektów w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich⁵ (finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁶) oraz Programu „Rybacko i Morze”⁷ (finansowane z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego⁸). Wprawdzie przewidziano wsparcie LSR w formule pośredniej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego⁹, jednak w kontrolowanym okresie w ramach RPO WŁ nie zawarto żadnej umowy z Lokalnymi Grupami Działania¹⁰.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Zarządu Województwa Łódzkiego¹¹ w zakresie ustanowienia systemu wyboru oraz dokonanego wyboru LSR. Zgodnie z przepisami ustawy o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności¹² przeprowadzono ocenę wniosków złożonych przez LGD w ramach konkursu ogłoszonego przez Zarząd. Ze stowarzyszeniami, których strategię – uchwałami komisji powołanej przez Zarząd – zostały wybrane do realizacji, podpisano – zgodnie z art. 14 ustawy o RLKS – umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Zarząd uczestniczył w naborach realizowanych przez LGD. Jego udział ograniczał się do oceny merytorycznej i akceptacji dokumentów wymaganych przy wyborze projektów realizowanych w ramach LSR. Zarząd uczestniczył również w rozpatrywaniu protestów składanych od rozstrzygnięć w naborach prowadzonych przez LGD.

Realizowane były zasady monitorowania, oceny i kontroli realizacji LSR określone w umowach ramowych. Zarząd dokonywał analizy rocznych sprawozdań z realizacji LSR, przeprowadzał kontrolę w celu potwierdzenia wykonywania przez stowarzyszenie zobowiązań określonych w umowie ramowej. Na bieżąco – z wykorzystaniem wewnętrznej bazy danych – monitorowany był postęp realizacji LSR wszystkich LGD. W oparciu o wyniki analiz Zarząd wydawał i nadzorował wykonanie zaleceń mających na celu poprawę działań na rzecz realizacji LSR.

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

⁵ Zwanego dalej „PROW”.

⁶ Zwanego dalej „EFRROW”.

⁷ Zwanego dalej „PRIM”.

⁸ Zwanego dalej „EFMR”.

⁹ Zwanego dalej „RPO WŁ”.

¹⁰ Zwanymi dalej „LGD”.

¹¹ Zwanego dalej „Zarządem”.

¹² Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności – Dz. U. z 2019 r. poz. 1167 – zwana dalej „ustawą o RLKS”.

Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. System wyboru oraz wybór Lokalnych Strategii Rozwoju

Wsparcie Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność¹⁴ prowadzone było w ramach PROW oraz PRiM, poprzez realizację strategii wybranych do dofinansowania przez Zarząd.

Opis stanu faktycznego

1.1. System wyboru Lokalnych Strategii Rozwoju

„Regulamin konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”¹⁵, został ustalony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i przekazany Marszałkowi Województwa Łódzkiego¹⁶, pismami z 22 września oraz 1 października 2015 r. Treść Regulaminu konkursu wraz z załącznikami, opublikowana została w dniu 9 października 2015 r. na stronie internetowej Województwa Łódzkiego¹⁷.

Regulamin konkursu zawierał informacje o których mowa w art. 9 ust. 2 ustawy o RLKS, w szczególności określał: warunki udziału w konkursie, tryb składania wniosków o wybór LSR i sposób uzupełniania w nich braków oraz poprawiania oczywistych omyłek; kryteria wyboru LSR z ustaleniem ich znaczenia i sposobu oceny; minimalną liczbę punktów niezbędną do wyboru LSR; sposób ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR; sposób podania do publicznej wiadomości wysokości środków dostępnych w ramach konkursu przeznaczonych na realizację LSR; sposób podania do publicznej wiadomości wyników konkursu; formę i sposób udzielania wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu.

(Dowód: akta kontroli str. 106-110)

Kryteria wyboru LSR – przekazane Marszałkowi przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z 22 września 2015 r. – ustalone zostały w załączniku do Regulaminu konkursu. Były zgodne z wymienionymi w art. 5 ust 3 pkt 1 ustawy o RLKS. Dla poszczególnych kryteriów określone zostały m.in.:

- sposób oceny lub uszczegółowienie kryterium ze wskazaniem warunków, przy których kryterium uznawane było za spełnione/niespełnione,
- wartość punktowa przyjmowana za spełnienie danego kryterium.

Z ogólnej – możliwej do uzyskania w wyniku oceny – liczby 245 punktów, jako minimum globalne ustalono uzyskanie 147 punktów.

(Dowód: akta kontroli str. 106-110)

Kryteria wyboru LSR opublikowane były na stronie internetowej Województwa Łódzkiego. W okresie trwania konkursu nie podlegały zmianom.

(Dowód: akta kontroli str. 520)

¹³ 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.

¹⁴ Zwanego dalej „RLKS”.

¹⁵ Zwanego dalej Regulaminem konkursu.

¹⁶ Zwanego dalej „Marszałkiem”.

¹⁷ <https://www.lodzkie.pl/leader01/konkurs-na-wyb%C3%B3r-lgd-do-realizacji-lsr-w-okresie-2014-2020>.

Zarząd – zgodnie z art. 3 ust. 1-3 ustawy o RLKS – prawidłowo powołał w dniu 24 lutego 2016 r.¹⁸ Komisję do spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność¹⁹ oraz przyjął regulamin jej prac²⁰. W dziesięcioosobowym składzie Komisji ds. wyboru LSR powołanych zostało sześciu przedstawicieli Zarządu oraz czterech ekspertów. Spośród przedstawicieli Zarządu wskazano przewodniczącą Komisji ds. wyboru LSR i jego zastępcę.

(Dowód: akta kontroli str. 15-35)

W wyniku rezygnacji z prac w Komisji ds. wyboru LSR jednego z ekspertów, Zarząd w dniu 7 marca 2016 r.²¹ zatwierdził dziewięcioosobowy skład Komisji.

(Dowód: akta kontroli str. 9-14)

Powołanie Komisji ds. wyboru LSR poprzedzone zostało:

- poinformowaniem w dniu 18 listopada 2015 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Infrastruktury i Rozwoju²² - stosownie do art. 3 ust. 4 ustawy o RLKS – o wszczęciu procesu powołania komisji. W udzielonych odpowiedziach resorty nie zgłosiły swoich przedstawicieli do prac w Komisji²³;

(Dowód: akta kontroli str. 92-98)

- przyjęciem przez Zarząd w dniu 8 grudnia 2015 r.²⁴ Regulaminu powoływania kandydatów na ekspertów, prowadzenia wykazu kandydatów na ekspertów oraz podania do publicznej wiadomości informacji o naborze kandydatów na ekspertów w ramach konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Ww. Regulaminem określono tryb i zasady powoływania kandydatów na ekspertów. Ustalono, że warunkiem uzyskania statusu kandydata na eksperta w ramach wyboru LSR jest pozytywna ocena Komisji Kwalifikacyjnej opiniującej wnioski o wpis do Wykazu Kandydatów na ekspertów w ramach RLKS²⁵ (zwanej dalej Komisją Kwalifikacyjną).

Zadania ww. Komisji, jej skład, tryb pracy, procedurę naboru, ocenę formalną i merytoryczną oraz dokumenty z rozstrzygnięcia, ustalone zostały w – stanowiącym załącznik do Regulaminu powoływania kandydatów na ekspertów – Regulaminie Komisji Kwalifikacyjnej opiniującej Wnioski o wpis do Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach RLKS.

Informacje o naborze w okresie od 16 do 30 grudnia 2015 r. kandydatów na ekspertów wchodzących w skład Komisji do spraw wyboru LSR, umieszczono 15 grudnia 2015 r. na stronie internetowej Województwa Łódzkiego;

(Dowód: akta kontroli str. 64-91)

¹⁸ Uchwała nr 174/16 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie powołania Komisji do spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz przyjęcia regulaminu prac Komisji do spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

¹⁹ Zwana dalej Komisją ds. wyboru LSR.

