



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.004.01.2018
P/18/080

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/080 – Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatyw LEADER w latach 2015-2018 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Marcin Stolarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/69/2018 z 5 kwietnia 2018 r., 2. Aleksander Podsiadło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/90/2018 z 18 kwietnia 2018 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego ² , ul. Raclawicka 56, 30-17 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Krupa – Marszałek Województwa Małopolskiego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna³

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Samorządu Województwa Małopolskiego⁴ w zakresie przygotowania do wdrażania oraz realizacji zadań z zakresu wsparcia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w obszarze dotyczącym przestrzegania postanowień umów ramowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK, Samorząd WM zapewnił odpowiednie warunki do wdrażania inicjatywy LEADER. W ramach Departamentu Funduszy Europejskich Urzędu⁵ wyznaczono komórki do realizacji zadań związanych z inicjatywą LEADER, w tym dotyczących obowiązków informacyjnych i promocji tego działania. Wydano również stosowne upoważnienia dla pracowników Urzędu w tym zakresie. Kwalifikacje kadry zatrudnionej przy realizacji zadań objętych kontrolą, w tym poziom przeszkolenia w zakresie spraw objętych kontrolą, nie budzą zastrzeżeń. W okresie objętym kontrolą prowadzono również działania mające na celu informowanie społeczeństwa o Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020⁶, w tym inicjatywie LEADER, które wpisywały się w założenia *Strategii komunikacji PROW 2014-2020*.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na przeprowadzaniu przez Urząd weryfikacji dokumentów dotyczących wyboru operacji i wniosków o wsparcie na wdrażanie operacji w ramach LSR ze znacznym bo wynoszącym nawet 8 miesięcy przekroczeniem terminu, wynikającego z § 22 ust 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania *Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność objętego Programem Rozwoju*

¹ Stan na 31 marca 2018 r.

² Dalej: *UMWM* lub *Urząd*

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dalej: *Samorząd WM*.

⁵ Dalej: *Departament*.

⁶ Dalej: *PROW 2014-2020*.

*Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*⁷. Spośród wszystkich analizowanych 12 wniosków⁸ o udzielenie pomocy, żadna ze spraw nie została pozytywnie zakończona w terminie. W pozostałym zakresie obejmującym obszar *Przestrzeganie postanowień umów ramowych*, odnoszącym się do realizacji przez Urząd zobowiązań umownych w zakresie oceny planu komunikacji, analizy sprawozdań składanych przez lokalne grupy działania⁹, oceny efektywności realizacji LSR, kontroli, uzgadniania terminów naborów, zmian w umowach ramowych, nie adnotowano naruszenia obowiązujących przepisów.

Wybór lokalnych strategii rozwoju do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER przez Samorząd WM odbywał się zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami w tym zakresie. Środki na realizację LSR rozdysponowane zostały z zachowaniem limitów określonych dla finansowania bieżącej działalności LGD. Urząd rzetelnie monitorował realizację umów ramowych w zakresie realizacji LSR oraz wsparcia funkcjonowania LGD. Analizował rzeczowe i finansowe postępy w realizacji LSR. Prawidłowo, w tym zgodnie z przepisami *rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR*, rozpatrywano wnioski o płatność składane przez beneficjentów poddziałania 19.2. Rzetelnie kontrolowano LGD i beneficjentów poddziałania 19.2.

W ocenie NIK wniosek pokontrolny sformułowany w wyniku kontroli wykorzystania środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (poprzednia perspektywa) należy uznać za zrealizowany.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014-2020

1.1 Komórki organizacyjne realizujące zadania objęte kontrolą

W okresie objętym kontrolą realizacją PROW 2014-2020, w tym inicjatywy LEADER zajmowały się wybrane komórki organizacyjne w ramach Departamentu. Od 1 stycznia 2015 r.¹⁰ tam funkcjonował Wydział Realizacji PROW. W ramach tego wydziału powołano Zespół LEADER. Na mocy Zarządzenia nr 97/2014 sprawy informacji i promocji PROW, w tym działania LEADER zostały przypisane do zakresu działania Zespołu Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich.

Od 1 stycznia 2016 r. na mocy Zarządzenia Marszałka WM nr 121/2015 z 21 grudnia 2015 r. wprowadzono nowy podział Departamentu. W uzasadnieniu dokonanych zmian podano m.in., iż ww. departament kontynuując zamykanie programów operacyjnych 2007-2013, przyjmuje do obowiązków wdrażanie oraz realizację programów operacyjnych na lata 2014-2020.

W ramach nowego podziału ustanowiono zakres zadań dla m.in.: Zespołu ds. Obsługi LGD, Zespołu ds. Realizacji Projektów PROW oraz RiM, Zespołu ds. Monitoringu PROW oraz Rybactwo i Morze (RiM) oraz Zespołu ds. Kontroli Projektów PROW oraz RiM, Zespołu ds. KSOW (informacja i promocja). Wszystkie ww. komórki organizacyjne w zakresie swoich zadań miały stosowne działania dotyczące inicjatywy LEADER.

W związku z potrzebą optymalizacji struktury organizacyjnej Departamentu w obszarze procesów wyboru, oceny i kontraktacji projektów w ramach PROW 2014-2020 na mocy Zarządzenia MWM nr 67/2017 z 26 czerwca 2017 r. (weszło w życie od 1 lipca 2017 r.) powołano Zespół ds. Wyboru Projektów PROW oraz RiM, a także Stanowisko ds. Obsługi LGD.

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 772, ze zm., dalej: *rozporządzenie w sprawie wsparcia operacji LSR*.

⁸ Wnioski rozpatrzone pozytywnie lub mające szansę na pozytywne rozpatrzenie.

⁹ Dalej: *LGD*.

¹⁰ Na mocy Zarządzenia nr 97/2014 Marszałka WM z 24 grudnia 2014 r. w sprawie podziału na wewnętrzne komórki organizacyjne oraz szczegółowego zakresu działania Departamentu Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

Analiza obowiązujących uregulowań wewnętrznych UMWM wykazała m.in., iż w okresie objętym kontrolą w ramach Departamentu wyznaczono odpowiednie komórki do realizacji zadań związanych z inicjatywą LEADER, w tym dotyczących obowiązków informacyjnych i promocji tego działania (Zespół ds. KSOW). W latach 2015-2018 r. następowały zmiany w ramach istniejącej struktury, które miały na celu m.in. jej optymalizację w obszarze procesów wyboru, oceny i kontraktacji projektów w ramach PROW 2014-2020.

Zarząd Województwa Małopolskiego 12 stycznia 2017 r. podjął uchwałę nr 42/17 w sprawie zmiany Uchwały Zarządu Województwa Małopolskiego Nr 180/16 z dnia 11 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia *Książek procedur*, dla działań: 19 Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy Leader, 4.3 *Wsparcie na inwestycje związane z rozwojem, modernizacją i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa dla typu operacji Scalenie gruntów, 7 Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich* realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, którą dokonał stosownego upoważnienia pracowników Departamentu do dokonywania czynności opisanych w ww. książkach procedur oraz załatwiania spraw związanych z realizacją strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

(dowód: akta kontroli str. 138-139, 243)

1.2 Udział Samorządu WM w Grupie Tematycznej ds. podejścia LEADER

Przedstawicielem Samorządu MW w grupie tematycznej ds. podejścia LEADER (GTL) był zastępca Dyrektora Departamentu. Wyznaczono również jego zastępcę – była to osoba zatrudniona na stanowisku kierownika Zespołu ds. Realizacji Projektów PROW.

Odnosząc się do ewentualnych korzyści z funkcjonowania GTL, Zastępca Dyrektora Departamentu stwierdził: *W ocenie Urzędu Marszałkowskiego funkcjonowanie GTL jest potrzebne. To płaszczyzna służąca wymianie informacji pomiędzy poszczególnymi województwami, pozyskiwaniu i aktualizowaniu wiedzy na temat aktualnego stanu wdrażania podejścia LEADER/RLKS w Polsce. Pozwala przyjąć jednolite podejście do kwestii składanych protestów, z których większość dotyczy oceny dokonywanej przez LGD. W spotkaniach biorą udział przedstawiciele MRiRW, co z kolei pozwala zapoznać się przedstawicielom samorządu z wytycznymi w zakresie dokonywania wyboru operacji przez lokalne grupy działania oraz w zakresie jednolitego i prawidłowego wykonywania przez LGD zadań związanych z realizacją LSR. Ponadto omawiane są kwestie aneksu do „umowy ramowej”, zarówno ze strony Sieci LGD, jak i samorządów. Wspólnie wypracowywane są projekty i propozycje ewentualnych zmian legislacyjnych niektórych aktów prawnych.*

(dowód: akta kontroli str. 105-107)

1.3 Potencjał kadrowy UMWM

Według stanu na 1 stycznia 2015 r. na liście pracowników zaangażowanych w realizację PROW, w tym działania LEADER znajdowało się łącznie 14 osób, wśród, których minimalny staż pracy przy wdrażaniu programów unijnych wynosił 2 lata i 6 miesięcy. Najbardziej doświadczona osoba w tej grupie posiadała staż 10 lat i 7 miesięcy. Wszyscy posiadali wykształcenie wyższe.

Według stanu na 1 stycznia 2016 r. lista pracowników zaangażowanych w realizację PROW wyniosła 51 osób, o zróżnicowanym stażu pracy przy wdrażaniu programów unijnych. Wszyscy pracownicy posiadali wykształcenie wyższe.

Według stanu na 1 stycznia 2017 r. lista osób zaangażowanych w realizację działań objętych PROW, w tym inicjatywy LEADER liczyła 55 nazwisk pracowników UMWM, którzy legitymowali się wyższym wykształceniem oraz zróżnicowanym stażem w zakresie wdrażania programów unijnych.

Według stanu na 1 stycznia 2018 r. grupa pracowników realizujących działania w ramach PROW, w tym inicjatywy LEADER liczyła 68 osób legitymujących się wyższym wykształceniem i różnym stażem pracy w zakresie wdrażania funduszy unijnych.

Analiza danych dotyczących szkoleń omówionej wyżej grupy pracowników na temat działania LEADER wykazała m.in., iż pracownicy wykonujący zadania w ramach PROW (w tym również inicjatywy LEADER), odbyli różne szkolenia w tym zakresie. Szkolenia były prowadzone zarówno przez pracowników UMWM (np. w zakresie procedur), jak i przedstawicieli ARiMR lub innych firm/institucji zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 36-104, 105, 108)

W wyniku przeglądu zakresów czynności 22 pracowników Departamentu ustalono m.in., iż w zakresach obowiązków powierzonych tym pracownikom uwzględniono realizację zadań związanych z Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich, w tym również odnoszących się bezpośrednio do inicjatywy LEADER.

Z informacji przekazanych przez Zastępcę Dyrektora Departamentu w zakresie zgłaszania potrzeb związanych ze wzmocnieniem kadrowym wynikało m.in.: *W latach 2015-2018 kierownicy komórek organizacyjnych realizujących działania LEADER zgłaszali potrzeby wzmocnienia kadrowego w celu rzetelnej oraz terminowej oceny wniosków o przyznanie pomocy oraz płatność. (...). W samym roku 2017 zespół ds. Wyboru projektów PROW oraz RiM oraz Zespół ds. Realizacji Projektów PROW oraz RiM otrzymał dodatkowo po 2 nowe etaty. Dodatkowo w ramach dłuższych nieobecności pracowników zatrudnionych na etacie ogłaszano nabory na ich zastępstwa w celu uzupełniania braków kadrowych. Ponadto, w związku z intensyfikacją wdrażania PROW oraz RiM w lipcu 2017 roku dokonano zmiany struktury organizacyjnej Departamentu Funduszy Europejskich w zakresie rozdzielenia funkcji wdrożeniowych od płatnościowych oraz wydzielenia wieloosobowego stanowiska ds. obsługi LGD. Niniejsza zmiana (...) przyczyniła się do przyspieszenia oraz poprawy procesu związanego z kontrolą terminowości pracy związanej z oceną wniosków na etapie wdrożenia i realizacji projektów oraz udoskonalono proces nadzoru nad Lokalnymi Grupami Działania w Województwie Małopolskim. W grudniu 2017 roku, podjęto decyzję o wydzieleniu w zespole ds. Wyboru Projektów PROW oraz RiM osoby zajmującej się przygotowaniem i podpisywaniem umów o przyznanie pomocy w ramach podejmowania i rozwijania działalności gospodarczej, a w lutym 2018 r. oddelegowano kolejną osobę celem przygotowywania i podpisywania umów o przyznanie pomocy w ramach projektów innych niż podejmowanie i rozwijanie działalności gospodarczej. Zastosowane narzędzie w znaczący sposób wpłynęło na ocenę wniosków o przyznanie pomocy, gdyż pracownicy odpowiedzialni merytorycznie za kontrole administracyjne wniosków o przyznanie pomocy kończyli swoje czynności na akceptacji wniosków do dofinansowania bez konieczności dalszego procedowania sprawy związanej z czynnościami kontraktacyjnymi. Celem wzmocnienia pionu merytorycznego związanego z oceną wniosków o przyznanie pomocy z dniem 2 stycznia 2018 roku zatrudniono, na ½ etatu, cztery osoby. Dodatkowo z dniem 1 marca b.r. zatrudniono jeszcze jedną osobę, również na ½ etatu.*

(dowód: akta kontroli str. 105-108, 197, 244)

1.4 Działania komunikacyjne odnoszące się do inicjatywy LEADER

Według stanu na 18 maja 2018 r. na terenie Województwa Małopolskiego funkcjonowało pięć punktów informacyjnych Funduszy Europejskich, w tym centralny punkt informacyjny w Krakowie przy ulicy Wielickiej 72 B. Żaden z ww. punktów informacyjnych nie był dedykowany wyłącznie Programowi Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)¹¹. W związku z faktem, iż w ramach inicjatywy LEADER na lata 2014-2020 nie drukowano dotychczas żadnych ulotek, w punktach informacyjnych Funduszy Europejskich nie były dostępne materiały informacyjne na ww. temat.