²⁰ Zwany dalej Regulaminem prac Komisji ds. wyboru LSR.

²¹ Uchwała nr 265/16 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 7 marca 2016 r. zmieniająca uchwałę nr 174/16.

²² Odpowiednio pisma FRI.432.6.9.2015.KKu i FRI.432.6.10.2015.KKu.

²³ Pismo MliR znak DKS.IX.071.175.MIP/15 z dnia 26 listopada 2015 r. oraz pismo MRiRW znak ROWwrt-It-5502-2/201593937) z dnia 26 listopada 2015 r.

²⁴ Uchwała nr 1378/15 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu powoływania kandydatów na ekspertów, prowadzenia wykazu kandydatów na ekspertów oraz podania do publicznej wiadomości informacji o naborze kandydatów na ekspertów w ramach konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

²⁵ Zwanej dalej „Komisją kwalifikacyjną”.

- powołaniem w dniu 19 stycznia 2016 r. przez Zarząd²⁶ Komisji Kwalifikacyjnej;
(Dowód: akta kontroli str. 45-47)
- przyjęciem w dniu 24 lutego 2016 r. przez Zarząd²⁷ wykazu kandydatów na ekspertów w ramach wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Komisja kwalifikacyjna wpisała do Wykazu siedmiu kandydatów na ekspertów. Nazwiska wskazanych kandydatów podano do publicznej wiadomości na stronie internetowej Województwa Łódzkiego.
(Dowód: akta kontroli str. 40-43)

W ustalonym – Regulaminem prac Komisji ds. wyboru LSR – trybie oceny spełniania kryteriów wyboru i wyboru LSR, przyjęto m.in., że:

- ocenę spełniania kryteriów wyboru przeprowadza niezależnie dwóch – wskazanych przez przewodniczącego Komisji ds. wyboru LSR – członków Komisji, w tym ekspert,
- dokonujący oceny zobowiązani są do sporządzenia karty oceny LSR (według ustalonego formularza), z podaniem uzasadnienia przyznanej punktacji w ramach poszczególnych kryteriów,
- członkowie oceniający przedstawiają wyniki oceny obecnym na posiedzeniu członkom Komisji. Na podstawie wyników oceny, Komisja w formie uchwały dokonuje wyboru LSR, uwzględniając zasady ustalone w art. 11 ust. 1, 3 i 4 ustawy o RLKS oraz Regulamin konkursu,
- po podjęciu uchwał dotyczących wszystkich LSR uczestniczących w konkursie, Komisja ds. wyboru LSR, sporządza i publikuje na stronie internetowej listę ocenionych LSR, zawierającą liczbę punktów uzyskanych przez poszczególne LSR oraz wskazanie wybranych strategii.

(Dowód: akta kontroli str. 15-35)

Uchwałą z dnia 23 marca 2016 r.²⁸ Zarząd dokonał zmian w Regulaminie prac Komisji ds. wyboru LSR, stanowiącym załączniku do uchwały z dnia 24 lutego 2016 r., polegających na:

- uzupełnieniu wykazu określeń i skrótów,
- dodaniu zapisów ustalających co zawierają uchwały Komisji z wyboru LSR,
- doprecyzowaniu trybu postępowania Komisji w przypadku wystąpienia rozbieżności między ocenami jednostkowego kryterium, dokonanymi przez członków oceniających daną LSR.

(Dowód: akta kontroli str. 5-8)

1.2. Wybór Lokalnych Strategii Rozwoju

Zarząd prawidłowo przeprowadził nabór w konkursie na wybór strategii rozwoju lokalnego. Ocena i wybór strategii przeprowadzone zostały zgodnie z obowiązującymi procedurami. W jednym przypadku – w związku ze złożoną skargą na uchwałę Komisji ds. wyboru LSR – sąd podważył prawidłowość oceny dokonanej przez Zarząd. Ze stowarzyszeniami wybranymi do realizacji LSR Zarząd

²⁶ Uchwała nr 21/16 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie powołania Komisji Kwalifikacyjnej opiniującej wnioski o wpis do Wykazu kandydatów na ekspertów w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

²⁷ Uchwała nr 173.16 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 24 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia wykazu kandydatów na ekspertów w ramach wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

²⁸ Uchwała nr 312/16 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 23 marca 2016 r. zmieniająca uchwałę nr 174/16 z dnia 24 lutego 2016 r.

prawidłowo zawarł umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność²⁹.

1.2.1. Dla realizacji RLKS w perspektywie finansowej 2014-2020 Zarząd przeprowadził jeden konkurs na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR)³⁰. Współfinansowanie LSR wybranych w ramach konkursu przewidziano ze środków EFRROW oraz EFMR.

Nie planowano dofinansowania realizacji LSR ze środków RPO WŁ.

Alokacja środków dla województwa łódzkiego na RLKS w ramach programów operacyjnych, przedstawiała się następująco:

- w ramach PROW 2014-2020 z funduszu EFRROW przewidziano na RLKS środki w kwocie 41.483,9 tys. EUR, co przy zastosowanym kursie 4 zł/EUR dało kwotę 165.935,8 tys. zł, z tego na realizację:
 - poddziałania 19.2 wsparcie na wdrażanie operacji w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność przewidziano kwotę 133.183,3 tys. zł,
 - poddziałania 19.3 przygotowanie i realizacja działań w zakresie współpracy z lokalną grupą działania kwotę 3.794,2 tys. zł,
 - poddziałania 19.4 wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji kwotę 28.958,3 tys. zł,
- w ramach programu operacyjnego Ryby 2014-2020 z EFMR na lata 2014-2020 na realizację RLKS przewidziano środki w kwocie 3.000,0 tys. EUR, tj. 12.000 tys. zł z przeznaczeniem na realizację działania 4.4 koszty bieżące i aktywizacja w priorytecie 4 zwiększenie zatrudnienia i spójności terytorialnej.

(Dowód: akta kontroli str. 118-123)

Ogłoszenie o konkursie – stanowiące załącznik do uchwały Zarządu – podane zostało do publicznej wiadomości – na stronie internetowej Województwa Łódzkiego w dniu 9 października 2015 r. Termin składania wniosków ustalono na okres od 1 do 30 grudnia 2015 r. Termin naboru wniosków w ramach konkursu – stosownie do art. 7 pkt 2 ustawy o RLKS – został uzgodniony z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi³¹. Ogłoszenie zawierało wszystkie elementy wymagane art. 8 ustawy o RLKS, w szczególności wskazanie: terminu, miejsca i trybu składania wniosków o wybór LSR, sposobu ustalania wysokości dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR, miejsca zamieszczenia formularza wniosku o wybór LSR, formularza umowy o warunkach i sposobie realizacji LSR (umowy ramowej) oraz Regulaminu konkursu.

(Dowód: akta kontroli str. 100-105, 114)

Do ogłoszonego przez Zarząd konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność przystąpiły wszystkie (19) lokalne grupy działania, funkcjonujące na terenie województwa łódzkiego.

W terminie ustalonym w ogłoszeniu złożonych zostało 19 wniosków o wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Po dokonanej ocenie wszystkich złożonych wniosków, Komisja ds. wyboru LSR wskazała do realizacji strategię

²⁹ Zwane dalej umowami ramowymi.

³⁰ Uchwała nr 1105/15 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 6 października 2015 r.

³¹ Pismo FRI.432.6.6.2015.MM z dnia 6 października 2015 r.

przedstawione przez 17 LGD (16 z EFRROW i 1 z EFMR). Nie zostały wybrane w konkursie strategię przedstawione przez:

- Łowicką Grupę Rybacką – w uzasadnieniu uchwały podano, że strategia nie została wybrana z uwagi na wyczerpanie dostępnego limitu środków.
- Lokalną Grupę Działania „Ziemia Łęczycka” – w uzasadnieniu podano, że w wyniku oceny LSR uzyskała najmniejszą liczbę punktów i ulokowała się na ostatnim miejscu na liście. Na LSR znajdujące się na miejscach 1-18 listy, w tym 16 LSR na które przyznano dofinansowanie z EFRROW, wykorzystano cały dostępny limit środków. W wyniku rozpatrzenia skargi złożonej przez LGD „Ziemia Łęczycka”, ostatecznie strategia ta została wskazana do realizacji.

(Dowód: akta kontroli str. 116-117, 172-185, 264-278, 713-715)

1.2.2. Wnioski złożone w konkursie zostały zarejestrowane w Rejestrze wpływu wniosków prowadzonym przez Departament Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich Urzędu³² oraz potwierdzone pieczęcią na wniosku z podaniem daty i podpisem osoby przyjmującej. Po dokonaniu – przez wyznaczonych pracowników DFROW – oceny wstępnej, wniosek podlegał ocenie zgodności z warunkami udziału w konkursie. W przypadku konieczności uzupełniania braków lub poprawienia oczywistych omyłek, Zarząd wzywał beneficjenta o dokonania wskazanych uzupełnień/poprawek w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania. Po dokonanych przez beneficjenta uzupełnieniach, wyznaczeni pracownicy DFROW dokonywali ponownej oceny wniosku i na podstawie tej oceny wniosek był zatwierdzany do oceny dokonywanej przez Komisję ds. wyboru LSR, pod względem spełnienia kryteriów wyboru LSR.

Analiza wybranych do badania pięciu wniosków³³ złożonych w konkursie ogłoszonym przez Zarząd w dniu 9 października 2015 r. wykazała, że wszystkie wnioski złożone zostały na obowiązującym formularzu, opracowanym przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Prawidłowo dokonywane były uzupełnienia braków oraz poprawki oczywistych omyłek. Wyznaczeni pracownicy DFROW dokonywali oceny wstępnej oraz oceny zgodności z warunkami udziału w konkursie z wykorzystaniem formularzy „Karta oceny wniosku o wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (LSR)”. Wszystkie wnioski zatwierdzone zostały do dalszego procedowania.

(Dowód: akta kontroli str. 116-117, 724-733)

1.2.3. Komisja ds. wyboru LSR – w uchwałach z dnia 26 kwietnia 2016 r. - wskazała do realizacji 17 LSR. Wybór strategii poprzedzony został oceną dokonaną przez dwóch członków Komisji ds. wyboru LSR (przedstawiciela Zarządu i eksperta), wyznaczonych do oceny wskazanej LSR. Wszyscy oceniający w dniu 15 marca 2016 r. potwierdzili podpisem odbiór dokumentacji będącej przedmiotem oceny.

Oceniający sporządzili karty oceny LSR pod względem spełniania kryteriów wyboru LSR według wzoru ustalonego dla członka Komisji w załączniku nr 5 do Regulaminu konkursu. Dokonane oceny danej LSR i przyznana punktacja w poszczególnych

³² Zwany dalej „DFROW”.

³³ Wnioski złożone przez: Lokalna Grupa Działania „PRYM”, Stowarzyszenie Rozwoju Gmin CENTRUM, Stowarzyszenie Doliny Pilicy, Między Prosną a Wartą Lokalna Grupa Działania, Lokalna Grupa Działania Dolina Rzeki Grabi – wybór celowy na podstawie osądu kontrolera.

kryteriach wraz z uzasadnieniem, prezentowane były przez wyznaczone osoby (przedstawiciela Zarządu i eksperta) na posiedzeniach Komisji ds. wyboru LSR. Na posiedzeniach Komisji ds. wyboru LSR ustalono ostateczną punktację za poszczególne kryteria. Dla każdej ocenianej LSR sporządzono kartę pn. „Ocena punktowa według kryteriów wyboru w załączniku nr 2 do Regulaminu”

Po dokonaniu oceny wszystkich strategii Komisja ds. wyboru LSR przyjęła listę ocenianych strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w kolejności otrzymanych przez nie punktów. Na liście wskazano, które z nich zostały wybrane³⁴. Pismami z dnia 27 kwietnia 2016 r. Komisja ds. wyboru LSR poinformowała LGD uczestniczące w konkursie o wyniku wyboru, przesyłając poszczególnym uczestnikom kopię podjętej w tej sprawie uchwały. W przekazanej uchwale podane były informacje, o których mowa w § 9 pkt 18 Regulaminu konkursu w tym:

- informacje o ogólnej ilości punktów uzyskanych w wyniku oceny spełniania kryteriów z podaniem ilości punktów za poszczególne oceniane kryteria,
- informacje o wyborze lub wyborze warunkowym (w tym przypadku określano wymagane do spełnienia uzupełnienia) LSR do realizacji,
- informacje o ustalonej kwocie przysługującej na realizację LSR w euro oraz w złotych (z zastosowaniem kursu 4 zł/euro).

W uzasadnieniu podjętych przez Komisję ds. wyboru LSR uchwał w każdym przypadku wskazano sposób ustalania punktacji ocenianych kryteriów wraz z uzasadnieniem.

W każdej uchwale zawarte było pouczenie o prawie złożenia przez LGD skargi od uchwały, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, po uprzednim wezwaniu na piśmie Samorządu Województwa Łódzkiego do usunięcia naruszenia prawa w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały. Termin złożenia skargi ustalono na 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli odpowiedzi na wezwanie nie udzielono, termin na złożenie skargi ustalono na 60 dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

(Dowód: akta kontroli str. 544-549, 758-775, 809-834, 869-894, 928-951, 987-1010)

1.2.4. Stosownie do wymogu art. 14 ust. 1 ustawy o RLKS Zarząd zawarł – w okresie od 16 do 19 maja 2016 – umowy ramowe z 17 LGD³⁵ wybranymi uchwałami Komisji ds. wyboru LSR z dnia 26 kwietnia 2016 r. Wszystkie umowy zawarte zostały w formie pisemnej na formularzu ustalonym przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przekazanym Marszałkowi w dniu 22 września 2015 r. Uchwałą Zarządu z dnia 14 czerwca 2016 r.³⁶ zostały zatwierdzone wszystkie umowy ramowe, zawarte z LGD wybranymi w toku ogłoszonego w dniu 9 października 2015 r. konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Dodatkowo Zarząd uchwałą z dnia 22 stycznia 2018 r.³⁷ zatwierdził umowę jw. z Lokalną Grupą Działania „Ziemia Łęczycka”, wybraną do realizacji LSR w wyniku

³⁴ Uchwała nr 20 Komisji ds. wyboru LSR z dnia 26 kwietnia 2016 r.

³⁵ W tym z LGD „Z ikrą” dofinansowaną z EFMR.

³⁶ Uchwała nr 671/16 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 14 czerwca 2016 r.

³⁷ Uchwała nr 66/18 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 22 stycznia 2018 r.

rozstrzygnięcia skargi złożonej przez stowarzyszenie na uchwałę w sprawie wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

Wsparcie z EFRROW w zawartych umowach ustalone zostało na łączną kwotę 38.722,6 tys. Euro, co przy kursie 4 zł/Euro stanowiło kwotę 154.890,3 tys. zł.