Punkty informacyjne Funduszy Europejskich na terenie Małopolski były finansowane ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na podstawie umowy nr DIP/BDG-

¹¹ W 2015 r. Województwo Małopolskie zgłaszając do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi uwagi dotyczące projektu *Strategii Komunikacji PROW 2014-2020*, wnioskowało, aby wprowadzić do ww. dokumentu zapisy jasno precyzujące, iż bezpośrednia informacja dla potencjalnych beneficjentów PROW 2014-2020 prowadzona będzie jak dotychczas, poprzez istniejącą sieć punktów informacyjnych o funduszach europejskich. Urząd wskazywał, jako bezcelowe tworzenie odrębnych punktów dedykowanych wyłącznie PROW 2014-2020.

II/POPT/105/14 zawartej 3 lipca 2014 r. pomiędzy Województwem Małopolskim a Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju. Wśród zadań informacyjnych ww. punktów znalazły się m.in. diagnoza potencjalnego beneficjenta i udzielanie informacji o możliwościach uzyskania pomocy z odpowiedniego programu Umowy Partnerstwa, a także, jako informacje uzupełniające – z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich poprzez: kontakt bezpośredni z beneficjentem, rozmowę telefoniczną, pocztę tradycyjną i elektroniczną, indywidualne konsultacje u klienta.

Zadania w zakresie informowania społeczeństwa o Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich i promocji funduszy przeznaczonych na realizację ww. programu spoczywały na Zespole ds. KSOW działającym w ramach Departamentu Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. Na stronach internetowych poświęconych tematyce KSOW i PROW¹² zamieszczono informacje kontaktowe do komórek Urzędu zajmujących się omawianymi zagadnieniami.

(dowód: akta kontroli str. 165)

W latach 2015-2018 (I kwartał) działania Urzędu dotyczące informowania o działaniu LEADER polegały głównie na działaniach informacyjnych skierowanych do funkcjonujących na terenie Małopolski LGD, które to zadania zostały przedstawione w dalszej części wystąpienia pokontrolnego. Podejmowane przez Urząd działania o charakterze informacyjno-promocyjnym dotyczącym PROW 2014-2020 wynikały z założeń planów operacyjnych KSOW na lata 2014-2015 oraz 2016-2017. Przykładowo w celu dotarcia z informacją o wsparciu na rozwój obszarów wiejskich, w tym o inicjatywie LEADER, Jednostka Regionalna KSOW Województwa Małopolskiego zleciła TVP Oddział Kraków realizację dwóch cykli reportaży poświęconych poszczególnym typom działań wdrażanych przez Samorząd Województwa. Programy miały za zadanie zaprezentowanie tzw. dobrych praktyk zrealizowanych w perspektywie 2007-2013 jako informacji dla społeczeństwa i potencjalnych beneficjentów chcących korzystać ze wsparcia PROW 2014-2020. Wszystkie odcinki zostały wyemitowane trzykrotnie na antenie TVP oraz są dostępne na stronie internetowej: <http://malopolskie.ksow.pl/publikacje.html> oraz <http://www.prow.malopolska.pl/efekty-projektow>, w tym odcinki poświęcone inicjatywie LEADER: <http://prow.malopolska.pl/efekty-wdrazania-prow-2007-2013-aktywnosc-lgd>.

W latach 2015, 2016 oraz 2017 opracowano i dodano, jako bezpłatny dodatek do gazety codziennej tzw. wkładkę dożynkową¹³.

Z informacji o stanie realizacji planu operacyjnego KSOW na lata 2014-2015 wynikało m.in., iż w tym okresie zorganizowano łącznie 3 szkolenia o zasięgu regionalnym/lokalnym, w tym dwa bezpośrednio związane z LEADER/RLKS/LGD - łączna liczba uczestników wyniosła 142 osoby. Ponadto w ramach upowszechniania informacji o KSOW zorganizowano 4 spotkania, w których uczestniczyło 250 osób.

W ramach upowszechniania informacji o KSOW w analizowanym okresie zorganizowano m.in. konkurs z liczbą uczestników na poziomie 220 (LGD oraz jednostki samorządu terytorialnego)¹⁴ oraz dożynki, w których uczestniczyły łącznie 24 grupy odbiorców docelowych. Żadne z ww. działań nie zostało bezpośrednio dedykowane LEADER/RLKS/LGD.

W latach 2014-2015 wykonano 40 sztuk tablic informacyjnych dotyczących PROW, opracowano jedną wkładkę tematyczną do gazety o zasięgu lokalnym/regionalnym (nakład 46 tys. egzemplarzy). Ponadto zamieszczono w prasie 5 ogłoszeń, które bezpośrednio dotyczyły LEADER/RLKS/LGD¹⁵. Wyemitowano również łącznie 3 programy telewizyjne, których łączna ilość emisji wyniosła 27, a szacowany zasięg 1 107 tys. osób. Nie korzystano z portali społecznościowych w zakresie komunikacji o KSOW/PROW.

¹² <http://malopolskie.ksow.pl/kontakt.html>; <http://www.prow.malopolska.pl/kontakt>.

¹³ Rokrocznie publikowano ją w wydaniu piątkowym poprzedzającym dożynki wojewódzkie. Publikacja prezentowała efekty wdrażania PROW 2007-2013 oraz możliwości rozwoju obszarów wiejskich poprzez PROW 2014-2020, w tym sprawy dotyczące inicjatywy LEADER.

¹⁴ Promocja efektów PROW 2007-2013.

¹⁵ Jako łączny nakład publikatora podano 100 tys. egzemplarzy.

W latach 2014-2015 zorganizowano jedną kampanię KSOW w zakresie promocji produktów regionalnych i tradycyjnych, która dotarła do 100 tys. osób. Ponadto w latach 2014-2015 odnotowano 11 060 wyświetleń na stronie dotyczącej KSOW (w tym 3 374 unikalnych użytkowników strony) oraz 74 551 wyświetleń na stronie dotyczącej PROW 2014-2020 (w tym 9 335 użytkowników). Z informacji uzyskanych z monitoringu prowadzonego przez UMWM w zakresie działań informacyjno-promocyjnych PROW 2014-2020 wynikało ponadto, iż w latach 2014-2015 punkt informacyjny zorganizowany przez Samorząd Województwa Małopolskiego odwiedziło 1 615 osób, którym przekazano informacje na temat LEADER/RLKS/LGD. W analizowanym okresie do punktu informacyjnego skierowano ponadto 430 zapytań w formie elektronicznej dotyczących ww. tematyki.

Z informacji dotyczących realizacji KSOW za lata 2016-2017 na terenie Małopolski wynikało m.in., iż w analizowanym okresie zorganizowano łącznie 71 wydarzeń, w tym:

- 66 o charakterze regionalnym/lokalnym,
- trzy o charakterze krajowym,
- dwa o charakterze międzynarodowym.

Spośród 71 wydarzeń 9 dotyczyło spraw bezpośrednio związanych z inicjatywą LEADER/RLKS/LGD. Liczba uczestników wydarzeń w latach 2016-2017 podana w analizowanym sprawozdaniu wyniosła łącznie 906 661 osób, w tym:

- 800 000 osób w wydarzeniach międzynarodowych (targi w Berlinie),
- 102 000 osób w wydarzeniach o zasięgu krajowym,
- 4 661 osób w wydarzeniach o zasięgu lokalnym/regionalnym.

W latach 2016-2017 stronę internetową poświęconą tematyce KSOW odwiedziło łącznie 186 735 osób, a liczba unikalnych użytkowników strony wyniosła 52 089 osób¹⁶. Nie używano mediów społecznościowych, w tym nie prowadzono komunikacji za pośrednictwem forów internetowych. Liczba publikacji dotyczących KSOW w latach 2016-2017 wyniosła łącznie 8, w tym dotyczących bezpośrednio LEADER/RLKS/LGD 0. Liczba multimediiów i innych narzędzi komunikacji wyniosła 13 i wszystkie one dotyczyły programów telewizyjnych i audycji radiowych. W 2016 r. był to cykl reportaży promujących PROW 2014-2020 oraz przygotowanie 4 audycji promujących ideę Sieci Dziedzictwa Kulinarne Małopolska, audycje promujące szlak *Wieś dla smakoszy*, a w 2017 r. spot reklamowy – zrealizowany w ramach operacji partnera KSOW.

W latach 2016-2017 przeprowadzono w zakresie KSOW łącznie 114 działań o charakterze szkoleniowym, które obejmowały 125 dni szkoleniowych, w tym:

- cztery wizyty studyjne,
- 110 szkoleń.

Spośród 114 działań 29 dotyczyło bezpośrednio LEADER/RLKS/LGD. Łączna liczba uczestników szkoleń i warsztatów oraz wyjazdów studyjnych wyniosła 3 456 osób, w tym 1 141 przedstawicieli LGD oraz 2 315 przedstawicieli innych grup interesariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 165-167)

W 2015 r. Urząd przeprowadził łącznie 5 działań w zakresie wdrażania inicjatywy LEADER skierowanych do LGD: szkolenie z zasad konkursu i opracowywania LSR (21 października 2015 r.)¹⁷, zamieszczono dwa ogłoszenia prasowe (dotyczące wyboru LSR wraz z podstawowymi warunkami udziału, nabór kandydatów na ekspertów do oceny LSR), zorganizowano spotkanie robocze z LGD – konsultacje dotyczące składania aplikacji (15 grudnia 2015 r.)¹⁸ oraz prowadzono stronę internetową www.prow.malopolska.pl, zawierającą informacje dotyczące działań wdrażanych przez Samorząd WM, w tym m.in. dokumenty aplikacyjne, harmonogramy naborów.

¹⁶ Statystyka sieci przyjęta przez IZ PROW 2014-2020 nie dawała możliwości wyszczególnienia odwiedzin strony pod kątem działania LEADER.

¹⁷ W szkoleniu uczestniczyli przedstawiciele 34 spośród 39 LGD funkcjonujących w perspektywie 2007-2013.

¹⁸ Uczestniczyło 30 LGD.

W 2016 r. zorganizowano:

- 13 maja 2016 r. konferencję z LGD stanowiącą podsumowanie zakończonego konkursu na wybór LSR¹⁹,
- w trzech lokalizacjach (Nowy Sącz – 16 maja, Kraków – 17maja i Tarnów – 18 maja) uroczystości przekazania umów o warunkach i sposobach realizacji LSR – w obecności mediów regionalnych i lokalnych (promocja inicjatywy LEADER),
- 1 czerwca 2016 r. szkolenie dla LGD polegające na omówieniu formularza wniosku o przyznanie pomocy, umowy oraz wniosku o płatność poddziałania 19.4,
- 5 sierpnia 2016 r. spotkanie robocze dotyczące harmonogramów naborów ogłaszanych przez LGD,
- 23 sierpnia 2016 r. spotkanie z LGD dotyczące aktywizacji na obszarach realizacji LSR,
- 19 września 2016 r. szkolenie dla LGD dotyczące poddziałania 19.2 – omówiono zasady wdrażania projektów w zakresie podejmowania i rozwijania działalności gospodarczej, w szczególności tworzenia biznesplanów,
- 20 grudnia 2016 r. spotkanie robocze z LGD dotyczące monitoringu realizacji działania 19.2 – omówiono zasady monitorowania poddziałania 19.2 w zakresie premii i rozwijania działalności gospodarczej.

Ponadto w 2016 r. kontynuowano prowadzenie strony internetowej poświęconej tematyce PROW 2014-2020, w tym inicjatywie LEADER.

W 2017 r. Urząd w ramach wspierania LGD we wdrażaniu inicjatywy LEADER zorganizował:

- Wzorem lat poprzednich 26 stycznia 2017 r. szkolenie dla LGD obejmujące omówienie zasad realizacji poddziałania 19.2 i 19.3, omówienie oczywistych omyłek/braków we wnioskach o przyznanie pomocy. Poruszano również kwestie zasad konkurencyjności oraz zasad kontroli prowadzonych przez Samorząd WM,
- 5 kwietnia 2017 r. szkolenie dla LGD obejmujące m.in. zasady konkurencyjności, poprawność oceny i wyboru operacji przez organ decyzyjny LGD, a także poprawność weryfikacji protestów przez organ decyzyjny LGD,
- 22 oraz 23 maja 2017 r. praktyczne warsztaty z oceny wniosków na premie i rozwijanie działalności gospodarczej,
- W okresie sierpień – październik 2017 r. 18 szkoleń dla członków rad LGD, które poświęcono omówieniu zasad oceny wniosków o przyznanie pomocy,
- 24 listopada 2017 r. spotkanie z LGD dotyczące aktywizacji na obszarach realizacji LSR, które służyło omówieniu aktualizacji harmonogramów naborów organizowanych przez LGD,
- 4 grudnia 2017 r. szkolenie dla LGD dotyczące wdrażania LSR (projekty współpracy oraz operacje własne).

W 2017 r. prowadzono stronę internetową poświęconą kontrolowanym zagadnieniom.

W I kwartale 2018 r.²⁰ (17 stycznia br.) zorganizowano szkolenie dla LGD poświęcone przedstawieniu informacji w zakresie osiągnięcia wskaźnika w ramach pierwszego kamienia milowego. Omówiono również m.in. harmonogram naborów na 2018 r. oraz przedstawiono analizę najczęściej popełnianych błędów w ramach wniosków z poddziałania 19.2. W 2018 r. prowadzono również stronę internetową www.prow.malopolska.pl.

W wyniku analizy danych uzyskanych w UMWM nie stwierdzono, aby którakolwiek w LGD została pominięta w zorganizowanym przez Urząd procesie komunikacji w zakresie wdrażania inicjatywy LEADER. W poszczególnych formach komunikacji²¹ uczestniczyły z reguły wszystkie LGD z terenu Małopolski²².

¹⁹ Uczestniczyły 32 LGD.