Według stanu na koniec czerwca 2019 r. kwota środków PROW przeznaczonych na realizację wybranych LSR wynosiła 165.935,8 tys. zł. Dostępne środki na wsparcie realizacji LSR ustalone zostały:

- pismem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi³⁸ ustalającym limity na poddziałania 19.2, 19.3 oraz 19.4 w ramach PROW 2014-2020,
- pismem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi³⁹ zwiększającym limit środków dostępnych w województwie łódzkim na wybór LSR o kwotę 1.406,3 tys. Euro (tj. 5.625,0 tys. zł) z przeznaczeniem na sfinansowanie LSR złożonej przez LGD Ziemia Łęczycka (w efekcie uwzględnienia skargi złożonej na uchwałę Komisji ds. wyboru LSR),
- pismem Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴⁰ dotyczącym zwiększenia puli środków na realizację projektów współpracy do 5% (powyżej gwarantowanego w umowach ramowych limitu 2%). Kwota środków zwiększająca alokację wyniosła ogółem 1.420,5 tys. zł,
- pismem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴¹ dotyczącym zasad zwiększenia limitu z przeznaczeniem na dodatkowe środki do budżetu LSR (bonusy) przyznane na podstawie § 8 ust. 3 umowy ramowej. W związku ze spełnieniem warunków, dodatkowe środki 4.000 tys. zł przekazano do budżetów LSR realizowanych przez 4 LGD⁴².

W dniu 18 maja 2016 r. Zarząd zawarł również z Rybacką Lokalną Grupą Działania „Z ikra” umowę ramową na dofinansowanie z EFMR, realizacji LSR wybranej w konkursie ogłoszonym przez Zarząd w dniu 9 października 2015 r. Kwota wsparcia ustalona została na 3.000 tys. Euro, tj. 12.000 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 99, 113-115, 121–122, 718-723, 521-543)

1.2.5. Organizacja naboru, oceny i wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w okresie programowania 2014-2020, realizowane w ramach konkursu ogłoszonego przez Zarząd w dniu 9 października 2015 r., nie były przedmiotem kontroli i audytu prowadzonego przez instytucje zewnętrzne lub organy Samorządu Województwa Łódzkiego.

(Dowód: akta kontroli str. 1029)

1.2.6. Uchwały Komisji ds. wyboru LSR w przedmiocie wyboru strategii zostały zaskarżone do sądu administracyjnego przez dwie LGD.

Skarga złożona przez LGD „Ziemia Łęczycka”

Zgodnie z pierwotną oceną dokonaną przez Komisję ds. wyboru LSR (uchwała nr 19 z 26 kwietnia 2016 r.) LSR złożona przez LGD „Ziemia Łęczycka” otrzymała minimalną liczbę punktów (153), której uzyskanie było niezbędne do wyboru LSR

³⁸ Pismo ROWwrt-It-540-2/16(770) z dnia 8 marca 2016 r.

³⁹ Pismo ROW.wrt.510.272.2017 z dnia 18 grudnia 2017 r.

⁴⁰ ROW.wrt.504.90.2016 z dnia 16.12.2016

⁴¹ ROW.wrt.510.38.2019 z dnia 26.03.2019

⁴² LGD Kraina Wielkiego Łuku Warty – 1.350,0 tys. zł, LGD Dolina Rzeki Grabi – 1.040,0 tys. zł, LDG Między Prosną a Wartą – 620,0 tys. zł, LGD PRYM – 990,0 tys. zł.

i zajęła ostatnie miejsce na liście wojewódzkiej. Z uwagi na ograniczoną wysokość środków z EFRROW, z których strategie miały być finansowane, ww. LSR nie została wybrana. Po negatywnym rozpatrzeniu przez Zarząd złożonego przez LGD „Ziemia Łęczycka” do Komisji wezwania do usunięcia naruszenia prawa, LGD złożyła skargę na powyższą uchwałę — zarzucono niezgodność z prawem poprzez niewłaściwe procedowanie strategii rozwoju LGD „Ziemia Łęczycka” i nieuzasadnione obniżenie uzyskanej punktacji konkursowej w 5 kryteriach. Wojewódzki Sąd Administracyjny po rozpoznaniu skargi wyrokiem z 21 sierpnia 2017 r. uchylił ww. uchwałę nr 19. WSA uwzględnił skargę w zakresie kryterium 10 „Opracowanie LSR z udziałem społeczności i zasady jej udziału w realizacji”, a oddalił w zakresie pozostałych 4 kryteriów.

W ocenie eksperta kryterium nr 10 zostało spełnione w stopniu wysokim (20 pkt), przedstawicielka Zarządu uznała natomiast, że zostało spełnione w stopniu dostatecznym (10 pkt). Komisja uznała kryterium za niespełnione w wysokim stopniu z uwagi na brak informacji, czy strategia została przygotowana przez LGD, czy przez podmiot zewnętrzny i przyznała 10 punktów.

LGD „Ziemia Łęczycka” w ww. wezwaniu i w skardze wskazała, że na stronie 14 LSR w Rozdziale II „Partycypacyjny charakter LSR” zawarte było stwierdzenie, że za działania związane z opracowaniem LSR odpowiadał Zarząd LGD, który kompleksowo opracowywał LSR oraz że liderem zespołu ds. opracowania strategii była Prezes Zarządu LGD. W uzasadnieniu wyroku Sąd m.in. stwierdził, że: Komisja nie wykazała w sposób niebudzący wątpliwości, że Skarżąca nie spełniała kryterium 10 w stopniu wysokim poprzez niewykazanie, że LSR została przygotowana przez LGD a nie przez podmiot zewnętrzny. W odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa organ nie zajął stanowiska wobec zarzutu skarżącej w tym zakresie, nie uczynił tego również na wezwanie Sądu.

Po wydaniu przez Sąd ww. wyroku Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonał zmian w Regulaminie konkursu. Zmiany miały na celu umożliwienie, w ramach dostępnych środków działania LEADER PROW 2014-2020, wybór LSR, dla których liczba punktów została zwiększona w wyniku ponownej oceny przez Komisję, a w konsekwencji liczba uzyskanych punktów w ramach tej oceny będzie równa bądź wyższa od liczby punktów uzyskanych przez ostatnią LSR, która została wybrana w ramach dostępnych środków przeznaczonych na realizację LSR w danym województwie.

Na wniosek Zarządu Minister RiRW (pismo z 18 grudnia 2017 r.) zwiększył wysokość środków dostępnych w województwie łódzkim w ramach konkursu na wybór LSR o kwotę 1.406,3 tys. Euro, umożliwiającą wybór i sfinansowanie LSR złożonej przez LGD „Ziemia Łęczycka”.

Po ponownym dokonaniu oceny LSR złożonej przez LGD „Ziemia Łęczycka” Komisja uchwałami z 28 grudnia 2017 r. przyznała ww. strategii 163 punkty i przyjęła zmienioną listę ocenionych strategii — z 19 złożonych strategii wybrano do realizacji 18.

W dniu 28 grudnia 2017 r. zawarta została Umowa ramowa z LGD „Ziemia Łęczycka” na kwotę 1.406,3 tys. Euro tj 5.625,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 172–283)

Skarga złożona przez Łowicką Grupę Rybacką

Zgodnie z pierwotną oceną dokonaną przez Komisję ds. wyboru LSR (uchwała nr 7 z 26 kwietnia 2016 r.) LSR złożona przez Łowicką Grupę Rybacką otrzymała 203 punkty (minimalna liczba punktów niezbędna do wyboru LRS wynosiła 147) i zajęła 7 miejsce na liście rankingowej. LSR złożona przez Łowicką Grupę Rybacką nie została wybrana do realizacji z uwagi na wykorzystanie całości środków z EFMR na LSR, która zajęła 3 miejsce na liście. Po negatywnym rozpatrzeniu przez Zarząd wezwania do usunięcia naruszenia prawa, Łowicka Grupa Rybacka złożyła skargę na ww. uchwałę. Wojewódzki Sąd Administracyjny postanowieniem z 7 lutego 2017 r. odrzucił skargę, z uwagi na wniesienie po upływie terminu.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd m.in. zauważył, że: w zaskarżonej uchwale znajdowała się w pouczeniu błędna informacja, iż wezwanie do usunięcia naruszenia prawa należy złożyć do Samorządu Województwa; strona skarżąca, przed wniesieniem skargi, spełniła wymóg wezwania do usunięcia naruszenia prawa, mimo iż wezwanie to złożono do niewłaściwego organu (tj. do Zarządu, którego obowiązkiem było nadanie wezwaniu właściwego biegu, czyli przekazanie go do rozpoznania Komisji, która wydała zaskarżoną uchwałę, a nie rozpoznawanie go samemu).

(dowód: akta kontroli, str. 284-405)

Stwierzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Zarządu w zakresie ustanowienia systemu wyboru oraz dokonanego wyboru LSR. Zgodnie z przepisami ustawy o RLKS przeprowadzono ocenę wniosków złożonych przez LGD w ramach konkursu ogłoszonego przez Zarząd. Ze stowarzyszeniami, których strategie – uchwałami komisji powołanej przez Zarząd – zostały wybrane do realizacji, podpisano umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Umowy zawarte zostały zgodnie z art. 14 ustawy o RLSK.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. System wyboru projektów w ramach LSR.

2.1.1. W RPO WŁ na lata 2014-2020 nie był bezpośrednio wdrażany instrument RLKS. Przewidziano zastosowanie formuły pośredniej, polegającej na wsparciu LGD realizujących na obszarach wiejskich i rybackich wybrane do wsparcia z EFRROW i EFMR lokalne strategie rozwoju. LGD mogły uzyskiwać wsparcie jako beneficjenci zwykłych osi priorytetowych. Zasady dotyczące wyboru projektów w ramach RPO WŁ na lata 2014-2020 wynikały z ustawy wdrożeniowej oraz Wytucznych w zakresie trybów wyboru projektów na lata 2014-2020⁴³. W RPO WŁ

⁴³ Wytuczne nr MR/2014-2020/9(3) Ministra Inwestycji i Rozwoju z 13 lutego 2018 r. (obowiązują od 07 marca 2018 r.), wcześniej Wytuczne nr MR/H 2014-2020/21/(2)/03/2017 Ministra Rozwoju i Finansów z 6 marca 2017r. (obowiązywały od 30 marca 2017r. do 06 marca 2018 r.) i Wytuczne nr MliR/H 2014-2020/9(01)/03/2015 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 31 marca 2015 r. (obowiązywały od 31 marca 2015 r. do 29 marca 2017 r.).

przewidziany był konkursowy oraz pozakonkursowy tryb wyboru projektów. Dla wymienionych trybów „Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020” ustalał zasady ogłaszania konkursu, naboru wniosków, oceny projektów, rozstrzygnięcia i wyboru projektów. W ramach formuły pośredniej LGD zostały wymienione jako beneficjenci m.in. w obszarach:

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

W kontrolowanym okresie, w ramach RPO WŁ nie zawarto żadnej umowy, której beneficjentem byłoby LGD, funkcjonujące na terenie województwa łódzkiego.

W wyjaśnieniach Marszałka wskazano m.in., że Departament Polityki Regionalnej Urzędu nie analizował przyczyn braku wniosków LGD składanych w ustalonych działaniach/poddziałaniach programu. W związku z przyjęciem założeń o niewdrażaniu instrumentu RLKS w sposób bezpośredni, nie były podejmowane działania wynikające z sygnalizowanego przez LGD zainteresowania uzyskaniem wsparcia w ramach RLKS. W ramach realizacji RPO WŁ 2014-2020 nie są przewidziane zmiany w zakresie wdrażania RLKS.

(Dowód: akta kontroli str. 1293, 1297-1300)

Z informacji udzielonych przez LGD⁴⁴ działające na terenie województwa łódzkiego wynika, że stowarzyszenia te posiadały wiedzę o możliwości wsparcia finansowego realizacji strategii z RPO WŁ. Źródłem informacji w tym zakresie były dokumenty programowe w szczególności Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, strona internetowa programu oraz wiedza pozyskana na organizowanych spotkaniach w sprawie programu. Wszystkie LGD deklarowały zainteresowanie uzyskaniem wsparcia w ramach RLKS, współfinansowanego z RPO WŁ.

W dokumentach programowych RPO WŁ, LGD wpisane zostały jako potencjalni beneficjenci osi priorytetowych – na równi z innymi organizacjami – osobami prawnymi. Stowarzyszenia zwracały jednak uwagę na ograniczenia możliwości skorzystania z tej formy dofinansowania, wynikające z braku środków finansowych niezbędnych na pokrycie wymaganego wkładu własnego oraz na sfinansowanie kosztów niekwalifikowalnych. Jako istotne ograniczenie możliwości skorzystania ze

⁴⁴ W trybie art. 29 ustawy o NIK.

środków RPO WŁ wskazywano również brak możliwości kadrowych do obsługi projektów współfinansowanych z RPO WŁ. LGD podkreślały, że priorytetem w ich działaniach było spełnienie tzw. „kamieni milowych”, tj. wykonanie przyjętych wskaźników realizacji strategii w ramach finansowania z PROW oraz PRiM.

LGD informowały, że w związku z zainteresowaniem stowarzyszeń korzystaniem ze środków finansowych pochodzących z różnych programów, Łódzka Sieć Lokalnych Grup Działania – skupiająca wszystkie LGD z województwa łódzkiego – podjęła rozmowy z przedstawicielami Urzędu, mające na celu przygotowanie i wdrożenie realizacji wielofunduszowych strategii w nowym okresie programowania 2021-2027.

(Dowód: akta kontroli str. 1236–1290)

2.1.2. Wyboru projektów w ramach LSR współfinansowanych ze środków PROW, dokonywały lokalne grupy działania realizujące te strategie. W systemie organizacji naboru wniosków o przyznanie pomocy, wyboru operacji do dofinansowania oraz procedury odwoławczej, LGD zobowiązane były do stosowania postanowień art. 19-22 ustawy o RLSK oraz Wytocznych nr 6/4/2017 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez LGD zadań związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach działania „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER” objętego PROW na lata 2014-2020, ustalających sposób organizacji naboru oraz procedury wyboru operacji do dofinansowania w ramach PROW.

Udział Zarządu w procesie wyboru projektów polegał w szczególności na ocenie merytorycznej i akceptacji dokumentów⁴⁵ obowiązujących przy wyborze projektów realizowanych w ramach LSR oraz uczestniczeniu w rozpatrywaniu protestów składanych od rozstrzygnięć w prowadzonych przez LGD naborach. Ponadto Zarząd - według wyjaśnień Dyrektora DFROW - w systemie wyboru operacji do dofinansowania:

- ustalał na wniosek LGD wolne środki pozostające w dyspozycji LGD,
- uzgadniał zaproponowane przez LGD terminy naboru,
- dokonywał kontroli przekazanej przez LGD dokumentacji z przeprowadzonego naboru wniosków o przyznanie pomocy (m.in. uchwały ws. wybrania/niewybrania operacji do dofinansowania, listy operacji zgodnych/niezgodnych z LSR, listy obecności na posiedzeniu Rady decyzyjnej, protokół z posiedzenia Rady, karty oceny zgodności z LSR z kryteriami wyboru lub informacje pochodzące z tych kart),
- oceniał merytorycznie wybrane operacje.