²⁰ Po 31 marca 2018 r. zorganizowano szkolenie dla LGD w zakresie obowiązujących od maja 2018 r. zasad dotyczących ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa informacji (związanych z wejściem w życie tzw. RODO). W dniach 13-20 maja 2018 r. zaplanowano wyjazd studyjny dla wszystkich LGD z terenu Małopolski (32) do Portugalii.

²¹ Nie dotyczy ogłoszeń prasowych oraz prowadzenia strony internetowej.

²² Z wyjątkiem wydarzeń w dniach: 15 grudnia 2015 r. (30 LGD), 5 sierpnia 2016 r. (30 LGD), 26 stycznia 2017 r. (21 LGD), 22-23 maja 2017 r. (27 LGD), 24 listopada 2017 r. (31 LGD), 4 grudnia 2017 r. (26 LGD), 17 stycznia 2018 r. (30 LGD).

Prowadzone dla LGD zajęcia miały zarówno charakter wykładowy (przekazywanie informacji przez pracowników UMWM), jak i warsztatowy (np. warsztaty z praktycznej oceny wniosków)²³. Zajęcia o charakterze warsztatowym miały miejsce m.in. w dniach 22 oraz 23 maja 2017 r. i objęły łącznie 65 osób.

Z analizy danych dotyczących form komunikacji w zakresie wdrażania działania LEADER w latach 2015-2017 zapewnionych przez UMWM dla LGD wynikało m.in., iż szkolenia odbywały się głównie w Krakowie lub najbliższej okolicy (Karniowice²⁴). W ocenie Urzędu organizacja szkoleń, jako jednego spotkania dla wszystkich LGD z terenu Małopolski była bardziej efektywna niż organizacja kilku spotkań w różnych miejscach, gdyż tylko w gronie reprezentantów wszystkich lokalnych grup możliwa była pełna wymiana informacji i poglądów. Wyjątek od tej zasady stanowiły zorganizowane w 2017 r. szkolenia dla członków rad LGD – 17 lokalizacji na terenie Małopolski.

(dowód: akta kontroli str. 167-168)

Plan operacyjny KSOW na lata 2014-2015 dla Województwa Małopolskiego (WM) zawierał łącznie 10 operacji, których organizatorem była Jednostka Regionalna KSOW (UMWM) w okresie od lipca do grudnia 2015. Łączny budżet ww. operacji zaplanowano w kwocie 850 410 zł. Operacje dotyczyły:

- kampanii promocyjnej *Zasmakuj w Małopolsce* (22 imprezy lokalne),
- udziału w targach Smaki Regionów (Poznań),
- promocji kultury i tradycji ludowych Małopolski podczas Dożynek w Spale,
- przygotowania i dystrybucji wkładki dożynkowej (46.000 szt.)²⁵,
- cyklu reportaży telewizyjnych *Odmieniona Małopolska*²⁶ – promocja efektów wdrażania PROW 2007-2013,
- udziału w targach HORECA-GASTROFOOD w Krakowie – promocja produktów regionalnych i tradycyjnych pochodzących z Małopolski (stoiska promocyjne),
- konkursu na najaktywniejszą jednostkę samorządu terytorialnego z Małopolski w pozyskiwaniu środków PROW 2007-2013 skierowana m.in. do potencjalnych beneficjentów PROW 2014-2020,
- spotkania informacyjnego dla potencjalnych beneficjentów środków na rozwój obszarów wiejskich z PROW 2014-2020 i RPO WM 2014-2020,
- organizacji posiedzenia Małopolskiej Grupy Roboczej ds. KSOW,
- zakupów produktów na potrzeby udziału w targach Grüne Woche 2016 – promocja produktów regionalnych pochodzących z Małopolski.

Plan komunikacyjny KSOW na lata 2014-2015 dla WM zawierał 5 operacji o łącznym budżecie 42 700 zł²⁷, które dotyczyły:

- dwóch szkoleń dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów (LGD) PROW 2014-2020, których celem miało być przekazanie szczegółowych informacji dotyczących szczegółowych warunków udzielania pomocy. Efektem długofalowym operacji miał być wzrost wśród potencjalnych beneficjentów wiedzy w zakresie konstruowania lokalnych strategii rozwoju oraz wymogów, jakie muszą one spełniać oraz systemu ich oceny;
- wykonania 10 000 sztuk materiałów konferencyjnych, których efektem długofalowym miało być rozpowszechnienie znaku PROW, informacji o EFRROW, a co za tym idzie budowanie pozytywnego wizerunku funduszu wspierającego rozwój obszarów wiejskich;
- trzech ogłoszeń prasowych publikowanych w prasie codziennej, które miał informować potencjalnych beneficjentów o możliwości pozyskania środków na rozwój obszarów wiejskich,
- wykonania 40 sztuk tablic informacyjnych o dofinansowaniach projektów ze środków PROW 2007-2013, które to działanie miało służyć informowaniu społeczeństwa

²³ Ustalenia dokonano m.in. na podstawie przedstawionych programów szkoleń.

²⁴ Małopolski Ośrodek Doradztwa Rolniczego.

²⁵ Wkładka dożynkowa zawierała również informacje dotyczące inicjatywy LEADER i działalności LGD.

²⁶ Cykl trzech reportaży emitowanych na antenie TVP Kraków.

²⁷ Przeprowadzenie wszystkich operacji zaplanowano w IV kwartale 2015 r.

i potencjalnych beneficjentów o polityce rozwoju obszarów wiejskich i możliwościach jego finansowania,

- szkolenia/spotkania w sprawie PROW 2014-2020 dla pracowników UWMW (200 osób), którego celem miało być podniesienie jakości wdrażania PROW.

Ww. plany nie zawierały operacji bezpośrednio dotyczących inicjatywy LEADER, jednak charakter części z nich wskazywał, iż były związane z jej wdrażaniem i promocją. Przykładowo konkurs na najaktywniejszą jednostkę samorządu terytorialnego z Małopolski w pozyskiwaniu środków PROW 2007-2013, miał również za zadanie dotarcie do potencjalnych beneficjentów tych funduszy w nowej perspektywie (PROW 2014-2020).

Dwuletni plan operacyjny KSOW na lata 2016-2017 dla WM zawierał łącznie 23 operacje na łączną kwotę 1 326 228,93 zł, w tym 6 operacji własnych UMWM o wartości 603 800 zł. Operacje dotyczyły:

- promocji WM podczas targów rolno – spożywczych w Berlinie w 2016 r.,
- promocji WM podczas targów *Smaki Regionów* w Poznaniu,
- publikacji 40 000 sztuk dożynkowej wkładki do gazet promującej rozwój obszarów wiejskich (PROW) w 2016 r.²⁸,
- promocja WM podczas targów rolno – spożywczych w Berlinie w 2017 r.,
- publikacji 40 000 sztuk dożynkowej wkładki do gazet promującej rozwój obszarów wiejskich (PROW) w 2017 r.²⁹,
- pięciu szkoleń dla LGD mających na celu zwiększenie poziomu wiedzy ogólnej i szczegółowej dotyczącej podejścia LEADER, w tym zapewnienia informacji dotyczących warunków i trybu przyznawania pomocy, dla potencjalnych beneficjentów w zakresie praktycznej wiedzy i umiejętności o sposobie przygotowania wniosków, biznesplanów oraz wniosków o płatność.

Dwuletni plan komunikacyjny KSOW na lata 2016-2017 dla WM zawierał łącznie 10 operacji na łączną kwotę 180 567 zł. Operacje te dotyczyły:

- czterech szkoleń/warsztatów dla LGD (I-IV kwartał 2016 r.), których celem było przekazanie wiedzy o warunkach koniecznych do spełnienia w celu uzyskania pomocy na realizację zadań. Grupą docelową miały być LGD, które zostaną wybrane w konkursie, beneficjenci działania LEADER PROW 2014-2020;
- ośmiu szkoleń/warsztatów informacyjnych dla potencjalnych beneficjentów PROW 2014-2020 w zakresie wiedzy na temat warunków koniecznych do uzyskania pomocy na realizację zadań,
- wykonania 5 000 sztuk materiałów promocyjnych (gadżetów) PROW 2014-2020,
- realizacji cyklu (6-8 odcinków) programów telewizyjnych poświęconych PROW 2014-2020 – prezentacja działań wdrażanych przez samorząd oraz harmonogram naborów,
- przekazywania informacji na temat PROW 2014-2020 poprzez sieć Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich (PIFE),
- współpracy ze środkami masowego przekazu w zakresie informowania mieszkańców Małopolski o PROW 2014-2020,
- 3 spotkań i 9 szkoleń dla potencjalnych beneficjentów PROW 2014-2020, których celem było przekazanie wiedzy na temat warunków koniecznych do spełnienia w celu uzyskania pomocy na realizację zadań,
- przekazywania informacji na temat PROW poprzez sieć (PIFE),
- promocja PROW 2014-2020 poprzez dedykowaną stronę internetową.

Z analizy danych przedstawionych w planach omówionych powyżej wynikało m.in., iż w latach 2016-2017 zaplanowano w Małopolsce w ramach KSOW zarówno działania bezpośrednio związane z wdrażaniem inicjatywy LEADER (szkolenie i warsztaty), jak i dotyczące PROW 2014-2020 jako całości. Dostępne w toku kontroli informacje na temat stopnia realizacji dwuletnich planów operacyjnych KSOW (w tym planów komunikacyjnych) wskazywały m.in., iż zostały one wykonane zgodnie z założeniami merytorycznymi. Różnice, które wystąpiły

²⁸ Wkładka dożynkowa zawierała również informacje dotyczące inicjatywy LEADER i działalności LGD.

²⁹ Wkładka dożynkowa zawierała również informacje dotyczące inicjatywy LEADER i działalności LGD.

pomiędzy zaplanowanymi kwotami na poszczególne zadania, a rzeczywistymi wydatkami wynikały z oszczędności uzyskanych w trakcie ich realizacji³⁰.

Dostęp osób niepełnosprawnych do informacji na temat inicjatywy LEADER w UMWM zapewniono m.in. poprzez odpowiednią lokalizację i wyposażenie punktów informacyjnych (parter, pętla indukcyjna, czytnik dla osób słabowidzących³¹). Ponadto ustalono, iż spotkania/szkolenia/konferencje organizowane są w budynkach dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Szkolenia/warsztaty organizowane w Krakowie odbywają się w sali szkoleniowej, która jest wyposażona w pętlę indukcyjną. Z informacji uzyskanych w Urzędzie wynikało, iż w razie potrzeby zapewniona może być obsługa tłumacza języka migowego, a strona internetowa jest zgodna ze standardami WCAG 2.0 na poziomie AA. Za pomocą skrótów klawiaturowych w przeglądarce internetowej lub odpowiednich ustawień możliwe było powiększenie serwisu. Kontrast kolorystyczny elementów przekazujących treści ma stosunek jasności tekstu do tła, co najmniej 4,5 do 1, a strony prowadzone były w przeglądarkach umożliwiających odczyt za pomocą bezpłatnej aplikacji NVDA³².

(dowód: akta kontroli str. 165-170)

1.5 Monitoring działań komunikacyjnych i ich ewaluacja

Nie stwierdzono, aby w okresie objętym kontrolą w UMWM przeprowadzono udokumentowane analizy pod kątem wpływu prowadzonych działań komunikacyjnych w odniesieniu do działania LEADER na liczbę wniosków składanych w poszczególnych naborach. Zarząd WM nie zlecał w latach 2015-2018 prowadzenia badań opinii publicznej/mieszkańców na temat zmian poziomu wiedzy dotyczącej PROW 2014-2020, w tym działania LEADER, a także na temat poziomu zadowolenia ze świadczonych usług w odniesieniu do inicjatywy LEADER.

Z analizy przedstawionej do kontroli dokumentacji wynikało m.in., iż prowadzone przez UMWM działania komunikacyjne były poddawane monitoringowi poprzez ankietowanie uczestników szkoleń, spotkań i konferencji. Zgodnie z zaleceniami IZ PROW 2014-2020 i przekazanym do stosowania wzorem ankiet proszono uczestników tych spotkań o wyrażenie opinii na temat zarówno merytorycznej zawartości programu, jak i aspektów techniczno-organizacyjnych tych wydarzeń. Ankiety były analizowane³³, a pojawiające się w nich uwagi stanowiły wskazówkę do ewentualnych modyfikacji kolejnych wydarzeń. IZ PROW 2014-2020 nie wprowadziła w okresie objętym kontrolą wzorca, w jaki sposób analizować ankiety oraz nie wymagała żadnej pogłębionej analizy wypełnionych ankiet.

Z informacji uzyskanych w toku kontroli wynikało ponadto, iż IZ PROW przygotowuje się do stworzenia ujednoliconego formularza analizy przedmiotowych ankiet, a na podstawie wykonanej analizy *Strategii Komunikacji PROW 2014-2020* będzie przygotowywany projekt zmian ww. strategii.

(dowód: akta kontroli str. 170-171)

1.6 Przechowywanie dokumentów i bezpieczeństwo informacji

Ustalenia kontroli w zakresie wywiązywania się przez Samorząd WM z obowiązków w zakresie przechowywania dokumentów związanych z wdrażaniem inicjatywy LEADER zawartych w umowie z agencją płatniczą, wskazują m.in., iż teczki poszczególnych spraw znajdują się w szafach, do których dostęp mają osoby upoważnione do przetwarzania danych, a szczegółowe regulacje dotyczące zabezpieczenia dokumentacji wynikają

³⁰ Przykładowo w planie operacyjnym na lata 2014-2015 zaplanowano wydatki w wysokości 850 410 zł, natomiast realizacja 10 zadań zamknęła się kwotą 848 074,41 zł, tj. na poziomie 99,72%.

³¹ Podano na przykładzie Głównego Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich w Krakowie zlokalizowanego przy ulicy Wielickiej 72B.

³² NonVisual Desktop Access - darmowy czytnik ekranu dla komputerów działających w oparciu o system operacyjny Microsoft Windows (obsługa syntezy mowy oraz czytników brajlowskich).