(Dowód: akta kontroli str. 406-519, 1028-1031)

2.1.3. W kontrolowanym okresie LGD zaplanowały w ramach PROW 292 nabory projektów, w których limit dostępnych środków finansowych na wsparcie operacji w ramach LSR wynosił ogółem 125.704,3 tys. zł. Rozstrzygniętych zostało 247 naborów, dla których limit wynoszący 124.450,9 tys. zł wykorzystany został do wysokości 100.374,5 tys. zł (kwota wsparcia we wszystkich wybranych wnioskach). W trakcie oceny pozostawały wnioski złożone w 9 naborach, w których limit

⁴⁵ Procedury wyboru i oceny operacji w ramach LSR; Regulamin organu decyzyjnego; Kryteria wyboru operacji wraz z procedurą ustalania lub zmiany kryteriów; Procedury wyboru i oceny grantobiorców w ramach projektów grantowych; Kryteria wyboru grantobiorców wraz z procedurą ustalania lub zmiany kryteriów.

dostępnych środków wynosił 1.253,4 tys. zł. Wielkość wsparcia w ocenianych wnioskach wynosiła 602,0 tys. zł. W pozostałych naborach postępowanie zostało unieważnione (29 naborów) lub nie wpłynął żaden wniosek (7 naborów).

W prowadzonych postępowaniach wybrano 751 projektów, dla których w zawartych umowach całkowita wartość projektu ustalona została na kwotę 89.335,3 tys. zł, w tym wkład UE 60.718,2 tys. zł. Całkowita kwota wydatków według zatwierdzonych wniosków o płatność wynosiła 50.513,4 tys. zł w tym dofinansowanie UE 33.995,9 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 128-143, 145-170)

2.1.4. Od rozstrzygnięć w prowadzonych przez LGD naborach wniosków o udzielenie wsparcia z PROW złożono 106 protestów (z tego: 73 w 2017 r., 20 w 2018 r. i 13 w 2019 r.). Rozpatrzeniu podlegało 88 protestów, z tego: 59 w 2017 r., 16 w 2018 r. i 13 w 2019 r. Bez rozpatrzenia pozostawiono 18 protestów. Powodem braku rozpatrzenia było w 16 przypadkach wyczerpanie środków przewidzianych w umowie ramowej na realizację danego celu LSR, w 1 przypadku złożenie protestu po terminie i w 1 przypadku niezłożenie w terminie wymaganych uzupełnień protestu. W ramach „autokontroli” LGD uwzględniły 8 protestów - wszystkie w 2017 r.

Samorząd Województwa rozpatrzył 80 protestów (51 w 2017 r., 16 w 2018 r. i 13 w 2019 r.), z których uznał zasadność zgłaszanych uwag w 59 protestach (41 w 2017 r., 12 w 2018 r. i 6 w 2019 r.). Najczęstszą przyczyną uwzględnienia przez Samorząd Województwa zasadności protestów była zaniżona ocena operacji według zgodności z ustalonymi kryteriami, skutkująca nieuzyskaniem przez wnioskodawcę minimalnej liczby punktów lub umieszczeniem operacji na liście wniosków wybranych ponad limit wskazany w ogłoszeniu (na liście rezerwowej).

LGD po ponownym rozpatrzeniu protestów uwzględnionych przez Samorząd Województwa uznały 22 protesty, z tego 17 w 2017 r., 4 w 2018 r. i 1 w 2019 r.

Badaniem kontrolnym objęto 5 protestów⁴⁶ złożonych w naborach dokonanych przez 5 LGD (po 2 z 2017 i 2018 r. oraz 1 z 2019 r.). Samorząd Województwa po dokonaniu oceny dokumentacji uwzględnił 3 protesty, z których po ponownym rozpatrzeniu przez LGD uznane zostały 2. Samorząd Województwa odrzucił 2 protesty uznając, że:

- protestujący nie wykazał we wniosku, że jego operacja spełnia warunki udzielenia wsparcia, tj. że przyczynia się do osiągnięcia wskaźnika rezultatu – liczby utworzonych miejsc pracy,
- protestujący we wniosku nie udokumentował doświadczenia w realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych, co uniemożliwiało przyznanie punktów w ramach przedmiotowego kryterium.

Wszystkie protesty były wniesione i rozpatrzone zgodnie z przepisami art. 22 ustawy o RLKS, z zastosowaniem przepisów ustawy wdrożeniowej.

(dowód: akta kontroli, str. 406-519)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

⁴⁶ Wybór celowy na podstawie osądu kontrolera.

OCENA CZĄSTKOWA

W systemie wyboru projektów w ramach LSR udział Zarządu ograniczony był w szczególności do oceny merytorycznej i zatwierdzania wymaganych dokumentów oraz uczestniczenia w procesie rozpatrywania protestów od rozstrzygnięć w prowadzonych przez LGD naborach. Wyboru projektów w ramach LSR współfinansowanych ze środków PROW, dokonywały LGD realizujące te strategie. Wybór dokonywany był w oparciu o ustalone przez LGD i akceptowane przez Zarząd kryteria.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W ramach realizacji LSR dofinansowaniem z PROW objętych było (stan na 30 czerwca 2019 r.) 785 projektów, dla których łączna wartość wkładu UE wynosiła 80.460,2 tys. zł. Kwota ta stanowiła 75,3% dostępnej alokacji. Dla poszczególnych poddziałań wykorzystanie dostępnych środków UE wynosiło:

- dla wsparcia przygotowawczego (poddziałanie 19.1) – 100% (1.315,9 tys. zł),
- dla wsparcia na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (poddziałanie 19.2) – 70,2% (59.462,7 tys. zł),
- dla wsparcia przygotowania i realizacji działań w zakresie współpracy z lokalną grupą działania (poddziałanie 19.3) – 52,0% (1.255,5 tys. zł),
- dla wsparcia na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji (poddziałanie 19.4) – 100,0% (18.426,2 tys. zł).

Instytucja certyfikująca zatwierdziła wnioski o płatność dla 100% alokacji w poddziałaniu 19.1, 39,4% w poddziałaniu 19.2, 26,0% w poddziałaniu 19.3 oraz 35,4% w poddziałaniu 19.4. Łączna kwota środków UE, według zatwierdzonych wniosków o płatność wynosiła 41.842,0 tys. zł i stanowiła 39,1% alokacji.

(Dowód: akta kontroli str. 124)

3.2. W systemie oceny stopnia realizacji projektów i efektywności realizacji LSR zabezpieczone zostały działania umożliwiające nadzorowanie wdrażania zadań związanych z realizacją LSR. Zasady monitorowania, oceny i kontroli realizacji LSR określone były w umowach ramowych. Zgodnie z zapisami w umowach Zarząd zobowiązany był do dokonania – w terminie 30 dni od dnia ich złożenia – analizy rocznych sprawozdań z realizacji LSR w roku poprzednim. Weryfikacji podlegała zgodność danych zawartych w tych sprawozdaniach ze strategią, umową oraz innymi dokumentami LGD. Zarząd – na podstawie dokonanej analizy sprawozdań – uprawniony był do wydania LGD zaleceń mających na celu poprawę działania stowarzyszenia oraz realizacji strategii.

Zarząd był zobowiązany do oceny efektywności realizacji LSR. W przypadku uzyskania negatywnego wyniku tej oceny, Zarząd był uprawniony do zatwierdzania opracowanego przez LGD programu naprawczego. Nie rzadziej niż raz w roku Zarząd miał obowiązek przeprowadzenia kontroli w LGD, w celu potwierdzenia wykonywania przez stowarzyszenie zobowiązań określonych w umowie ramowej.

Zgodnie z postanowieniami umowy ramowej ocena efektywności realizacji LSR dokonywana jest na tzw. „kamieniach milowych” na koniec 2018 roku i 2021 roku.

Ocena efektywności realizacji LSR w ramach pierwszego „kamienia milowego” dokonana została wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku.

W przypadku rażącego nierealizowania zakładanego przez LGD planu działania lub nierealizowania zobowiązań wynikających z umowy ramowej, Zarząd uprawniony był do stosowania sankcji finansowych.

(Dowód: akta kontroli str. 738-739, 777-790, 836-850, 896-909, 953-966, 1012-1024)

Realizując zadania w zakresie monitoringu wykonywania przez LGD obowiązków wynikających z zobowiązań zawartych w umowie ramowej, w latach 2017-2018 przeprowadzone zostały kontrole we wszystkich stowarzyszeniach realizujących LSR. W każdorazowo sporządzanych wystąpieniach pokontrolnych wykazano uchybienia - w 2017 r. w 9, a w 2018 r. w 7 stowarzyszeniach. Główne uchybienia dotyczyły m.in.:

- braków formalnych w dokumentacji wniosków (np. niewłaściwe potwierdzenie dokumentów za zgodność z oryginałem),
- niezrealizowania – ustalonego załącznikiem do umowy ramowej – planu szkoleń dla członków rady, pracowników biura, zarządu stowarzyszenia,
- zastosowania kryteriów pozwalających na szerokie i dowolne interpretowanie i w konsekwencji subiektywną ocenę wniosków,
- nieprzestrzegania procedur dotyczących wyboru i oceny operacji w naborze, w tym braki w dokumentacji,
- przeprowadzania naborów w terminach niezgodnych z harmonogramem ustalonym w załączniku do umowy ramowej,
- niepublikowania lub publikowania po obowiązującym terminie na stronach internetowych stowarzyszeń, protokołów z posiedzeń rady,
- nieprzestrzegania terminu powiadamiania wnioskodawcy o wyniku oceny operacji,
- nieprzestrzegania kolegalności reprezentowania podmiotu.

W wyniku kontroli wykazującej występowanie uchybień Zarząd kierował do stowarzyszenia pismo wskazujące stwierdzone uchybienia wraz z podaniem zaleceń mających na celu ich usunięcie. Stowarzyszenia informowały Zarząd o sposobie realizacji tych zaleceń.

(Dowód: akta kontroli str. 1032-1076)

Szczegółowym badaniem kontrolnym⁴⁷ objęto dwie LSR, dla obszaru LGD „Dolina rzeki Grabi”⁴⁸ i dla obszaru LGD „Między Prosną a Wartą”⁴⁹.

Ww. LSR zawierały opis strategii i jej celów ogólnych, przypisanych im celów szczegółowych i przedsięwzięć. W LSR obszaru LGD „Dolina rzeki Grabi” określono 3 cele ogólne: 1. Zmniejszenie odpływu siły roboczej poprzez stwarzanie warunków rozwoju przedsiębiorczości na obszarze Doliny Grabi, 2. Integracja lokalnej społeczności poprzez stwarzanie warunków do zróżnicowanej aktywności mieszkańców, 3. Zwiększenie poczucia tożsamości lokalnej oraz wzmocnienie roli funkcji turystycznej i rekreacyjnej w zintegrowaniu mieszkańców obszaru. W LSR obszaru LGD „Między Prosną a Wartą” określono 1 cel ogólny – Rozwój lokalny

⁴⁷Wybór celowy na podstawie osądu kontrolera.

⁴⁸ <http://www.dolinagrabi.pl>.

⁴⁹ <http://lgd.wieruszow.pl>.

obszaru „Między Prosną a Wartą” oparty o lokalne zasoby oraz kapitał społeczny mieszkańców. Określono w ww. strategiach ilościowo wartości docelowe produktów i rezultatów. Strategie zawierały opis rozwiązań w zakresie zarządzania – wykazujący potencjał LGD do realizacji strategii – oraz opis rozwiązań w zakresie monitorowania, w tym dotyczących ewaluacji.

W LSR dla obszaru LGD „Dolina rzeki Grabi” określono 28 wskaźników rezultatu, np. „liczba miejsc pracy utworzonych przez samozatrudnienie osób defaworyzowanych na rynku pracy” i 26 wskaźników produktu, np. „liczba podmiotów działających w sferze kultury, które otrzymały wsparcie w ramach realizacji LSR”. Na 20 realizowanych projektów w 11 przypadkach uzyskano zakładane wskaźniki.

W LSR dla obszaru LGD „Między Prosną a Wartą” określono 5 wskaźników rezultatu, np. „liczba utworzonych miejsc pracy” i 8 wskaźników produktu, np. „liczba podmiotów należących/działających w sferze kultury, które zostały ulepszone/wyposażone”. Na 25 realizowanych projektów w 17 przypadkach uzyskano zakładane wskaźniki.

Ww. LGD terminowo, zgodnie z postanowieniami umów ramowych, złożyły wymagane roczne sprawozdania z realizacji LSR. Dyrektor Departamentu Programu Obszarów Wiejskich wyjaśniła, że Samorząd Województwa dokonywał analizy tych sprawozdań w terminach określonych w umowach ramowych, tj. w terminie 30 dni od złożenia sprawozdania.

Kontrola ustaliła, że w Urzędzie prowadzono wewnętrzną bazę danych o realizacji LSR wszystkich LGD. Dyrektor ww. Departamentu wyjaśniła, że: w oparciu o tę bazę Samorząd Województwa monitorował postęp realizacji LSR w trybie ciągłym; przekazywał do LGD informacje dotyczące rzeczowego i finansowego postępu realizacji LSR; wydawał zalecenia mające na celu poprawę działalności LGD i realizacji LSR zalecenia te były wydawane na podstawie wyników corocznie przeprowadzanej kontroli realizacji LSR i realizacji zobowiązań wynikających z umowy ramowej, nie korzystano natomiast z przewidzianej w umowach ramowych możliwości wydawania zaleceń na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach. W przypadku LGD „Dolina rzeki Grabi” Samorząd Województwa – w wyniku monitoringu zaawansowania działań na rzecz osiągnięcia celów do końca 2018 r. („kamień milowy”) – wydał w czerwcu 2018 r. zalecenie monitorowania i realizacji zadań w celu osiągnięcia wymaganego 40% poziomu 2 wskaźników produktu, które były przewidziane do realizacji w 2018 r. (w przypadku 4 wskaźników wymagany poziom był osiągnięty). W wyniku dokonanej na koniec 2018 r. analizy osiągnięcia „kamienia milowego” ustalono uzyskanie przez LGD „Dolina rzeki Grabi” wymaganego poziomu wskaźników produktu.

(dowód: akta kontroli, str. 145-170, 896-909, 1012-1024, 1077-1235)

Dyrektor DFROW wskazała również, że *bieżąca weryfikacja stopnia osiągnięcia wskaźników, dokonywana jest na podstawie wielu danych liczbowych i wymaga wsparcia informatycznego. Samorząd Województwa Łódzkiego nie otrzymał od Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa żadnego programu informatycznego, wspierającego proces monitorowania realizacji LSR. W związku z powyższym w Departamencie Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich powstała baza danych (w formacie Excel) wszystkich operacji realizowanych w ramach*

poddziałania 19.2 „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność”, dzięki której możliwe jest uzyskanie bieżącej informacji o każdym projekcie, naborze ogłaszanych przez LGD, pozostałym limicie środków w ramach budżetu LGD na poszczególne przedsięwzięcia oraz ilości i stopniu osiągniętych wskaźników produktu zawartych w LSR. Dzięki prowadzeniu ww. bazy możliwe było dokonanie oceny w ramach pierwszego „kamienia milowego”, a także bieżące monitorowanie efektywności realizacji LSR przez LGD.