³³ W dokumencie pn. *Sprawozdanie roczne z realizacji Planu Działania KSOW 2014-2020 za 2017 w zakresie dotyczącym Jednostki Regionalnej KSOW Województwa Małopolskiego* stwierdzono, iż dokonano analizy otrzymanych ankiet (zwrot na poziomie około 70%). Stwierdzono m.in. zadowolenie ze wszystkich aspektów podejmowanych działań – średnia ocen ze szkoleń dla beneficjentów utrzymywała się na poziomie 4 i 5 w 5 – stopniowej skali.

z Polecenia służbowego nr 6/2018 z 22 stycznia 2018 r. Sekretarza Województwa, zgodnie, z którym wszyscy pracownicy UMWM, zobowiązani są do stosowania określonych zasad w celu zapewnienia bezpieczeństwa informacji.

Przetwarzanie danych osobowych w UMWM odbywało się na podstawie Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych, stanowiącej załącznik do Zarządzenia Marszałka Województwa Małopolskiego nr 10/2018 z 31 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych oraz Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego. W ramach wypełniania zapisów ww. zarządzenia, w celu zapewnienia dostępu do informacji wyłącznie osobom upoważnionym, osoby zajmujące się PROW, w tym wdrażaniem inicjatywy LEADER posiadali stosowne upoważnienia do przetwarzania danych.

(dowód: akta kontroli str. 105-110)

Z analizy treści wyjaśnień Marszałka Województwa Małopolskiego w sprawie działań Urzędu w celu wdrożenia RODO³⁴ wynikało, iż działania w tym zakresie zostały podjęte, a ich zakres dotyczył m.in.:

- wytypowaniu osób zaangażowanych do wdrożenia RODO w UMWM,
- podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników w zakresie RODO (m.in. poprzez szkolenia i informacje znajdujące się w sieci intranetowej Urzędu),
- opracowania oraz przekazania poszczególnym departamentom UMWM wzorów przykładowych zapisów w umowach powierzenia danych osobowych zgodnie z RODO,
- sporządzenie rejestru czynności przetwarzania danych osobowych,
- analizy ryzyka do czynności przetwarzania danych osobowych,
- weryfikacji zasobów sprzętowych służących do przetwarzania danych osobowych,
- prowadzenia prac w zakresie dostosowania obecnej dokumentacji do wymagań RODO.

W piśmie z dnia 21 maja 2018 r. Marszałek stwierdził ponadto, iż: (...) *Jednocześnie informuję, że ww. działania związane z wdrożeniem ogólnego rozporządzenia o ochronie danych stanowią element doskonalenia Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, w ramach wdrożonego i funkcjonującego w UMWM Zintegrowanego Systemu Zarządzania. W dniach 24-26 stycznia 2018 r. niezależni audytorzy Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji S.A. przeprowadzili w UMWM audyt nadzoru dla posiadanego certyfikatu Zintegrowanego Systemu Zarządzania, potwierdzając spełnienie wymagań normy: PN-EN ISO 9001:2015-10 – System Zarządzania Jakości oraz PN-ISO/IEC 27001:2014-12 – System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji.*

(dowód: akta kontroli str. 116-121)

1.7 Powołanie komisji ds. wyboru LSR oraz organu opiniodawczo – doradczego w zakresie funkcjonowania KSOW

Uchwałą nr 141/16 z 2 lutego 2016 r. Zarząd WM powołał Komisję ds. wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz przyjął regulamin jej działania. Skład komisji określono w załączniku nr 1 do ww. zarządzenia. Komisja składała się z 18 osób, w tym przewodniczącego oraz dwóch jego zastępców. Załącznikiem nr 2 określono Regulamin działania komisji, który określał zasady jej funkcjonowania, w tym zadania jej członków oraz zasady wynagradzania ekspertów³⁵.

Uchwałą nr 210/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z 16 lutego 2016 r. dokonano zmiany Zarządzenia nr 141/16 poprzez korektę załącznika nr 2 – regulaminu działania Komisji ds. spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Zmiana regulaminu pozwalała na poszerzenie grona osób (spośród członków komisji) oceniających poszczególne LSR, co w założeniu miało się przyczynić do pełnego wykorzystania potencjału merytorycznego członków komisji.

³⁴ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1).

³⁵ Szczegółowe zasady wynagradzania ekspertów miały być określone w stosownych umowach.

Zarząd WM powołał Małopolską Grupę Roboczą ds. KSOW (MGR ds. KSOW) jeszcze w poprzedniej perspektywie finansowej (PROW 2007-2013). 13 marca 2013 r. podjęto uchwałę nr 277/12 powołującą ww. organ opiniodawczo – doradczy. Grupa zebrała się po raz pierwszy 27 marca 2012 r. W związku z rozpoczęciem realizacji nowego PROW 2014-2020, Zarząd WM zdecydował o kontynuowaniu prac przez MGR ds. KSOW.

(dowód: akta kontroli str. 105-106, 110-112, 230)

1.8 Kontrola i audyt działania LEADER

W latach 2015-2018 (20-24 listopada 2017 r.) przeprowadzono jedną kontrolę (misję) Komisji Europejskiej dotyczącą kontroli wydatków inicjatywy LEADER realizowanej w ramach PROW 2007-2013 oraz PROW 2014-2020. Do 21 maja 2018 r. Samorząd WM nie otrzymał oficjalnego pisma podsumowującego wyniki przeprowadzonej kontroli. Innych kontroli zewnętrznych w zakresie inicjatywy LEADER nie przeprowadzono. W latach 2015-2018 nie wystąpiły również przypadki podejmowania kontroli/audytów wewnętrznych przez Departament Audytu i Kontroli UMWM w związku ze skargami kierowanymi do Urzędu.

W latach 2015-2018 Zespół Audytu Wewnętrznego w Departamencie Audytu i Kontroli UMWM przeprowadził następujące zadania audytowe (8 zadań):

- *Obsługa wdrażania Lokalnych Strategii Rozwoju* – zadanie planowe (rok 2015). Zakresem przedmiotowym objęto prowadzenie nadzoru i wsparcia wdrażania LSR przez samorząd województwa w kontekście minimalizowania błędów w nowym okresie programowania³⁶;
- *Osiągnięcie gotowości do wykonywania przez Samorząd Województwa Małopolskiego zadań delegowanych przez Agencję Płatniczą w ramach poddziałania „Wsparcie przygotowawcze” PROW na lata 2014 – 2020* – zadanie zlecone pozaplanowe (rok 2015). W ramach zadania dokonano oceny prawidłowości wypełniania przez UMWM kryteriów akredytacyjnych określonych w Załączniku nr 1 do umowy delegowania zadań Agencji Płatniczej do Samorządu Województwa (umowa nr 06/2015_DDD-UM06 zawarta 28 maja 2015 r.)³⁷;
- *Ocena prowadzenia naboru strategii rozwoju lokalnego w ramach PROW 2014-2020* - zadanie planowe (rok 2016). Zakresem przedmiotowym zadania objęto proces prowadzenia naboru strategii rozwoju lokalnego w ramach PROW 2014-2020³⁸;
- *Ocena prawidłowości wypełnienia kryteriów akredytacyjnych określonych w Załączniku nr 1 do umowy delegowania zadań Agencji Płatniczej do Samorządu Województwa w ramach PROW na lata 2014-2020* - zadanie planowe (rok 2016). Zakresem przedmiotowym objęto analizę stanu spełnienia kryteriów wynikających z Załącznika nr 1 do umowy nr 06/2015_DDD-UM06 zawartej 28 maja 2015 r. w kontekście zmiany struktury organizacyjnej Departamentu Funduszy Europejskich

³⁶ 13 lipca 2015 r. sporządzono sprawozdanie, z którego wynikało m.in., iż audytor wewnętrzny wydał pozytywną ocenę w badanym obszarze. Sformułowano zalecenia w celu minimalizacji zidentyfikowanych ryzyk oraz wzmocnienia funkcjonującego w Departamencie systemu kontroli zarządczej. Zalecono w przyszłym okresie programowania m.in.:

- dokonywanie kategoryzacji ważności zmian w umowie i załącznikach oraz jeśli będzie to możliwe, wprowadzenie większej elastyczności przy zatwierdzaniu zmian przez Samorząd WM poprzez pisma akceptujące aneksowanie umów,
- rozważenie planowania większej liczby kontroli, prowadzonych w węższym zakresie,
- położenie nacisku na kontrole naborów i ocen w ramach naborów w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy ocenach oraz wsparcie LGD szkoleniami, w tym dotyczącymi najczęstszych błędów,
- wprowadzenie wewnętrznej procedury w zakresie reakcji Samorządu WM na wpływającą skargę.

³⁷ Pod datą 28 września 2015 r. wydano pozytywną opinię w zakresie spełnienia przez Samorząd WM warunków wynikających z Deklaracji Gotowości złożonej do Agencji Płatniczej w ramach PROW 2014-2020 dla poddziałania Wsparcie przygotowawcze.

³⁸ 13 września 2016 r. sporządzono sprawozdanie z zadania zapewniającego, w którym stwierdzono m.in., że w badanym obszarze system kontroli zarządczej funkcjonuje, ale potrzebne są usprawnienia odnośnie danych osobowych w skali całego UMWM. Ustalono, iż w ramach umów z ekspertami nie zawarto klauzuli o powierzeniu danych i przestrzeganiu ustawy o ochronie danych osobowych, jednakże ze względu na fakt zakończenia naboru w obecnym okresie programowania audytor wydał ogólne zalecenia dotyczące ochrony danych osobowych. Zalecenia zostały zrealizowane – 14 marca 2017 r. przeprowadzono czynności sprawdzające w komórce audytowanej.

wynikającej z Zarządzenia nr 121/2015 Marszałka WM z dnia 21 grudnia 2015 r. Wydano opinię dotyczącą spełnienia w/w kryteriów³⁹;

- *Deklaracja Zarządcza w ramach PROW 2014-2020* – sporządzenie opinii – zadanie planowe doradcze (rok 2016). W ramach zadania dokonano analizy stanu wypełnienia kryteriów akredytacyjnych wynikających z Załącznika nr 1 do umowy nr 06/2015_DDD-UM06 zawartej w dniu 28 maja 2015 r.⁴⁰;
- *Ocena procesu weryfikacji wniosków o płatność w ramach poddziałania Wsparcie przygotowawcze – PROW 2014-2020* - zadanie planowe (rok 2016). Zakresem przedmiotowym zadania objęto proces weryfikacji wniosków o płatność w ramach poddziałania *Wsparcie przygotowawcze* – PROW 2014-2020⁴¹;
- *Deklaracja Zarządcza w ramach PROW 2014-2020* – sporządzenie opinii – zadanie planowe doradcze (rok 2017). Zakresem przedmiotowym zadania objęto analizę stanu wypełnienia kryteriów akredytacyjnych wynikających z Załącznika nr 1 do umowy nr 06/2015_DDD-UM06 zawartej 28 maja 2015 r.⁴²;
- *Rozpatrywanie odwołań w ramach działań PROW 2014-2020 przez podmioty wdrażające* – zadanie planowe (rok 2018). Zakresem przedmiotowym zadania objęto rozpatrywanie wniesionych środków odwoławczych w ramach PROW 2014-2020 przez podmioty wdrażające⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 116-117, 120-121, 140-141)

1.9 Bariery w realizacji zadań związanych z wdrażaniem działania LEADER

W ocenie Zastępcy Dyrektora Departamentu do głównych barier w realizacji zadań związanych ze wdrażaniem inicjatywy LEADER należały m.in.:

- brak wdrożenia przez ARMiR systemu informatycznego pozwalającego na skuteczne i sprawne zarządzanie programem, monitorowanie wskaźników, kontrolowanie limitów na poszczególne operacje oraz prowadzenie kontroli krzyżowych,
- konieczność przygotowania przez LGD strategii lokalnego rozwoju bez pełnej obudowy prawej – rozporządzenia wykonawcze do ustawy o RLKS wprowadzono później. Zmieniono również samą ustawę, co skutkowało koniecznością zmian w uchwalonych wcześniej LSR;
- rozbieżności pomiędzy zapisami rozporządzeń a instrukcjami, wytycznymi i interpretacjami, co w rezultacie generowało dużą liczbę protestów składanych przez wnioskodawców,
- konieczność opracowywania przez LGD indywidualnych procedur do oceny składanych wniosków,
- ciągle zmiany książek procedur opracowywanych przez ARiMR (28 wersji),
- zmiany instrukcji do wniosków oraz zmiany wzorów umów w trakcie prowadzonych naborów.

(dowód: akta kontroli str. 105-106, 113)

³⁹ 15 kwietnia 2016 r. sporządzono sprawozdanie, z którego wynikało m.in., iż wydano opinię pozytywną.

⁴⁰ 14 listopada 2016 r. sporządzono sprawozdanie, z którego treści wynikało, iż wydano pozytywną opinię w zakresie spełnienia kryteriów akredytacyjnych. Wydano jedną ocenę pozytywną z zastrzeżeniami z uwagi brak procedur kontroli zobowiązań LGD z umów ramowych. Konieczne było również zdaniem audytora monitorowanie ryzyka związanego z przestrzeganiem terminowości realizacji zadań delegowanych po zmianie struktury w roku 2015 w stosunku do poprzedniej organizacji pracy. Wskazano również potrzebę przeprowadzenia szkoleń pracowników w 2017 r. w zakresie: zapobiegania nadużyciom i oszustwom finansowym, nowelizacji Prawa zamówień publicznych oraz ochrony danych osobowych.

⁴¹ W sporządzonym 30 maja 2016 r. sprawozdaniu z zadania audytowego podano m.in., iż wydano opinię pozytywną z zastrzeżeniami w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej w badanym obszarze. Zalecono, aby wszystkie dokumenty robocze powstałe podczas oceny wniosku podpisywać i datować zgodnie z zapisami instrukcji wypełniania Karty oceny wniosku o płatność. Zalecenie zostało zrealizowane – o czym poinformowano w notatce informacyjnej o przeprowadzonych 14 marca 2017 r. czynności sprawdzające w tym zakresie.

⁴² W sprawozdaniu z 30 października 2017 r. stwierdzono m.in., iż audytor wydał opinię pozytywną w badanym obszarze, a wskazane w toku badania uchybienia nie miały wpływu na prawidłowość dokonanej przez osoby weryfikujące oceny wniosku o przyznanie pomocy.

⁴³ W sprawozdaniu z 9 marca 2018 r. stwierdzono m.in., iż system kontroli zarządczej działa prawidłowo.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie Samorządu Województwa Małopolskiego do realizacji inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014-2020. Ustalenia kontroli wskazują m.in., iż w ramach Departamentu Funduszy Europejskich wyznaczono komórki organizacyjne zajmujące się zagadnieniami PROW, w tym działaniami w zakresie inicjatywy LEADER. NIK nie wnosi uwag w zakresie kwalifikacji pracowników oraz procesu ich szkolenia. W okresie objętym kontrolą prowadzono również adekwatną do potrzeb politykę w zakresie informacji i promocji PROW, w tym działania skierowane do LGD oraz innych potencjalnych beneficjentów inicjatywy LEADER.

2. Wybór LSR do dofinansowania w ramach LEADER

Zarząd WM stosował regulamin konkursu na wybór LSR oraz formularz umowy ramowej, opracowany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, co było zgodne z wymogami art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności (dalej: ustawa o RLKS).

Ogłoszenie o konkursie na wybór LSR zostało zatwierdzone do stosowania przez zarząd województwa i zawierało informacje określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o RLKS. Termin składania wniosków został wyznaczony zgodnie z art. 8. ust. 2 ustawy o RLKS.

Ogłoszenie o konkursie i regulamin wraz z załącznikami zostały podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej województwa www.fundusze.malopolska.pl, na co najmniej 30 dni przed dniem rozpoczęcia terminu składania wniosków o wybór LSR, co było zgodne art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o RLKS. Ponadto, zgodnie art. 9 ust. 4 ustawy o RLKS, podano do publicznej wiadomości na stronie internetowej województwa, regulamin konkursu. Do czasu rozstrzygnięcia konkursu jego regulamin nie uległ zmianie, co mogłoby skutkować nierównym traktowaniem LGD.

Wszystkie złożone wnioski spełniały wymogi określone w art. 10 ust. 1 ustawy o RLKS, tj. zostały złożone w terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie, zawierały nazwę i adres wnioskodawcy oraz LSR. W przypadku 29 wniosków, wnioskodawcy zostali wezwani do usunięcia braków lub oczywistych omyłek. Uzupełnień dokonano zgodnie z terminem wskazanym w art. 10 ust. 2 ustawy o RLKS (uzupełnienia nie powodowały istotnej modyfikacji wniosku). Żaden ze złożonych wniosków o wybór LSR nie został pozostawiony bez rozpoznania lub odrzucony.

Komisja do spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność podjęła stosowne uchwały w sprawie wyboru LSR 18 kwietnia 2016 r., tj. w terminie krótszym niż 4 miesięcy od dnia upływu terminu składania wniosków o wybór LSR⁴⁴, spełniający tym samym wymogi art. 11 ust. 5 ustawy o RLKS. Do realizacji wybrano 32 LSR (tj. wszystkie LSR złożone przez wnioskodawców). Każdego wnioskodawcę poinformowano o wyniku wyboru, przesyłając kopię uchwały o wyborze LSR, zawierającą elementy wymienione w § 9 pkt 18 Regulaminu konkursu na wybór LSR. Żadna z LGD nie wniosła do sądu administracyjnego skargi na uchwały Komisji. Lista ocenionych LSR została zamieszczona na stronie internetowej województwa 21 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-26, 272)

W wyniku badań kontrolnych przeprowadzonych na dwóch LSR⁴⁵ stwierdzono m.in., iż:

- Wybór LSR został dokonany zgodnie z przepisami art. 5 ustawy o RLKS, art. 33 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013⁴⁶, postanowieniami Regulaminu konkursu na wybór LSR

⁴⁴ Termin składania wniosków upływał 30 grudnia 2015 r.

⁴⁵ Kontrolą objęto LSR Stowarzyszenia Lokalnej Grupa Działania „Brama Beskidu” oraz LSR Stowarzyszenia Lokalnej Grupa Działania *Między Dalinem i Gościbią*

⁴⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego,

- i w wyniku prawidłowo przeprowadzonej oceny formalnej i merytorycznej LSR;
- LSR spełniały warunki udziału w konkursie, wymienione w § 4 Regulaminu konkursu na wybór LSR;
- Ocena LSR pod względem spełniania kryteriów wyboru została przeprowadzona niezależnie przez dwóch członków komisji (ekspertów)⁴⁷. Ocenę przeprowadzono przy użyciu formularza karty oceny LSR pod względem spełnienia kryteriów wyboru LSR dla członka komisji, który był zgodny ze wzorem załącznika nr 5 do regulaminu konkursu na wybór strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność;
- Kontrolowane LSR spełniały kryteria wyboru LSR, stanowiące załącznik do Regulaminu konkursu na wybór LSR opracowanego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i przekazanego marszałkom województw pismem z 24 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-26)

Zarząd Województwa, zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy o RLKS, niezwłocznie zatwierdził LSR po dokonaniu ich wyboru, zawierając z LGD umowy ramowe.

Zgodnie z § 9 ust. 13 Regulaminu konkursu na wybór LSR, w związku z otrzymaniem przez LSR nie więcej niż 172 pkt, wnioskowane przez LGD kwoty na wsparcie zostały obniżone o 10%, a w przypadku uzyskania przez LSR nie więcej niż 196 pkt., wnioskowane przez LGD kwoty na wsparcie zostały obniżone o 5%.

Wszystkie 32 LSR zostały wybrane pod warunkiem wprowadzenia zmian zapewniających otrzymanie w ramach oceny każdego kryterium wyboru co najmniej minimalnej liczby punktów, której uzyskanie było niezbędne do wyboru LSR, co było zgodne z art. 11 ust. 4 ustawy o RLKS. Każdorazowo umowy ramowe były zawierane pod warunkiem wprowadzenia, w terminie 30 dni od dnia ich zawarcia, zmian zapewniających otrzymanie w ramach oceny każdego kryterium wyboru, co najmniej minimalnej liczby punktów, określonej dla tych kryteriów w regulaminie konkursu na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o RLKS.

W każdym kontrolowanym przypadku dokonano sprawdzenia, czy LGD wywiązały się z wynikającego z art. 14 ust. 3 ustawy o RLKS obowiązku poprawienia LSR w terminie 30 dni od zawarcia umów ramowych. LGD wywiązały się z tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 5-26)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wybór LSR do dofinansowania w ramach inicjatywy LEADER. Ustalenia kontroli wskazują, iż działania podejmowane przez Samorząd Województwa Małopolskiego były zgodne z obowiązującymi regulacjami prawnymi w tym zakresie.

Opis stanu faktycznego

3. Przestrzeganie postanowień umów ramowych

Badanie kontrolne w tym punkcie przeprowadzono na próbie dokumentacji LGD, w których prowadzone były czynności kontrolne⁴⁸.

3.1 Ocena racjonalności harmonogramu komunikacji

Obydwa kontrolowane LGD złożyły swoje harmonogramy realizacji planu komunikacji na 2017 r. w terminie umownym, tj. do 30 listopada 2016 r. Z przedłożonej do kontroli dokumentacji wynikało ponadto, iż UMWM dokonał oceny racjonalności dostarczonego harmonogramu, zgodnie z § 6 pkt 1 umowy ramowej, w szczególności poprzez weryfikację adekwatności działań komunikacyjnych do wskaźników realizacji tych działań, a także adekwatności planowanych efektów działań komunikacyjnych do budżetu tych działań.

Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 320, ze zm.).

⁴⁷ Członkowie komisji zostali powołani na podstawie Uchwały nr 141/16 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 2 lutego 2016 r. w sprawie powołania Komisji do spraw wyboru strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz przyjęcia Regulaminu jej działania.

⁴⁸ Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania *Między Dalinem i Gościbą* oraz Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania *Brama Beskidu*.

W wyniku analizy obu harmonogramów zgłoszono uwagi do LGD, które zostały uwzględnione przy korygowaniu treści ocenianych przez Urząd dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 163)

3.2 Analiza rocznych sprawozdań z realizacji LSR

Obydwa objęte kontrolą LGD złożyły sprawozdania z realizacji LSR za rok 2016 oraz za rok 2017. Sprawozdania po wpłynięciu na dziennik podawczy Departamentu były dekretowane na odpowiednie osoby – opiekunów każdej z grup. W UMWM brak było dokumentów potwierdzających fakt dokonania przez nich analizy odnoszącej się wprost do treści rocznych sprawozdań z realizacji LSR⁴⁹. Przegląd dokumentacji źródłowej w zakresie realizacji umów z dwoma wybranymi LGD oraz dokumentacji z ich kontroli, wykazał jednak, iż pracownicy Departamentu na bieżąco monitorowali działalność LGD, w tym realizację LSR.

Monitoring działalności poszczególnych LGD przez pracowników Departamentu odbywał się z pomocą dedykowanej wdrażaniu PROW 2014-2020 bazy danych (PROW_SQL_ver.128), do której wprowadzano wszystkie niezbędne do monitorowania dane (m.in. w zakresie wskaźników, naborów, wniosków, limitów, itp.).

W związku z przedłożonymi do UMWM sprawozdaniami z realizacji LSR za 2016 oraz 2017 r., nie żądano od kontrolowanych LGD wyjaśnień, korekt lub uzupełnień treści sprawozdań. Analiza całokształtu informacji uzyskanych dotychczas w trakcie kontroli wskazuje, iż sprawozdania z działalności LGD miały charakter uzupełniający w stosunku do innych informacji uzyskiwanych od tych podmiotów.

(dowód: akta kontroli str. 142-162, 212)

3.3 Ocena efektywności realizacji LSR oraz kontrole LGD

W okresie objętym kontrolą Zarząd Województwa Małopolskiego nie przeprowadził w odniesieniu do LGD *Brama Beskidu* oraz LGD *Między Dalinem a Gościбіą* oceny efektywności realizacji LSR, o której mowa w § 5 ust. 1 pkt 17 umowy ramowej.

W sprawie nieprzeprowadzenia dotychczas oceny efektywności realizacji LSR przez ww. grupy, Zastępca Dyrektora Departamentu, wyjaśnił: *Zgodnie z zapisem umowy ramowej w § 6 pkt 4 umowy ramowej termin przeprowadzenia oceny efektywności realizacji LSR w odniesieniu do wszystkich LGD został zaplanowany na styczeń 2019. Ocena zostanie przeprowadzona w odniesieniu do danych na 31 grudnia 2018 tj. datę tzw. I kamienia milowego wskazaną w umowie ramowej.*

(dowód: akta kontroli str. 198-199, 202, 212)

3.4 Kontrole LGD, o których mowa w § 6 pkt 6 umowy ramowej

Zgodnie z § 6 pkt 6 umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, Zarząd Województwa Małopolskiego zobowiązał się do przeprowadzenia kontroli w LGD nie rzadziej niż raz w roku w celu potwierdzenia wykonywania zobowiązań określonych w § 5 umowy, w zakresie określonym przez Zarząd Województwa.

Na podstawie polecenia służbowego Dyrektora z 20 czerwca 2016 r., pracownicy departamentu przeprowadzili w 32 LGD kontrole obejmujące przede wszystkim zakres związany z funkcjonowaniem LGD. Kontrolę przeprowadzono na podstawie przygotowanej *Listy wskazanych do kontroli elementów w celu sprawdzenia gotowości Lokalnej Grupy Działania do realizacji Strategii Rozwoju Lokalnego kierowanego przez społeczność.*

Wyniki przeprowadzonych kontroli potwierdziły gotowość wszystkich skontrolowanych LGD z obszaru Małopolski do wdrażania strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. We wspólnej notatce służbowej siedmiu osób przeprowadzających kontrole stwierdzono ponadto, iż wszystkie LGD spełniają zobowiązania wynikające z § 5 umowy

⁴⁹ W odróżnieniu od innych aspektów realizacji umów ramowych, np. w zakresie harmonogramów realizacji planów komunikacji lub akceptacji zmian dokonywanych przez LGD, które nie wymagały formy pisemnej.

o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

(dowód: akta kontroli str. 212)

W 2017 r. w okresie od września do grudnia pracownicy Departamentu zajmujący się kontrolą projektów PROW i RiM przeprowadzili łącznie 33 kontrole LGD⁵⁰. Kontrole dotyczyły realizacji wybranych zobowiązań grup określonych w § 5 umowy ramowej. Kontrole były prowadzone w oparciu o polecenie służbowe nr 54/17 Dyrektora Departamentu Funduszy Europejskich z 16 sierpnia 2017 r., które wprowadziło do stosowania instrukcję przeprowadzania kontroli oraz zasady wypełniania listy kontrolnej w ramach kontroli LGD przeprowadzonej na podstawie umowy o warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Do opracowania ww. instrukcji Dyrektor Departamentu został zobowiązany uchwałą Zarządu WM nr 1284/2017 z 10 sierpnia 2017 r. w sprawie przyjęcia do stosowania wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 4/2/2017 w zakresie weryfikacji poprawności realizacji zobowiązań lokalnej grupy działania określonych w umowie i warunkach i sposobie realizacji strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w ramach PROW 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 212)

W dniach 6-7 listopada 2017 r. przeprowadzono kontrolę Stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania *Brama Beskidu*. W toku badań kontrolnych stwierdzono m.in., iż LGD zamieściła na stronie internetowej zanonimizowane protokoły z posiedzeń. Zgodnie z przyjętą procedurą oceny i wyboru projektów anonimizacji podlegają dane dotyczące osób dokonujących oceny. W analizowanych protokołach z posiedzeń rady anonimizacji podlegały także dane dotyczące wniosków i wnioskodawców. Zgodnie z procedurą dane te nie powinny podlegać anonimizacji. Ponadto w punkcie XI.1. Jawność dokumentacji, zawarto następujący zapis: *Wnioskodawca ma prawo wglądu w dokumenty związane z oceną jego wniosku. Powyższe dokumenty udostępniane są zainteresowanemu Wnioskodawcy w biurze LGD najpóźniej w następnym dniu roboczym po dniu złożenia żądania – z prawem do wykonania ich kserokopii lub fotokopii. Biuro LGD, udostępniając powyższe dokumenty zachowuje zasadę anonimowości osób dokonywujących oceny.* Niniejszy zapis zdaniem kontrolujących ograniczał dostęp informacji o przebiegu prac, a tym samym ograniczał wnioskodawcom możliwość zapoznania z pełną dokumentacją oraz w konsekwencji weryfikację procesu przebiegu oceny wniosku. Z informacji uzyskanym od LGD wynikało, iż na dzień kontroli nie wpłynęły wnioski o dostęp do powyższych danych. W ocenie UMWM procedury powinny zostać dostosowane tak, aby umożliwić pełny postęp do protokołu.

Ponadto badając zobowiązanie: *czy odsetek liczby wnioskodawców, którym LGD udzieliła doradztwa i z którymi została zawarta umowa przyznania pomocy w stosunku do liczby wnioskodawców, którym LGD udzieliła doradztwa jest zadowalający (porównanie ze średnią dla województwa)?*, ustalono, iż średnia dla województwa wynosi 0,12, wynik dla LGD wynoszący 0,1 nieznacznie odbiega od średniej. Wynik dla LGD stanowi 83 % ww.średniej. Wartość wskaźnika wynikała z dużej liczby osób korzystających z doradztwa, a niewielkiej liczby wniosków pozytywnie rozpatrzonych przez Samorząd Województwa. Rekomendowano podjęcie działań mających na celu zintensyfikowanie działań informacyjnych i doradczych LGD w celu poprawienia wskaźnika skuteczności działań doradczych. W zakresie wypełniania zobowiązania LGD dotyczącego informowania wnioskodawcy o wyniku oceny zgodności operacji z LSR lub wyniku wyboru, ustalono m.in., iż informacja o wynikach naboru przekazana dwóm wnioskodawcom nie zawierała szczegółowej oceny spełnienia przez operację kryteriów wyboru, wraz z uzasadnieniem oceny i liczbą uzyskanych przez operację punktów. Prawidłowo sporządzona informacja powinna zawierać uzasadnienie pozwalające na ewentualne odniesienie się wnioskodawcy do przyznanych punktów, a więc konieczne jest zawarcie uzasadnienia odnośnie punktów przyznanych na poszczególne kryteria, a nie jedynie ogólne uzasadnienie oceny. Podczas czynności kontrolnych uzyskano informację od Beneficjenta, iż począwszy od naboru nr 4/2017, pisma do wnioskodawców zawierają informacje w zakresie spełniania przez operację kryteriów wyboru poprzez

⁵⁰ W tym kontrolę Stowarzyszenia *Dolina Karpia* w zakresie PO Ryby.

przekazanie w załączeniu kopię karty oceny wg. kryteriów wyboru operacji wraz z uzasadnieniem otrzymanej oceny. Stwierdzone uchybienia nie miały w ocenie Urzędu wpływu na wybór operacji. Beneficjent (LGD) przedstawił pismo informujące wnioskodawców niemieszczących się w limicie środków w ramach naboru 1/2016 z którego wynika, że wnioskodawcy zostali prawidłowo poinformowani w tej kwestii.

(dowód: akta kontroli str. 212-213)

W dniach 24 oraz 27 listopada 2017 r. przeprowadzono kontrolę Stowarzyszenia *Między Dalinem i Gościbią*. W wyniku badań kontrolnych rekomendowano:

- weryfikację i zmianę przedmiotowego kryterium w szczególności w zakresie ilości przyznawanych punktów i nie uzależniania ich od czasookresu bycia członkiem LGD,
- rozważenie przeprowadzania szkoleń dla Rady LGD za pośrednictwem własnych zasobów kadrowych.

W przypadku omawianych wyżej kontroli dwóch LGD nie sformułowano zaleceń pokontrolnych. W ramach ww. kontroli sprawdzano, czy LGD przeprowadzała nabory wniosków o przyznanie pomocy zgodnie z aktualnym harmonogramem⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 212-213)

W ramach przeprowadzonych w 2017 r. kontroli dwóch wybranych LGD, badano m.in., czy dokumentacja związana z wyborem operacji lub grantobiorców była przechowywana zgodnie z przepisami o ochronie danych osobowych. Z treści materiałów pokontrolnych w tym zakresie wynikało, iż kontrola odnotowała m.in. fakt zgłoszenia do GIODO zbiorów danych.

(dowód: akta kontroli str. 252-271)

3.5 Nabory wniosków w latach 2016-2017

Stowarzyszenie LGD *Brama Beskidu* w latach 2016-2017 ogłosiło łącznie 27 naborów⁵². Nabory zostały przeprowadzone w oparciu o załącznik nr 2 do umowy ramowej *Harmonogram naborów wniosków o udzielenie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach LSR*⁵³.

LGD *Między Dalinem i Gościbią* w latach 2016-2017 ogłosiło łącznie 5 naborów. Nabory przeprowadzono w oparciu o załącznik nr 2 do umowy ramowej⁵⁴.

(dowód: akta kontroli str. 221-230)

3.6 Uzgadnianie terminów naboru wniosków

W okresie objętym kontrolą uzgadniano z LGD terminy naborów wniosków o udzielenie wsparcia. Ww. uzgodnień na wniosek grup dokonywali Kierownik ds. Obsługi LGD lub Zastępca Dyrektora Departamentu – odpowiedzialny za realizację spraw PROW 2014-2020. Analiza dokumentacji wskazuje, iż ww. osoby uzgadniające terminy naboru wniosków posiadały upoważnienia Zarządu Województwa Małopolskiego⁵⁵.

Analiza korespondencji z realizacji umów ramowych wykazała ponadto, iż w związku z planowanymi naborami wniosków Urząd informował o wysokości dostępnych środków na realizację przedsięwzięć ujętych w LSR⁵⁶.

W toku analizy treści dokumentów źródłowych w zakresie uzgodnień terminów naboru wniosków udzielenie wsparcia realizacji w ramach LSR nie stwierdzono przypadków, aby

⁵¹ Podano na podstawie zapisów z list kontrolnych.

⁵² Cztery z nich zostały anulowane.

⁵³ W latach 2016-2017 ww. grupa dokonała łącznie pięciu zmian w harmonogramie naborów. Zgodnie z zapisami umowy ramowej §10 ust. 6 i 7 zmiany w zakresie załączników nr 2, 3, 5, 7 i 9 nie wymagały zmiany umowy. Wymagały natomiast poinformowania Zarządu Województwa. Zmianę uznawano za uzgodnioną, jeżeli w ciągu 30 dni od poinformowania ZW nie wyraził on sprzeciwu na zaproponowane zmiany.

⁵⁴ W latach 2016-2017 grupa dokonała łącznie 6 zmian w harmonogramie naborów.

⁵⁵ Na podstawie treści następujących uchwał Zarządu WM: nr 180/16 z dnia 11 lutego 2016 r. oraz nr 42/17 z 12 stycznia 2017 r.

⁵⁶ Przykładowo: pismo znak FE-VII.423.4.15.2015 z 15 stycznia 2018 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu do Stowarzyszenia LGD *Brama Beskidu* informujące o limicie dostępnych środków.

nie przestrzegano stosownych wytycznych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w tym zakresie⁵⁷. Każdorazowo analizowano sytuację danego LGD i w przypadku osiągnięcia planowanego poziomu realizacji wskaźnika produktu określonego w LSR nie wyrażano zgody na przeprowadzenie wnioskowanego naboru⁵⁸.

(dowód: akta kontroli str. 195)

3.7 Weryfikacja wniosków o przyznanie pomocy

Kontrolą objęto wnioski złożone w dwóch naborach zorganizowanych przez LGD Brama Beskidu (2/2017) oraz LGD Między Dalinem i Gościbią (2/2017). Łącznie złożono w tych naborach 14 wniosków o przyznanie pomocy.

W wyniku naboru nr 2/2017 dotyczącego przedsięwzięcia 1.2.1 w zakresie budowy lub przebudowy ogólnodostępnej i niekomercyjnej infrastruktury turystycznej/rekreacyjnej lub kulturalnej przeprowadzonego przez LGD Brama Beskidu 6 marca 2017 r. przesłano do UMWM dwa wnioski. W przypadku wniosku Gminy Łącko umowę o przyznanie pomocy zawarto 1 sierpnia 2017 r., tj. po upływie około 148 dni (około 5 miesięcy), przy czym na etapie weryfikacji wystąpiła potrzeba uzupełnień zarówno od LGD jak i wnioskodawcy. Łączna ilość dni pomiędzy wysyłkami pism, a otrzymanymi odpowiedziami wyniosła 27 dni. Po uwzględnieniu tego faktu, procedowanie wniosku wyniosło 121 dni, tj. około 4 miesięcy.

Wniosek o przyznanie pomocy dla Gminy Podegrodzie zakończył się podpisaniem umowy 11 października 2017 r., tj. po 219 dniach (ponad 7 miesięcy) od daty wpływ do Urzędu.

Spośród 12 wniosków złożonych 10 lipca 2017 r. w naborze nr 2/2017⁵⁹ przeprowadzonym przez LGD *Między Dalinem i Gościbią*, do 11 czerwca 2017 r. zawarto dwie umowy. Zostały one zawarte po upływie 317 (ponad 10 miesięcy) oraz 336 (ponad 11 miesięcy) dni od daty złożenia wniosku. W jednym przypadku wniosek został pozostawiony bez rozpatrzenia ze względu na brak środków, natomiast w przypadku pięciu wniosków – według stanu na 11 czerwca 2018 r. były one nadal w trakcie oceny. W trzech przypadkach umowa o przyznanie pomocy była w trakcie przygotowywania. W przypadku jednego wniosku ze względu na niezuzupełnienie braków w terminie, 5 czerwca 2018 r. odmówiono przyznania pomocy.

Wnioski o przyznanie pomocy weryfikowano za pomocą karty weryfikacji wniosku o przyznanie pomocy. Na etapie weryfikacji dokumentów dotyczących wyboru operacji LGD były wzywane do złożenia uzupełnień. Pismem z 9 sierpnia 2017 r. UMWM poinformował LGD *Między Dalinem i Gościbią* o brakach dotyczących m.in. naboru nr 2/2017, zarówno w zakresie ogólnym (wnioskowano o dostarczenie poprawnego dokumentu obejmującego wszystkich członków organu decyzyjnego), jak i w odniesieniu do wybranych wniosków. Pismem z 11 kwietnia 2017 r. Urząd wystąpił do LGD Brama Beskidu z informacją, iż dokumentacja zgłoszonych naborów zawiera braki lub wymaga wyjaśnień. Sformułowano zarówno uwagi ogólne do trzech naborów, w tym naboru nr 2/2017, jak i do konkretnych wniosków o przyznanie pomocy. Występowano również do beneficjentów z wezwaniem do złożenia uzupełnień.

(dowód: akta kontroli str. 232-236, 242, 245-251)

3.8 Umowy ramowe i ich zmiany

W okresie objętym kontrolą ze Stowarzyszeniem Lokalna Grupa Działania *Brama Beskidu* podpisano łącznie 6 aneksów do umowy z nr 00030-6933-UM0610030/15 z 12 maja 2016 r., natomiast w przypadku Stowarzyszenia *Między Dalinem i Gościbią* zawarto łącznie 4⁶⁰ aneksy do umowy nr 00029-6933-UM610029/15 z 12 maja 2016 r.

⁵⁷ Wytyczne nr: 1/1/2015, 2/1/2016, 6/4/2017 (pkt 1.1).

⁵⁸ Przykładowo taka sytuacja miała miejsce w piśmie z 24 października 2017 r. skierowanym do Stowarzyszenia LGD *Brama Beskidu* w sprawie uzgodnienia terminu naboru wniosków. Poinformowano ww. grupę o tym, iż nie dla niektórych przedsięwzięć Samorząd WM nie wyraża zgody na przeprowadzenie naborów w uwagi na fakt osiągnięcia planowanego w LSR wskaźnika produktu.

⁵⁹ Przedsięwzięcie 1.1.1 *Wsparcie finansowe dla prowadzących własną firmę lub chcących rozpocząć działalność*. Nabór dotyczył rozwijania działalności gospodarczej.

⁶⁰ Aneks nr 5 zawarto po 31 marca 2018 r. (29 kwietnia 2018 r.).

W odniesieniu do aneksów nr 1 dla wyżej wymienionych LGD zmiany dotyczyły większości załączników do umowy⁶¹. W przypadku kolejnych aneksów zmiany dotyczyły załącznika nr 1 do umów, tj. LSR⁶².

Aneksem nr 3 do umowy zawartej ze Stowarzyszeniem Lokalna Grupa Działania *Miedzy Dalinem i Gościbią* oraz aneksem nr 4 do umowy zawartej ze Stowarzyszeniem Lokalna Grupa Działania *Brama Beskidu*, zmieniono zapisy umów ramowych w związku ze zmianą wzoru umowy przekazaną przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W toku kontroli nie stwierdzono przypadków, aby zmiany umów ramowych zawartych przez Samorząd WM z ww. LGD naruszały postanowienia § 10 tych umów, mówiące o sposobie dokonywania takich zmian.

(dowód: akta kontroli str. 164)

Ustalone
nieprawidłowości

Spośród 14 poddanych kontroli wniosków o przyznanie pomocy złożonych w dwóch analizowanych naborach, do 11 czerwca 2018 r. zawarto jedynie cztery umowy, wszystkie po okresie przekraczającym 3 miesiące od daty złożenia wniosków. We wszystkich tych przypadkach od daty wpływu wniosku do UMWM do daty wezwania podmiotu do zawarcia umowy upłynęło od 5 do 11 miesięcy. Nawet po uwzględnieniu terminów wstrzymania biegu oceny poszczególnych wniosków (w związku z potrzebą uzupełnień/wyjaśnień), czas weryfikacji nie uległ zmianie skutkującej dotrzymaniem ustawowych terminów.

W trzech przypadkach umowa o przyznaniu pomocy była w trakcie przygotowywania – od momentu złożenia wniosku do 11 czerwca 2018 r. upłynęło 336 dni (ponad 11 miesięcy). W odniesieniu do pięciu wniosków złożonych 10 lipca 2017 r. nie zakończono jeszcze ich oceny, pomimo, iż upłynęło 11 miesięcy od daty wpływu do UMWM. W dwóch przypadkach odmówiono przyznania pomocy, przy czym w jednym wniosek został pozostawiony bez rozpatrzenia ze względu na brak środków, natomiast drugi ze względu na nieuzupełnienie braków. Wszystkie wnioski złożone w ramach naboru 2/2017 przeprowadzonego przez LGD *Między Dalinem i Gościbią* wpłynęły do UMWM 10 lipca 2017 r., a ich weryfikacją rozpoczęto 17 listopada 2017 r., tj. po upływie trzech miesięcy od daty wpływu.

Stwierdzone przekroczenia terminów naruszały postanowienia § 22 *rozporządzenia w sprawie wsparcia operacji LSR*, który stanowił m.in., iż umowy o przyznanie pomocy zawiera się terminie 3 miesięcy od dnia przekazania wniosku o przyznanie pomocy przez LGD.

W sprawie opisanych wyżej nieprawidłowości w zakresie niedotrzymania ustawowych terminów zawierania umów o przyznanie pomocy, Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in.: (...) W zespole FE-IX do spraw Realizacji Projektów PROW oraz RiM na dzień 1 stycznia 2017 roku było zatrudnionych do merytorycznej oceny wniosków w ramach poddziałania 19.2 Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, 8 pracowników, natomiast do oceny prawidłowości przeprowadzenia naboru i wyboru operacji przez organ decyzyjny LGD w zespole FE-VIII do spraw Wyboru Projektów PROW oraz RiM na dzień 1 stycznia 2017 roku było zatrudnionych 17 osób, z czego 5 pracowników znajdowało się na urloпах rodzicielskich. Wielkość środków w wysokości 6 934 979 euro na schemat I „Wzmocnienie systemu wdrażania Programu” z Pomocy Technicznej PROW 2014-2020 na zadania związane z obsługą wniosków wynika z Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lutego 2016 roku w sprawie określenia wysokości środków dostępnych w ramach schematów pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. poz.335, poz.226). Jest to limit pozwalający na zatrudnienie określonej liczby pracowników. Wykorzystanie limitu w złotych na schemat I Pomocy Technicznej PROW 2014-2020 na koniec 2017 roku wynosiło 11 054 441,49 zł. W województwie małopolskim w maju 2016 roku zawarto umowy ramowe z 32 Lokalnymi Grupami Działania. To jeden z najwyższych wyników w skali kraju. Pierwsze umowy były umowami warunkowymi, aneksy z naniesionymi poprawkami zawarto w czerwcu 2016 roku. Zatem pierwsze nabory w okresie

⁶¹ Wynikało to faktu, iż umowy zostały zawarte warunkowo i LGD były zobowiązane do dokonania stosownych zmian w załącznikach do umów. Zmieniono treść załączników nr 1, 3, 5, 8 i 9.

⁶² Aneksy nr 2, 4, 5 i 6 dla LGD Brama Beskidu oraz aneksy nr 2 i 4 dla LGD Między Dalinem i Gościbią.

programowania 2014 – 2020 rozpoczęły się dopiero w listopadzie 2016. LGD, zdając sobie sprawę z ryzyka nieosiągnięcia wskaźników i zagrożenia w realizacji tzw. kamieni milowych do końca 2018 roku, ogłaszały nabory według harmonogramów uzgadnianych z SW, ale nie powiązanych z innymi grupami. W dniach 1.06.2016, 5.08.2016, 20.12.2016, 26.01.2017, 05.04.2017, 24.11.2017 organizowane były szkolenia dla LGD. W programie były działania zmierzające do opracowania wspólnego harmonogramu pozwalającego na racjonalne ustalenie terminów naborów dostosowanych do możliwości kadrowych oraz do ogłaszanych naborów z innych działań z zakresu PROW. Ostatecznie nie uzgodniono wspólnego harmonogramu umożliwiającego rozłożenie w sposób racjonalny terminów naborów. Zgodnie z obowiązującymi procedurami SW nie ma możliwości odmówienia uzgodnienia terminu naboru bez wskazania merytorycznych powodów. Dodatkowo trzeba nadmienić, że równoległe prowadzone były nabory z innych działań delegowanych z PROW, zgodnie z terminami zawartymi w przepisach rozporządzeń. (...). Równocześnie od dnia 1 listopada 2016 do 31 lipca 2017 roku wpłynęło 1028 wniosków z działania LEADER. Skumulowanie w tak krótkim czasie łącznie takiej liczby wniosków spowodowało, że na jednego pracownika średnio wypadało:

- a) Do oceny wyboru operacji przez LGD : średnio 85 projektów,
- b) Do oceny formalno-merytorycznej wniosków o przyznanie pomocy: na 300 projektów do oceny średnio na osobę przypadało 37 projektów.

Dodatkowo zespół dokonujący oceny prawidłowości naboru rozpatrywał protesty, których w/w okresie tj. do 31 lipca 2017 wpłynęło 189. Mimo przeprowadzonych 2 naborów na zastępstwa i uruchomienia dodatkowych etatów nie udało się zatrudnić pracowników z doświadczeniem w ocenie wniosków, a nowozatrudnieni dopiero po kilku miesiącach szkolenia mogli samodzielnie i sprawnie oceniać wnioski. 32 LGD to również 32 różne procedury obowiązujące w trakcie oceny. Wnioski są przydzielane pracownikowi w kolejności wpływu, w rezultacie jeden pracownik ocenia następujące po sobie wnioski z różnych grup, co wymaga znajomości wszystkich procedur i kryteriów. Procedury i kryteria są bardzo często uaktualniane i zmieniane, co dodatkowo utrudnia pracę przy ocenie. Z przedstawionych powyżej, nakładających się na siebie problemów w zakresie LEADER doszło do przekroczenia ustawowych terminów.

(dowód: akta kontroli str. 198-202, 232-236)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, w związku z niedotrzymywaniem terminów zawierania umów o przyznanie pomocy, negatywnie ocenia działania Samorządu Województwa Małopolskiego w obszarze przestrzegania postanowień umów ramowych. W ocenie Izby nieprawidłowości te miały charakter zasadniczy i pomimo ustaleń wskazujących na prawidłowe działanie w pozostałym zakresie, wpływają na obraz całego kontrolowanego obszaru. Reasumując wyniki badania, należy stwierdzić, iż poza nieprawidłowościami w zakresie terminowości zawierania umów, przegląd dokumentacji źródłowej nie ujawnił innych nieprawidłowości w zakresie weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy.

4. Efekty rozdysponowania środków przeznaczonych na inicjatywę LEADER w ramach PROW 2014-2020

Opis stanu faktycznego

4.1 Rozdysponowanie środków na realizację LSR

Według stanu na 31 marca 2018 r. kwota środków finansowych rozdysponowanych w 457 umowach ramowych na realizację wsparcia dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER wyniosła 52 692 188,39 zł (426 umów w ramach poddziałań 19.1⁶³, 19.2, 19.3⁶⁴) oraz 12 996 250 euro (31 umów)⁶⁵. Zaplanowany w umowach udział środków pochodzących z EFRROW wyniósł odpowiednio 33 528 029,39 zł (dla poddziałań 19.1, 19.2, 19.3) oraz 8

⁶³ Wsparcie przygotowawcze: 32 umowy na kwotę 3 916 000 zł, w tym środki EFRROW 2 491 750,80 zł.

⁶⁴ Wdrażanie projektów współpracy: 2 umowy na kwotę 1 174 424 zł, w tym środki EFRROW 747 285,97 zł.

⁶⁵ Kwota dla poddziałania 19.4 – wsparcie na rzecz kosztów bieżących i aktywizacji. 31 umów na łączną kwotę 51 985 000 zł.

269 513,88⁶⁶ euro dla poddziałania 19.4. Kwota zaplanowana w zakresie wsparcia na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego wyniosła łącznie 47 601 764,39 zł (392 umowy), w tym środki z EFRROW 30 288 992,62 zł. W ramach poddziałania 19.2 na 31 marca 2018 r. zawarto:

- 388 umów na projekty realizowano przez podmioty inne niż LGD – 47 401 986,49 zł (w tym środki EFRROW: 30 161 873,96 zł),
- 1 umowę na projekt grantowy – 60 000 zł (w tym środki EFRROW: 38 178 zł),
- 3 umowy na projekty własne LGD – 139 777,90 zł (w tym środki EFRROW: 88 940,66 zł).

Analiza dokumentacji w zakresie wysokości środków na wsparcie funkcjonowania LGD ustalonych w umowach ramowych wykazała, iż w odniesieniu do wszystkich grup środki te zostały ustalone zgodnie z art. 35 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 oraz zasadami przyjętymi w PROW 2014-2020.

4.2 Dane dotyczące wniosków o przyznanie pomocy, umów, wniosków o płatność oraz zrealizowanych płatności

W tabeli poniżej przedstawiono dane w zakresie wniosków o przyznanie pomocy, zawartych umów, wniosków o płatność oraz zrealizowanych płatności na koniec 2016, 2017 oraz według stanu na 31 marca 2018 r.:

L.p.	Wyszczególnienie	Stan na 31.12.2016 r.	Stan na 31.12.2017 r.	Stan na 31.03.2018 r.
Poddziałanie 19.2				
1	Liczba złożonych wniosków o przyznanie pomocy	195	1 369	1 805
2	Liczba zawartych umów na podstawie, których pomoc została przyznana	0	270	392
3	Liczba wniosków o płatność	0	190	295
4	Kwota wnioskowanego wsparcia (zł)	0	8 706 996,65	13 692 344,55
5	Kwota zrealizowanych płatności (zł)	0	7 156 410,87	12 182 602,91
Poddziałanie 19.4				
1	Liczba złożonych wniosków o przyznanie pomocy	31	31	31
2	Liczba zawartych umów na podstawie, których pomoc została przyznana	31	31	31
3	Liczba wniosków o płatność	0	0	2
4	Kwota wnioskowanego wsparcia	0	0	124 800,00
5	Kwota zrealizowanych płatności	0	0	18 748 999,00 ⁶⁷

(dowód: akta kontroli str. 205-209, 237)

Ustalenia dotyczące sprawozdawczości z realizacji PROW 2014-2020 wskazują, iż wszystkie 12 sprawozdań za okres od stycznia do grudnia 2017 r. zostało przekazanych przez Urząd drogą elektroniczną do ARiMR zgodnie z terminem określonym w § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 sierpnia 2015 r. w sprawie danych niezbędnych do właściwego monitorowania realizacji i ewaluacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. poz. 1397)⁶⁸.

(dowód: akta kontroli str. 196)

W ramach lokalnej strategii rozwoju realizowanej przez Stowarzyszenie LGD *Brama Beskidu* według stanu na 31 marca 2018 r. w ramach poddziałania 19.2 złożono łącznie przez wnioskodawców niebędących członkami LGD 44 wnioski, co stanowiło 83,02% wszystkich wniosków złożonych (53). W trakcie oceny 11 wnioskodawcom odmówiono przyznania pomocy, co stanowiło 25% wniosków złożonych przez wnioskodawców niebędących członkami ww. grupy. Całkowita liczba odmów wyniosła 13.

Liczba wniosków złożonych w ramach poddziałania 19.2 przy realizacji lokalnej strategii działania zaprezentowanej przez Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania *Między Dalinem*

⁶⁶ 33 078 055,50 zł.

⁶⁷ Kwota obejmuje 31 zleceń płatności w ramach wyprzedzającego finansowania na łączną kwotę pomocy 18 748 999 zł, w tym 11 929 988,06 zł środków z EFRROW. Środki zostały przekazane do 31 grudnia 2016 r.

⁶⁸ Zgodnie z zapisami omawianego rozporządzenia w przypadku sprawozdań miesięcznych był to najpóźniej 6 dzień roboczy następujący po dniu, na który sporządzane jest sprawozdanie.

i Gościbią przez wnioskodawców niebędących członkami ww. grupy wyniosła 30, co stanowiło 75% wszystkich złożonych wniosków (40). W trakcie oceny trzem wnioskodawcom odmówiono przyznania pomocy, co stanowiło 10% wniosków złożonych przez wnioskodawców niebędących członkami ww. grupy.

(dowód: akta kontroli str. 209)

4.3 Finansowy i rzeczowy postęp realizacji celów i przedsięwzięć w realizowanych LSR

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. kwota środków przyznanych w umowach dotyczących pomocy na wdrażanie operacji w ramach LSR wyniosła 33 417 235 zł (poddziałanie 19.2) i stanowiła 14,42% kwoty limitu przewidzianego w umowach ramowych⁶⁹.

Kwota wypłacona do 31 grudnia 2017 r. na operacje zakończone (płatność końcowa) w ramach poddziałania 19.2 wyniosła 290 000 zł i stanowiła 0,13% kwoty limitu.

W przypadku rzeczowej realizacji celów oraz przedsięwzięć, w przypadku 27 LGD nie odnotowało zrealizowania żadnego ze wskaźników produktu/rezultatu ujętych w planach działania, stanowiących załącznik do LSR⁷⁰.

W przypadku 5 LGD odnotowano realizację wskaźników produktu/rezultatu – każda z grup zrealizowała pod jednej operacji polegającej na utworzeniu nowego przedsiębiorstwa, czego rezultatem było utworzone miejsce pracy.

Na bieżące funkcjonowanie LGD do 31 grudnia 2017 r. finansowane z PROW 2014-2020 nie złożono żadnych wniosków o płatność.

W wyniku analizy danych za 2017 r. z realizacji 32 LSR stwierdzono m.in., iż finansowa realizacja celów oraz przedsięwzięć według zawartych umów o przyznaniu pomocy wyniosła od 0% (LGD Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania *Beskid Gorlicki* oraz Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania *Między Dalinem i Gościbią*) do 42,19% (Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania *Nad Białą Przemszą*)⁷¹.

Środki finansowe wypłacone do 31 grudnia 2017 r. na realizację poddziałania 19.2 w ramach realizacji 32 LSR wyniosły łącznie 5 102 000 zł, co stanowiło 2,20% środków przewidzianych w umowach ramowych. Poszczególne LGD otrzymały do 31 grudnia 2017 r. od 0% (w przypadku 8 LGD) do 8% (LGD *Pogórzańskie Stowarzyszenie Rozwoju*).

(dowód: akta kontroli str. 215-220, 238)

4.4 Monitoring wskaźników osiągniętych przy realizacji LSR

W sprawie sposobu analizowania wykonania wskaźników produktu i rezultatu w stosunku do poziomu wykonania finansowego, Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśnił: *Analiza wskaźników produktu i rezultatu jest analizowana w następujący sposób:*

- *przy uzgadnianiu terminów naborów – wówczas przeprowadzona jest analiza produktu zakładanego do realizacji w wyniku działania określonego w ogłoszeniu o naborze.*
- *podczas prowadzonych szkoleń dla LGD jednym z punktów programu jest przedstawienie informacji dotyczącej poziomu osiągnięcia wskaźników w ramach I kamienia milowego przez poszczególne LGD (w załączeniu program jednego ze szkoleń przeprowadzonego w 17 stycznia 2018 roku).*
- *do 15 dnia każdego miesiąca wszystkie LGD otrzymują informacje o stanie realizacji oceny wniosków złożonych w poszczególnych naborach, co pozwala im na bieżący monitoring postępów w realizacji LSR.*
- *dodatkowym dokumentem są udostępniane LGD-om raporty pozwalające na ocenę stopnia osiągnięcia wskaźników w zakresie I kamienia milowego.*

Odnosząc się do monitorowania wskaźników osiągniętych przez LGD Brama Beskidu oraz LGD Między Dalinem a Gościbią, w tym ewentualnych zagrożeń obniżenia środków/szans na ich

⁶⁹ 231 700 000,00 zł.

⁷⁰ W 8 LGD nie zanotowano żadnych płatności w związku z realizacją LSR, a w 19 przypadkach wypłacone środki dotyczyły jedynie płatności pośrednich.

⁷¹ Kwoty przyznanej pomocy według zawartych umów - stan na 31 grudnia 2017 r./kwoty z umów ramowych przewidziane na poddziałanie 19.2.

podwyższenie, Zastępca Dyrektora Departamentu stwierdził m.in.: (...) *Według oceny przeprowadzonej przez UMWM należy przyjąć, że zostaną zrealizowane LSR w zakresie I kamienia milowego zarówno w LGD Brama Beskidu, jak i w LGD Między Dalinem a Gościbią. Do końca terminu jeszcze pozostało 6 miesięcy. Tym niemniej ocena ryzyka wykazała, że istnieją okoliczności na które nie mają wpływu ani LGD ani UMWM. Te sytuacja to rozwiązanie zawartych umów przez beneficjentów. Wówczas o realizacji kamienia milowego może zdecydować nawet 1 wniosek, opiewający na dużą kwotę i kilkanaście wskaźników do realizacji. Prowadzony bieżący monitoring realizacji LSR będzie zorientowany na realizację LSR.*

(dowód: akta kontroli str. 198-204)

4.5 Kontrola poddziałania 19.2

W latach 2016-2018 (stan na 31 marca 2018 r.) przeprowadzono łącznie 5 kontroli beneficjentów poddziałania 19.2 – Premia na działalność gospodarczą, które dotyczyły naborów przeprowadzonych przez 4 LGD⁷². Kontrole przeprowadzone na miejscu przez pracowników Urzędu nie wykazały żadnych uchybień/nieprawidłowości. Czynności kontrolne we wszystkich podejmowano na wniosek Kierownika Zespołu ds. Realizacji Projektów PROW oraz RiM, w związku z zakończeniem weryfikacji wniosków o płatność. Analiza dokumentacji z ww. kontroli wykazała m.in., iż czynności kontrolne były prowadzone w oparciu o procedurę nr KP-611-344-ARMiR⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 210)

4.6 Nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli

W toku czynności kontrolnych opisanych w punkcie 4.5 niniejszego wystąpienia nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 210)

4.7 Stosowanie kar administracyjnych

Według stanu na 31 marca 2018 r. nie naliczono LGD żadnych kar administracyjnych w ramach umów o przyznanie pomocy dla poddziałania 19.2.

(dowód: akta kontroli str. 210)

4.8 Wnioski o płatność

Według stanu na 31 marca 2018 r. w ramach realizacji LSR przez dwa kontrolowane LGD złożono łącznie 11 wniosków o płatność, z czego do końca I kwartału 2018 r. rozpatrzono 5 (wystawiono zlecenie płatności). Wszystkie wnioski dotyczyły podejmowania działalności gospodarczej. Nie stwierdzono, aby w okresie objętym kontrolą złożono jakiegokolwiek wniosek z zakresu wsparcia na rozwój działalności gospodarczej.

W wyniku dokonanego przeglądu dokumentacji źródłowej wybranych wniosków o płatność⁷⁴, nie stwierdzono, aby wnioski o płatność składane przez beneficjentów poddziałania 19.2 były rozpatrywane przez Urząd w sposób nierzetelny lub naruszający postanowienia umów o przyznanie pomocy⁷⁵. Wybrane wnioski o płatność zostały każdorazowo zweryfikowane za pomocą karty weryfikacji wniosku o płatność. Wnioski o płatność kierowane do agencji płatniczej sporządzano na wzorach określonych przez ARiMR. Osoby uczestniczące w procesie oceny wniosku o płatność podpisywały deklaracje bezstronności, które znajdowały się w aktach poszczególnych spraw. Beneficjenci byli każdorazowo informowani o przekazywanych do ARiMR zleceniach płatności.

(dowód: akta kontroli str. 230, 240-241)

⁷² W tej grupie nie było beneficjentów wybranych w naborach przez objęte szczegółową kontrolą LGD.

⁷³ Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rzetelności przeprowadzenia kontroli u beneficjentów poddziałania 19.2.

⁷⁴ Wnioski o płatność, karty weryfikacji wniosku o płatność, korespondencja w tym zakresie (w tym z ARiMR – zlecenia wypłaty), umowy o przyznanie pomocy wraz z aneksami.

⁷⁵ W tym przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 września 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach poddziałania „wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2017 r., poz. 772, ze zm.)

4.9 Zwroty kwot nienależnie lub nadmiernie pobranej pomocy

Z analizy rejestru dokumentów dochodzenia należności wynikało m.in., iż w latach 2016-2018 (stan na 31 marca 2018 r.) łączna kwota należności, o których zwrot wystąpiono wyniosła 41 557,04 zł i dotyczyła 4 umów. Do dnia 31 marca 2018 r. nie zakończono jedynie sprawy, w której wartość należności wyniosła 0,04 zł. Dokument w tej sprawie przesłano do ARiMR 21 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 210-211)

4.10 Kontrole LGD w zakresie realizacji umów o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania – poddziałanie 19.4

W latach 2016-2018 (stan na 31 marca 2018 r.) przeprowadzono łącznie 7 kontroli LGD w trakcie realizacji poddziałania 19.4. W 2017 r. skontrolowano następujące LGD:

- *Na Śliwkowym Szlaku,*
- *Wadoviana,*
- *Blisko Krakowa,*
- *Korona Sądecka,*
- *Kwartet na Przedgórzu,*
- *Pogórzańskie Stowarzyszenie Rozwoju,*
- *Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Płaskowyżu Proszowickiego ProKoPaRa.*

(dowód: akta kontroli str. 210-211)

4.11 Wyniki kontroli

Czynności kontrolne przeprowadzone przez pracowników UMWM w trakcie realizacji zadań nie wykazały żadnych uchybień. W związku z powyższym nie sformułowano żadnych wniosków/zaleceń pokontrolnych. Wszystkie jednostki poddane kontroli zostały wytypowane losowo przez ARiMR 9 marca 2017 r. i ujęte w planach działań Zespołu ds. Kontroli Projektów PROW oraz RIM.

(dowód: akta kontroli str. 210-211)

4.12 Kary administracyjne naliczone LGD zgodnie z zapisami w umowie o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania

Według stanu na 31 marca 2018 r. nie naliczono LGD żadnych kar administracyjnych o których mowa w § 8 umowy o przyznanie pomocy w ramach poddziałania 19.4. W toku kontroli nie stwierdzono również, aby w okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki żądania od LGD zwrotu nienależnie lub nadmiernie pobranej pomocy, w tym pomocy wypłaconej zaliczkowo lub tytułem wyprzedzającego finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 210-211)

4.13 Wnioski o płatność składane na podstawie umowy o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD

W odniesieniu do dwóch wybranych LGD nie stwierdzono, aby do 31 marca 2018 r. złożyły one wnioski o płatność wynikające z umowy o przyznanie pomocy na wsparcie funkcjonowania LGD, które zostałyby przez Zarząd Województwa rozpatrzone.

W oparciu o przegląd dokumentacji związanej ze złożonymi przez dwa kontrolowane LGD do UMWM informacjami monitorującymi za 2016 r. oraz za I półrocze 2017 r., ustalono m.in., iż były one każdorazowo przedmiotem analiz, do których wykorzystywano karty weryfikacji. W wyniku przeprowadzonych przez pracowników Departamentu analiz, w przypadku wszystkich objętych kontrolą informacji monitorujących, zwracano się do LGD o wyjaśnienia i uzupełniania. Uzupełnione przez LGD informacje monitorujące były przekazywane do Urzędu. W toku przeglądu dokumentacji źródłowej nie stwierdzono faktów, które mogłyby podważać rzetelność działań Urzędu podejmowanych w związku ze składanymi informacjami monitorującymi.

(dowód: akta kontroli str. 210-211, 239)

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia dotychczasowe efekty rozdysponowania środków na realizację inicjatywy LEADER w ramach PROW 2014-2020. Nie stwierdzono bowiem nieprawidłowości w zakresie spraw opisanych w tym punkcie niniejszego wystąpienia.

5. Realizacja wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli nr P/14/052

W ramach poprzedniej kontroli NIK⁷⁶ sformułowano wniosek pokontrolny dotyczący rozważenia potrzeby przeprowadzenia ewaluacji systemu zarządzania wsparciem finansowym dla wdrażania lokalnych strategii rozwoju w celu ewentualnego zgłoszenia usprawnień w perspektywie finansowej na lata 2014-2020.

Na wstępie odpowiedzi Marszałka Województwa Małopolskiego z 18 września 2014 r. stwierdzono, iż Departament nie posiada w budżecie środków na dokonanie wzorem lat ubiegłych ewaluacji w zakresie skuteczności realizacji działań aktywizacyjnych prowadzonych przez LGD. Marszałek Województwa Małopolskiego (MWM) poinformował NIK m.in., iż kompleksowe badanie ewaluacyjne w ramach osi LEADER PROW 2007-2013 pn. *Ocena kryteriów oceny LGD i LSR stosowanych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 pod kątem zapewnienia skutecznego i najbardziej efektywnego systemu kryteriów oceny LGD oraz LSR w nowej perspektywie finansowej 2014-2020* zostało przeprowadzone na zlecenie Instytucji Zarządzającej PROW w 2013 r. W wyniku przeprowadzonej ewaluacji powstał raport zawierający praktyczne rekomendacje dotyczące nowego okresu programowania. Ponadto w omawianej odpowiedzi podano, iż pismami z 5 czerwca oraz 5 sierpnia 2014 r. Województwo Małopolskie rekomendowało IZ PROW⁷⁷, aby podczas programowania uwzględniła wnioski z badania ewaluacyjnego dotyczące potrzeby zwiększenia zasięgu terytorialnego LGD do minimum trzech gmin oraz zwiększenia ludności co najmniej do poziomu 50 tys. Opisując działania WM wspomniano również o jego aktywnym uczestnictwie w procesie opiniowania aktów prawnych/procedur dla działania LEADER 2014-2020, jak również udziale w pracach Grupy Roboczej ds. PROW przy Konwencie Marszałków RP oraz Grupy Tematycznej ds. LEADER przy Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W ramach prac oraz inicjatyw programowych na lata 2014-2020 Departament podjął następujące działania:

- przygotował i przekazał do MRiRW propozycję procedury oceny wniosków w ramach inicjatywy LEADER,
- w ramach tworzonego przez MRiRW podręcznika dla LGD dotyczącego okresu programowania 2014-2020, przygotował część dotyczącą *Diagnoza – opis obszaru i ludności oraz Analiza SWOT*, a także opiniował pozostałe rozdziały podręcznika,
- przygotował i przekazał do MRiRW propozycję algorytmu podziału środków na tzw. działania samorządowe PROW 2014-2020,
- uczestniczył w procesie opiniowania projektu PROW 2014-2020, w tym proponując model odejścia od formuły scentralizowanej do modelu regionalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 172-194)

Na podstawie analizy treści dokumentacji źródłowej w zakresie realizacji wniosku pokontrolnego sformułowanego w toku kontroli nr P/14/052, należy w ocenie NIK uznać, iż wniosek ten został zrealizowany.

⁷⁶ P/14/052 – Wykorzystanie środków publicznych na wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w ramach PROW 2007-2013.

⁷⁷ Przedłożono kopie ww. pism wraz z odpowiedziami.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁸, wnosi o: podjęcie działań mających na celu organizację pracy, która zapewni terminowe rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy.

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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, dnia 29 czerwca 2018 r.

Kontroler

Marcin Stolarczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopec
Wicedyrektor

⁷⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.