(dowód: akta kontroli str. 1025-1027)

Spośród 743 operacji, realizowanych ze środków PROW przez LGD w ramach LSR do 30 czerwca 2019 r., w 365 operacjach osiągnięto wartości docelowe wskaźników produktu i wskaźników rezultatu. Nie zostały jeszcze zakończone pozostałe operacje, które były realizowane na podstawie umów zawartych przez LGD z beneficjentami w okresie od 21 lipca 2017 r. do 25 czerwca 2019 r., z tego 41 umów zawartych w 2017 r., 218 w 2018 r. i 119 w 2019 r.

(dowód: akta kontroli, str. 145-170)

Jako główne problemy zidentyfikowane w realizacji lokalnych strategii rozwoju, Marszałek wskazał: brak realnych mechanizmów interwencji Zarządu w przypadku nierealizowania przez LGD strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, w tym wydatkowania środków będących w dyspozycji LGD oraz nieosiągania zakładanych przez LGD wskaźników.

Biorąc pod uwagę fakt, że podmiotem odpowiedzialnym w PROW 2014-2020 za częstotliwość ogłaszanych naborów i prawidłowość jego przeprowadzenia jest LGD, Marszałek ocenił, że ...Przewidziany przez Instytucję Zarządzającą mechanizm oceny realizacji LSR w oparciu o tzw. kamienie milowe na koniec 2018 oraz 2021 r., w tym sankcje finansowe zarówno w obszarze budżetu poddziałania 19.2 oraz 19.4 nie są realnym narzędziem wpływu Zarządu Województwa Łódzkiego na decyzje podejmowane w źle zorganizowanej lub źle zarządzanej LGD.

W ocenie Marszałka ...Narzędzia interwencji Zarządu Województwa Łódzkiego co prawda pozwalają na wyciąganie względem LGD konsekwencji, z rozwiązaniem umowy ramowej łącznie, natomiast nie stanowią realnych narzędzi wpływu na tempo i jakość realizacji LSR. Przewidziane w umowie ramowej sankcje nie są skutecznym, motywacyjnym narzędziem dla LGD nierealizujących strategii w zadowalającym Zarząd Województwa Łódzkiego tempie.

(Dowód: akta kontroli str. 1297–1300)

Ustalony system monitorowania postępów w realizacji LSR umożliwił identyfikowanie zagrożeń dotyczących niezrealizowania strategii lub nieosiągnięcia założonych wskaźników. W analizowanych LSR w jednym przypadku – w wyniku monitoringu zaawansowania działań na rzecz osiągnięcia celów do końca 2018 r. („kamień milowy”) – stwierdzono ryzyko nieosiągnięcia założonych wskaźników i Samorząd wydał LGD zalecenie monitorowania i realizacji zadań w celu osiągnięcia wymaganego poziomu dla 2 zagrożonych wskaźników produktu. Marszałek w złożonym wyjaśnieniu podał, że *Zidentyfikowane trudności w realizacji LSR (...) na obecnym etapie realizacji PROW na lata 2014-2020 są dla Zarządu Województwa Łódzkiego niepokojącym sygnałem, jednak nie przesądzają o ostatecznym niepowodzeniu realizacji LSR przez te LGD. Wdrażane programy*

naprawcze jak również analiza planów działania oraz harmonogramów planowanych przez LGD naborów umożliwi w ocenie Samorządu Województwa Łódzkiego, przy odpowiednim wysiłku i sprawności LGD, realizację ich LSR na poziomie zakładanym w Planie działania."

W złożonych wyjaśnieniach Marszałek podał również, że „Zgodnie z wprowadzonym przez Instytucję Zarządzającą mechanizmem oceny „kamieni milowych” przypadającym na koniec 2018 oraz 2021 r. Zarząd Województwa Łódzkiego ma możliwość zastosowania sankcji finansowych względem LGD nierealizujących LSR dopiero na skutek negatywnej oceny realizacji „kamieni milowych”.

Przeprowadzona według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. ocena realizacji LSR („pierwszy kamień milowy”) wszystkich LGD obszaru województwa łódzkiego wykazała trudności w realizacji LSR zarówno pod względem poziomu wydatkowania środków jak i osiągnięcia zaplanowanych wskaźników przez 3 LGD:

- Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju Społeczności Lokalnej „Mroga”,*
- Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania „POLCENTRUM”,*
- Lokalna Grupa Działania „Ziemia Łęczycka”.*

Względem wyżej wskazanych LGD Zarząd Województwa Łódzkiego zastosował przewidzianą w umowie ramowej sankcję finansową w wysokości 10% budżetu przewidzianego na realizację poddziałania 19.2. W przypadku nierealizowania strategii zgodnie z tempem określonym przez LGD w Planie działania, Zarząd Województwa Łódzkiego będzie uprawniony do zastosowania kolejnej sankcji finansowej w 2021 r. Według zapisów umowy ramowej, negatywna ocena „kamienia milowego 2019-2021” skutkować będzie obniżeniem o 30% kwoty niewykorzystanych środków finansowych przeznaczonych na wsparcie realizacji operacji w ramach LSR w ramach danego programu.

Dodatkowo Zarząd Województwa Łódzkiego przeprowadził do dnia 15 października 2019 r. zgodnie z § 6 pkt 4 umowy ramowej ocenę efektywności wdrażania LSR przez wszystkie LGD obszaru województwa łódzkiego. Negatywny wynik tej oceny ponownie uzyskały wyżej wskazane LGD, które nie osiągnęły założeń „kamienia milowego 2016-2018”. Zarząd Województwa Łódzkiego wystosował pismo wzywające ww. LGD do opracowania programu naprawczego, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 17 umowy ramowej w terminie do 15 listopada 2019 r. Wzywając LGD do opracowania programu naprawczego Zarząd Województwa Łódzkiego wskazał tym LGD obszary problemowe, które w ocenie Samorządu Województwa Łódzkiego powodują niezadowalające tempo realizacji LSR oraz niską ocenę jakości pracy LGD. Obszarami tymi są m.in.:

- niskiej jakości, wymagająca poprawy dokumentacja przedkładana do akceptacji Samorządu Województwa Łódzkiego, co skutkuje wydłużeniem procesu jej akceptacji,*
- niewłaściwe przygotowanie merytoryczne pracowników Biura i członków Rady LGD,*
- opóźniona reakcja lub bierność LGD na pojawiające się trudności w realizacji LSR lub zidentyfikowane przez Samorząd Województwa Łódzkiego problemy.*

Poza wskazanymi wyżej działaniami nadmienić trzeba, że Samorząd Województwa Łódzkiego wielokrotnie apelował do wyżej wskazanych LGD, zarówno podczas spotkań roboczych jak i w kierowanej do LGD korespondencji, o podjęcie

skutecznych działań i zintensyfikowania prac związanych ze sprawniejszym ogłaszaniem naborów wniosków o przyznanie pomocy oraz przekazywaniem wniosków o przyznanie pomocy pozbawionych krytycznych błędów, skutkujących odmową przyznania pomocy.

(Dowód: akta kontroli str. 1297–1300)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Wykonywane były obowiązki wynikające z zasad monitorowania, oceny i kontroli realizacji LSR, określonych w umowach ramowych. Zarząd analizował roczne sprawozdania z realizacji LSR, przeprowadzał kontrolę w celu potwierdzenia wykonywania przez stowarzyszenia zobowiązań określonych w umowach ramowych. Na bieżąco – z wykorzystaniem wewnętrznej bazy danych – monitorował postęp realizacji LSR wszystkich LGD. W oparciu o wyniki prowadzonych analiz Zarząd wydawał i nadzorował wykonanie zaleceń mających na celu poprawę działań na rzecz realizacji LSR.

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 Łodzi. 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.

Łódź, 6 grudnia 2019 r.

Kontrolerzy

Dariusz Krawczyk
Doradca techniczny



Piotr Rydygier
Główny specjalista kp.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk



