



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA . 411.012.01/2016

D/16/506

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/16/506 – Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Mariusz Klimontowicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/216/2016 z dnia 2 listopada 2016 r. [Dowód: akta kontroli str. 1] 2. Mariusz Podolski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/215/2016 z dnia 2 listopada 2016 r. [Dowód: akta kontroli str. 2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego ³

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, obsługujący Instytucję Zarządzającą⁴ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego 2014-2020⁵, prawidłowo realizował działania w zakresie opracowania wskaźników dotyczących wykonania RPO WSL Oś VII Działanie 7.2, a także kryteriów wyboru projektów dotyczących zwiększenia zatrudnienia. W kontekście planowanego badania ewaluacyjnego i planowanej na 2018 r. oceny osiągniętych wartości pośrednich poszczególnych wskaźników wykonania, usprawnienia wymaga system zbierania danych do celów sprawozdawczych w celu obniżenia ryzyka nieosiągnięcia wymaganych wartości wskaźników celu końcowego dla Osi priorytetowej VII⁶, *Regionalny rynek pracy* RPO WSL 2014 -2020.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła:

- podjęcie przez Instytucję Zarządzającą⁷ działań, zgodnych z art. 27 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013⁸ dotyczących opracowania wskaźników i odpowiadających

¹ Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli w 2016 r.

² Zwany dalej: Urzędem, UM.

³ Od 1 grudnia 2014 r., zwany dalej Marszałkiem.

⁴ Zarząd Województwa Śląskiego

⁵ Zwany dalej: RPO WSL lub Programem.

⁶ Zwana dalej: OP VII

⁷ Zwaną dalej: IZ

⁸ Ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L nr 347 z 20.12.2013 r., s. 320, ze zm.) zwane dalej: rozporządzeniem nr 1303/2013

im wartości docelowych, służących ocenie postępów wdrażania interwencji w ramach celu tematycznego 8, OP VII *Regionalny rynek pracy* RPO WSL, w zakresie wdrażania działania 7.2⁹ Priorytetu inwestycyjnego 8i¹⁰, służących zwiększeniu zatrudnienia.

Przyjęty system wskaźników w ramach ww. osi umożliwił IZ w badanym zakresie ocenę:

- postępu działań związanych z wdrażaną interwencją na regionalnym rynku pracy,
- osiągania celów poprzez przyjęte wskaźniki rezultatu bezpośredniego.

Wdrażanie działania 7.2 rozpoczęto w 2015 r.¹¹ Wskaźniki rezultatu przyjęte w RPO WSL do monitorowania działań priorytetu inwestycyjnego 8i, podejmowanych w ramach OP VII, związanych ze zwiększeniem zatrudnienia, NIK uznaje za prawidłowe.

Dane zawarte w stosowanym informatycznym systemie wewnętrznego raportowania wskazują realizowanie w 2016 r. zakładanych wskaźników rzeczowych, pomimo nieprzewodzenia do 30 czerwca 2016 r. przez IZ monitorowania w tym systemie wskaźników rezultatu bezpośredniego z wdrażania działania 7.2 w ramach ww. priorytetu inwestycyjnego 8i.

- podjęcie przez IZ działań zmierzających do zapewnienia pełnej realizacji wskaźników docelowych przyjętych w RPO WSL. Z uwagi jednak na niskie wykonanie wskaźnika finansowego ram wykonania określonych dla RPO WSL, m.in. z powodu przesunięcia na 2015 r. realizacji pierwszych działań mających wpływ na ten wskaźnik NIK ocenia, że jego realizacja do roku 2023 w zakresie działań objętych badaniem i zapisanych w OP VII PI 8i RPO WSL niesie za sobą zdiagnozowane także przez IZ - ryzyko nieosiągnięcia celu końcowego.
- ustanowienie systemu monitorowania i sprawozdawczości IZ z realizacji celów RPO WSL dotyczących zwiększenia zatrudnienia, spełniającego wymogi określone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020*¹² (sprawozdania roczne i informacje kwartalne¹³) oraz przyjęcie przez Zarząd Województwa Śląskiego zasad dotyczących monitorowania i sprawozdawczości w *Przewodniku dla beneficjentów EFRR RPO WSL 2014-2020*¹⁴, a także wywiązywanie się z obowiązków wynikających z ww. regulacji.

⁹ Poprawa zdolności do zatrudnienia osób poszukujących pracy i pozostających bez zatrudnienia - projekty pozakonkursowe (dla publicznych służb zatrudnienia)

¹⁰ Priorytet inwestycyjny określony w rozporządzeniu nr 1304/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) (art. 3 ust. 1 lit. a, s. 470, ze zm.) - zwanym dalej :rozporządzeniem 1304/2013 oraz w *Umowie Partnerstwa* o której mowa w art. 5 pkt 9a oraz art. 14e i n. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.) zwanej dalej: *Umową Partnerstwa*.

¹¹ Projekt RPO WSL 2014-2020 został przyjęty przez Zarząd Województwa Śląskiego i przekazany do Komisji Europejskiej w dniu 10 kwietnia 2014 roku. Zarząd Województwa Śląskiego 14 listopada 2014 r. uchwałą nr 2083/380/IV/2014 przyjął Projekt Regionalnego Programu *Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 - wersja 7.0*. Następnie program został zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 18 grudnia 2014 r. decyzją wykonawczą CCI2014PL16M20P012 (sygn. C(2014)10187 final).

¹²Wytyczne z dnia 8 maja 2015 r., opublikowane na stronie http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/2797/Wytyczne_w_zakresie_sprawozdawczosci_2014_2020.pdf, dalej zwane: „Wytycznymi w zakresie sprawozdawczości”.

¹³ Zakres danych podlegających sprawozdawaniu został wymieniony w pkt 3 niniejszego wystąpienia.

¹⁴ W okresie od 24 lipca 2015 r. do 9 maja 2016 r. obowiązywały regulacje przewodnika będącego załącznikiem nr 5 do uchwały 1324/55/V/2015 Zarządu Województwa Śląskiego, od 10 maja do 29 sierpnia 2016 r. obowiązywały regulacje załącznika nr 11 do uchwały 841/112/N/2016 Zarządu Województwa Śląskiego, a od 30 sierpnia 2016 r. obowiązywały regulacje załącznika nr 11 do uchwały 1764/134/N/2016 Zarządu Województwa Śląskiego.

Należy jednak zauważyć, że niepełna funkcjonalność LSI¹⁵ umożliwiła dopiero od III kwartału 2016 r. wykazywanie w tym systemie informacji dotyczących postępu w realizacji przyjętych wskaźników, pomimo że projekty w ramach działania 7.2 realizowano od 2015 r. Pomimo niepełnej funkcjonalności LSI, zdaniem NIK, prowadzony przez IZ monitoring realizacji wartości wskaźników określonych w RPO WSL umożliwiał reakcję na zjawiska, które mogły mieć wpływ na realizację założonych i zapisanych we wskaźnikach wartości. Umożliwiał on również prowadzenie analiz i dokonywanie korekt. Jednakże wg stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie¹⁶ ciągle nie była zapewniona pełna współpraca systemów informatycznych (LSI z SL2014) wspomagających monitorowanie postępów realizacji zadań osi priorytetowej VII RPO WSL 2014-2020, co zostało zgłoszone przez Urząd do Ministerstwa Rozwoju¹⁷.

- przeprowadzanie naborów projektów w ramach osi priorytetowej VII RPO WSL 2014-2020, Działanie 7.2 w trybie pozakonkursowym na podstawie kryteriów przyjętych przez Zarząd Województwa Śląskiego jako załączniki nr 3 i 4 do Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO WSL¹⁸, w tym kryteriów dotyczących zwiększenia zatrudnienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Projekty zatwierdzone do 30 czerwca 2016 r. w programie operacyjnym w ramach celu tematycznego 8. *Projektowanie trwałego wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników*

Opis stanu faktycznego

1.1. Wg stanu na 31 grudnia 2015 r. zatwierdzono do realizacji 31 projektów z szacowaną kwotą dofinansowania ze środków Unii Europejskiej¹⁹ w wysokości 56,87 mln zł. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. zatwierdzono do realizacji 36 projektów, z kwotą dofinansowania ze środków UE w wysokości 54,34 mln zł.

[Dowód: akta kontroli str. 253, 263]

2. Wskaźniki finansowe i rzeczowe (produktu i rezultatu) ustanowione w programie operacyjnym i w SZOOP

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z RPO WSL²⁰, celem interwencji w ramach *Osi priorytetowej VII Regionalny rynek pracy*²¹ był przede wszystkim (...) *wzrost poziomu zatrudnienia, poprzez efektywne wykorzystywanie kapitału ludzkiego w tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy*. Aktywizacja zawodowa została w Programie określona jako najważniejszy cel polityki zatrudnieniowej. W RPO WSL zawarto m.in. Priorytet inwestycyjny 8i²² – *dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i biernych*

¹⁵ Lokalny System Informacji (zwany dalej LSI 2014/ systemem LSI), to system informatyczny, którego głównymi celami było m.in. wspomaganie zarządzania i wdrażania RPO WSL 2014-2020, zapewnienie narzędzia dla wnioskodawców/beneficjentów służącego do przygotowania dokumentów, zmniejszenie obciążeń administracyjnych beneficjentów i instytucji zaangażowanych we wdrażanie programu, usprawnienie i przyspieszenie pracy instytucji.

¹⁶ 9 grudnia 2016 r.

¹⁷ Zwane dalej: MR, do 16 listopada 2015 r. - Minister/Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, następnie Minister/Ministerstwo Finansów i Rozwoju.

¹⁸ Zwanego dalej: SZOOP.

¹⁹ Zwana: UE.

²⁰ Zarząd Województwa Śląskiego 14 listopada 2014 r. uchwałą nr 2083/380/IV/2014 przyjął zaktualizowany RPO WSL., który został zatwierdzony w dniu 18 grudnia 2014 r. przez KE decyzją wykonawczą CCI2014PL16M20P012 (sygn. C(2014)10187 final).

²¹ Zwanej dalej: OP VII.

²² Zwany dalej: PI 8i.

zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników. Celem szczegółowym tego priorytetu inwestycyjnego było osiągnięcie (...) wzrostu aktywności zawodowej osób pozostających bez zatrudnienia²³.

[Dowód: akta kontroli, str. 399-407,938-951]

Wskaźniki w RPO WSL dla OP VII *Regionalny rynek pracy* zostały utworzone w oparciu o trzy priorytety inwestycyjne celu tematycznego 8, dotyczącego *promowania trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcia mobilności pracowników*, do których należał, m.in. PI 8i - *dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także poprzez lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników*. W RPO WSL, w zakresie OP VII *Regionalny Rynek Pracy* w ramach PI 8i celem szczegółowym był (...) *wzrost aktywności zawodowej osób pozostających bez zatrudnienia*, a oczekiwanym rezultatem miało być m.in. (...) *zwiększenie poziomu zatrudnienia na terenie województwa śląskiego oraz zmniejszenia odsetka osób nieaktywnych zawodowo*. W wyniku działań realizowanych w ramach tego priorytetu miała nastąpić (...) *aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy co miało wpłynąć na wzmocnienie zasobów siły roboczej w województwie*.

[Dowód: akta kontroli, str. 401-412]

Wskaźniki określające ramy wykonania OP VII RPO WSL oraz *wskaźniki rezultatu bezpośredniego* dla ww. osi²⁴, w zakresie PI 8i, przedstawiały się następująco:

- ramy wykonania dla OP VII zostały określone dwoma wskaźnikami, tj. wskaźnikiem finansowym - *kwotą całkowitą wydatków kwalifikowanych* (w euro) oraz wskaźnikiem produktu - *liczbą osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie*;
- wskaźniki rezultatu bezpośredniego dla PI 8i zostały określone poprzez liczbę:
 - osób pracujących po opuszczeniu programu, łącznie z pracującymi na własny rachunek,
 - osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu,
 - utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z Europejskiego Funduszu Społecznego²⁵ środków na podjęcie działalności gospodarczej (liczbę sztuk);
- wskaźniki rezultatu długoterminowego dla priorytetu inwestycyjnego 8i zostały określone poprzez liczbę:
 - osób pracujących 6 miesięcy po opuszczeniu programu - łącznie z pracującymi na własny rachunek,
 - utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego (osoby).

[Dowód: akta kontroli, str. 397-398, 401-412,913,916-917]

²³ *Umowa Partnerstwa*: umowa, o której mowa w art. 5 pkt 9a oraz art. 14e i n. ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.) zwanej dalej: *Umową Partnerstwa*. W *Umowie Partnerstwa* zostały określone cele tematyczne, w tym m.in. cel tematyczny 8: *Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników* - zwany dalej: CT 8.W RPO WSL zapisano: *Cel szczegółowy priorytetu inwestycyjnego nr 8i jest spójny z celem szczegółowym Umowy Partnerstwa: bardziej efektywne wykorzystania zasobów na rynku pracy oraz kierunkiem działań; poprawa szans na zatrudnienie osób bezrobotnych, poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo. Oczekiwanym rezultatem (PI 8i) będzie przede wszystkim zwiększenie poziomu zatrudnienia na terenie województwa śląskiego oraz zmniejszenie odsetka liczby osób nieaktywnych zawodowo (...)*.

²⁴ Typologia wskaźników dla interwencji EFS została określona w Wytocznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020 (znak: MliR/H 2014-2020/13(01)/04/2015) wydanych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, zwanych dalej: Wytocznymi w zakresie monitorowania.

²⁵ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470, ze zm. Zwany dalej: EFS

Na etapie tworzenia wskaźników dotyczących OP VII RPO WSL zawartych następnie w ww. dokumencie, oprócz IZ uczestniczył także Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach²⁶, który opiniował proponowane do programu wskaźniki, a następnie brał udział w realizacji RPO WSL jako Instytucja Pośrednicząca²⁷.

[Dowód: akta kontroli, str.687]

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego²⁸, *Na etapie negocjacji zatwierdzeniu przez Komisję Europejską²⁹ podlegały jedynie Ramy wykonania, które zostały (jej) przekazane razem z finalną wersją RPO WSL³⁰*. Ponadto zgodnie z ww. wyjaśnieniami, w wyniku oceny dokonywanej przez Dyрекcyjną Generalną Komisji Europejskiej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego³¹ w zakresie EFS (...) *nie zgłoszono uwag w zakresie wskaźników wybranych do ram wykonania w CT8. Należy nadmienić, iż w większym stopniu w procesie opiniowania Programu ocenie podlegał zakres wybranych wskaźników, aniżeli ich wartości przedstawione przez IZ, bowiem zgodnie z rekomendacjami Ministerstwa Rozwoju podczas wyboru katalogu wskaźników opisujących interwencję, należało w sposób maksymalny korzystać z dostępnej, wówczas niezatwierdzonej w sposób ostateczny Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych³². Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020, do których WLWK do EFS stanowiły załącznik nr 2, obowiązywały od 22 kwietnia 2015 r.*

[Dowód: akta kontroli str.842-843, 864]

2.1.1. Wskaźnik produktu do ram wykonania OP VII - *Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie* zawarty w RPO WSL był wymieniony w definicjach wskaźników monitorowanych, wskazanych w załączniku³³ do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006³⁴.

IZ do oszacowania tego wskaźnika wykorzystwała (jako wskaźnik referencyjny) wskaźnik z wcześniej realizowanego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki³⁵ tj. działania 6.1 - *Liczba osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, które zakończyły udział w projekcie - ogółem*³⁶.

Dla ww. wskaźnika jako historyczny koszt jednostkowy przypadający na jednego uczestnika przyjęto koszt efektywnej aktywizacji osób pozostających bez pracy w województwie śląskim w 2013 r.³⁷ wynoszący 11.342,32 PLN. Koszt taki został przyjęty przez IZ jako najbardziej optymalny i racjonalny z punktu widzenia m.in. zakresu (...) *realizowanego wsparcia w PI 8i, tj. planowanych do realizacji typów operacji w działaniach 7.1. i 7.2; katalogu beneficjentów realizujących projekty w zakresie aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy na podstawie*

²⁶ Zwany dalej: WUP.

²⁷ Zwana dalej: IP.

²⁸ Zwany dalej: WRR.

²⁹ Zwana dalej: KE.

³⁰ Za pośrednictwem systemu SFC - systemu komunikacji z KE.

³¹ Zwana dalej: KE DG EMPL.

³² Zwanych dalej: WLWK.

³³ Załącznik I pt. Wspólne wskaźniki produktu i rezultatu dotyczące inwestycji EFS.

³⁴ Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470, ze zm., zwane dalej: *rozporządzeniem 1304/2013*

³⁵ Zarząd Województwa Śląskiego w ww. Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO KL) na lata 2007-2013 pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej (IP). Program był programem krajowym posiadającym wydzieloną część wdrażaną regionalnie. Zwany dalej: PO KL.

³⁶ Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL (III raport cząstkowy z października 2014 r.).

³⁷ Załącznik nr 1 do opracowania *Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2013 roku*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, czerwiec 2014, s. 24, zwane dalej: MPiPS - od 16 listopada 2015 r.: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

danych z wdrażania POKL; struktury alokacji w PI 8i, tj. wielkości środków przeznaczonych na tryb pozakonkursowy, w którym beneficjentami są wyłącznie publiczne służby zatrudnienia. Następnie, do przeliczania wartości historycznego kosztu efektywnej aktywizacji, IZ korzystała z podejścia rekomendowanego przez MR polegającego (...) na przyjęciu dla wszystkich programów operacyjnych takich samych parametrów makroekonomicznych, z uwzględnieniem Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw, opracowanych przez Ministerstwo Finansów (aktualizacja – czerwiec 2014 r.).³⁸

W celu (...) możliwie największego urealnienia prognoz IZ zastosowała metodę średniej ważonej, przyjmując, że: (...) tempo wydatkowania środków w okresie 2014-2020 będzie podobne do tego dla lat 2007-2013. Zgodnie z przyjętą przez MR metodologią szacowania wartości docelowych wskaźników m.in. w Regionalnych Programach Operacyjnych, do ram wykonania RPO WSL przyjęto ważony kurs EUR/PLN o wartości 3,55 zł. IZ uwzględniła również prognozowaną dynamikę wzrostu cen, specyficzną dla danego typu projektów, w badanym przypadku, wybierając wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI). Przy użyciu tego wskaźnika założono, że w ujęciu skumulowanym jego wartość ważona dla lat 2007-2013 wyniosła 94,24%, a dla lat 2014-2023 – 113,79%³⁹.

Po przeliczeniu ww. wartości historycznej IZ otrzymała ostateczny koszt jednostkowy wskaźnika *Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie*, tj. 12.035,47 zł, który następnie stał się podstawą do oszacowania wartości docelowej tego wskaźnika.

[Dowód: akta kontroli, str. 458-491, 818-833,852-853,965]

Wartość docelowa wskaźnika produktu, określona w RPO WSL na 48 919 osoby, została ustalona poprzez podzielenie kwoty alokacji przeznaczonej na realizację tego wskaźnika (588 760 935,74 zł⁴⁰) przez koszt jednostkowy (12 035,47 zł). Wartość pośrednią ww. wskaźnika (na 2018 r.) ustalono w oparciu o dane historyczne z PO KL, na poziomie 30% wartości docelowej. Wartość pośrednia wskaźnika *Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi, objętych wsparciem w 2018 r.* ma wynieść 14 676 osób (48 919 osób x 0,30).

[Dowód: akta kontroli, str. 458-491, 818-833,852-853]

Wskaźniki dla ram wykonania OP VII oraz opisane dalej, niektóre wskaźniki rezultatu bezpośredniego były przedmiotem badań ewaluacyjnych prowadzonych w 2014 r. i 2015 r.⁴¹ Dobór wskaźników do ram wykonania został uznany za reprezentatywny w wyniku dokonanej oceny *ex-ante* RPO WSL przeprowadzonej zgodnie z wymogiem art. 55 rozporządzenia nr 1303/2013 r.

Dowód: akta kontroli, str. 524-528, 575-667]

W ocenie IZ, wartość tego wskaźnika była realistyczna (...) biorąc pod uwagę dotychczasowe wykonanie wskaźnika referencyjnego *Priorytetu VI PO KL*, obecną

³⁸ Zgodnie z załącznikiem nr 3 do Wytycznych w zakresie monitorowania z 22 kwietnia 2015 r. określającym *Wzór dokumentu dot. metodologii szacowania wartości docelowych wskaźników m.in. w RPO: Informacje na temat ustanowienia ram wykonania*.

³⁹ Na podstawie opracowania wykonanego przez IMAPP sp. z o.o. przy Fundacji Instytut Modelowania i Analiz Polityk Publicznych w Warszawie, na zlecenie Ministerstwa Rozwoju w celu ujednoczenia podejścia do sposobu szacowania wartości wskaźników w perspektywie 2014-2020 na poziomie krajowym, pt. *Analiza trafności oraz spójności systemu ram wykonania dla Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2014-2020 raport końcowy*, Warszawa 2014 (str. 24–37,70) oraz za pomocą załącznika opracowanego przez wykonawcę opracowania pn. *Moduł do przeliczania cen bieżących na ceny stałe na potrzeby szacowania wartości docelowych wskaźników produktu w programach operacyjnych na lata 2014-2020*.

⁴⁰ Alokacja na PI: 619 748 353,41 zł.

⁴¹ Badania ewaluacyjne wykonane na zlecenie Urzędu: w 2014 r. pt. *Raport ostateczny z badania ewaluacyjnego ex-ante regionalnego programu operacyjnego na lata 2014-2020.*, wykonane przez PDSB Regio Group zwany dalej: Raportem z badania *ex-ante* oraz w 2015 r. pt. *Weryfikacja i oszacowanie wartości wybranych wskaźników Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020- raport końcowy*. Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego SA. Grudzień 2015 r.- zwany dalej: Raportem z badania wskaźników.

definicję wskaźnika oraz możliwość wykazania uczestników projektu tylko raz w ramach tej kategorii. Ryzyko nieosiągnięcia zakładanej wartości wskaźnika jest niewielkie.

[Dowód: akta kontroli, str.818-833, 851-857]

Sposób oszacowania przez IZ wskaźników do ram wykonania był zgodny z postanowieniami *Wytucznych monitorowania*, a w szczególności postanowieniami załącznika nr 3 do ww. Wytucznych.

[Dowód: akta kontroli, str.905-937, 955-964]

2.1.2. Dla oszacowania wskaźników rezultatu bezpośredniego w zakresie interwencji objętej OP VII *Regionalny Rynek Pracy* w ramach PI 8i, IZ zebrała dane historyczne, w oparciu o próbę realizowanych projektów w PO KL, głównie z lat 2009-2012. Wyboru dokonano z uwagi na (...) *większą reprezentatywność danych jak i kryteria wyboru projektów stosowane w Planach Działania dla Priorytetu VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich POKL we wskazanych latach, które to kryteria wyboru kładły nacisk na kompleksowość realizowanego wsparcia, kierowanie wsparcia do długotrwale bezrobotnych, o niskich kwalifikacjach, realizację projektów na obszarach o wyższej niż średnia dla województwa stopie bezrobocia rejestrowanego itp.*

[Dowód: akta kontroli, str. 468, 470-478, 841-849,965-975]

Przyjęte wartości dla wskaźników rezultatu bezpośredniego stanowiły zsumowanie liczby uczestników programu w poszczególnych ww. kategoriach. Ze względu na (...) *specyfikę grupy obejmowanej wsparciem oraz w oparciu o dane historyczne dla PO KL, IZ przyjęła, że koszt wsparcia osób bezrobotnych (w tym długotrwale bezrobotnych), o niskich kwalifikacjach, (...) nie jest zróżnicowany, stąd dla wszystkich wskaźników przyjęto podobny koszt jednostkowy.*

[Dowód: akta kontroli, str. 512-523, 851-859]

IZ, dokonując szacowania wartości wskaźników, w tym wskaźników wybranych do ram wykonania dla OP VII, nie badała w sposób odrębny na potrzeby PI 8i różnic w formie i okresie zatrudnienia oraz nie porównywała sytuacji zatrudnieniowej grupy objętej wsparciem i grupy nieobjętej wsparciem.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora WRR (...) *Uznano bowiem, iż bazowanie na dostępnych raportach z badań ewaluacyjnych przeprowadzonych w okresie finansowym 2007-2013, tj. w okresie wdrażania POKL, w szczególności badających efektywność udzielonego wsparcia w zakresie aktywizacji osób pozostających bez pracy oraz przyjętych w nich rekomendacjach co do kierunków budowania wsparcia w okresie 2014-2020 jest wystarczające aby uznać, iż przyjęte wartości wskaźników oraz planowany zakres interwencji w skuteczny sposób przyczyni się do poprawy sytuacji na rynku pracy wśród grup docelowych objętych wsparciem*⁴² Ponadto Z-ca Dyrektora WRR wyjaśnił, że do dnia zakończenia kontroli, nie powstały jeszcze konkretne wyniki badań ewaluacyjnych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020.

[Dowód: akta kontroli, str. 458-466, 851, 872-873]

2.3. Według stanu na 30 czerwca 2016 r., wartości obrazujące realizację objętych kontrolą wskaźników dotyczących zwiększenia zatrudnienia, tj. wartości wskaźnika produktu oraz finansowego dla ram wykonania OP VII nie były wykazywane przez IZ

⁴² Opracowanie pt. Skuteczność i efektywność wsparcia udzielanego osobom pozostającym bez zatrudnienia w ramach wybranych operacji poddziałania 6.1.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki - Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy. Raport końcowy, wykonane na zlecenie Urzędu przez COFFEY International Development, 2012 r. (str. 2-3; 44; 59; 67; 79-80), oraz opracowanie pt. Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007-2013. Raport cząstkowy z dnia 30 września 2013 r., wykonane na zlecenie MR przez PAG Uniconsult. Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. (str. 3, 7; 44-49, 189-195).

w informacjach kwartalnych⁴³ oraz systemie LSI. Dane dot. wartości ww. wskaźników zostały po raz pierwszy wykazane w informacji kwartalnej za III kwartał 2016 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 862-863, 976]

Zgodnie z danymi na koniec III kwartału 2016 r. zawartymi w załączniku nr 1 *Raportu z postępu realizacji wskaźników ram wykonania*, wartość wskaźników finansowego i produktu dla OP VII, w relacji do ich wartości określonych w RPO WSL, tj. do ich wartości pośredniej (na koniec 2018 r.) i wartości końcowej (na koniec 2023) przedstawiała się następująco:

- Wskaźnik finansowy (w euro)
 - wartość zrealizowana na 30 września 2016 r. 4 526 072
 - wartość planowana na 31 grudnia 2016 r.
 - wartość pośrednia 70 342 231
 - wartość końcowa 263 999 359
- Wskaźnik produktu (osoby):
 - wartość zrealizowana na 30 września 2016 r. 7 300
 - wartość planowana na 31 grudnia 2016 r.
 - wartość pośrednia 14 676
 - wartość końcowa 48 919

[Dowód: akta kontroli, str.676-686, 754-761]

Ustalona na podstawie przedłożonych KE wniosków o płatność (certyfikacja) realizacja ww. wskaźnika finansowego ram wykonania OP VII na dzień 30 września 2016 r. wynosiła 6,4 % wartości pośredniej, natomiast w relacji do jego wartości zaplanowanej na 2023 r. wynoszącej 263 999 359 euro, realizacja tego wskaźnika wynosiła 1,71 % końcowej wartości planowanej⁴⁴.

NIK zwraca uwagę, że niska realizacja wskaźnika finansowego ram wykonania określonych dla RPO WSL, m.in. z powodu przesunięcia na 2015 r. realizacji pierwszych działań mających wpływ na ten wskaźnik, niesie za sobą, zdiagnozowane także przez IZ, ryzyko nieosiągnięcia celu końcowego w zakresie działań objętych badaniem i zapisanych w OP VII PI 8i RPO WSL do roku 2023.

Realizacja wskaźnika produktu (cel pośredni w 2018 r.) ram wykonania OP VII wyniosła na ww. dzień 49,7%, natomiast w relacji do końcowej wartości wskaźnika (cel końcowy 2023) stanowiła 14,9%.

[Dowód: akta kontroli, str.676-686, 754-761]

IZ oszacowała w RPO WSL wartość celu pośredniego wskaźnika finansowego (dla roku 2018) w ramach wykonania VII osi priorytetowej na poziomie 70 342 231 euro, co stanowiło 26,6 % celu końcowego 2023 r. (263 999 359 euro).

[Dowód: akta kontroli, str.680]

W notatce wewnętrznej sporządzonej przez Referat zarządzania rzeczowo-finansowego WRR z dnia 13 października 2016 r. w zakresie realizacji celu wskaźnika finansowego wskazano na konieczność zintensyfikowania działań we wdrażaniu całości zadań objętych RPO, w tym także finansowanych ze środków EFS, m.in. (...) ze względu na opóźnienie w jego wdrażaniu.

[Dowód: akta kontroli str. 748-749]

⁴³ Według załącznika nr 1 Wytucznych w zakresie sprawozdawczości.

⁴⁴ Na koniec III kwartału 2016 r., na podstawie wniosków beneficjentów o płatność realizacja wskaźnika finansowego wyniosła 23% (1 6154 606 euro), a na podstawie szacunków realizacji (do końca 2018 r.) dokonanych na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie projektów ma wynieść 67% (47 130 237 euro).

Według stanu na 30 czerwca 2016 r., wartości obrazujących realizację objętych kontrolą wskaźników rezultatu bezpośredniego (*liczba: osób pracujących po opuszczeniu programu łącznie z pracującymi na własny rachunek, osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu, utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej, osób pracujących 6 miesięcy po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek), liczba utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego*) także nie były wykazywane przez IZ w informacjach kwartalnych oraz LSI.

Dane dotyczące wartości trzech pierwszych ww. wskaźników zostały po raz pierwszy wykazane w informacji kwartalnej za III kwartał 2016 r. Dwa ostatnie wskaźniki miały być monitorowane na podstawie danych, których źródłem miało być badanie ewaluacyjne prowadzone raz na dwa lata.

[Dowód: akta kontroli str. 682]]

Wykazanie wartości ww. wskaźników dopiero od III kwartału 2016 r. wynikało, według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora WRR, z nieprzedłożenia do KE, do końca okresu sprawozdawczego, wniosków o płatność, a także było związane z faktem, iż źródłem danych do niektórych ze wskaźników były badania ewaluacyjne prowadzone w cyklu dwuletnim. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli badania takie nie były przeprowadzone.

[Dowód: akta kontroli, str. 862-863]

Według raportów wskaźnikowych przekazywanych z IP do IZ, na dzień 30 września 2016 r. wskaźnik produktu, tj. *Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie*, wynosił ogółem 7300 osób, w tym 2511 mężczyzn oraz 4789 kobiet. W porównaniu do wartości powyższego wskaźnika określonej w RPO WSL jako cel pośredni (2018 r.) stanowiło to odpowiednio: 49,7% dla wartości ogółem, w tym 36,4% dla mężczyzn i 61,6% dla kobiet, natomiast w relacji do wartości tego wskaźnika określonej dla celu końcowego stanowiło to odpowiednio 14,9 % dla wartości ogółem, w tym 10,9 % dla mężczyzn oraz 18,5 % w odniesieniu do kobiet.

[Dowód: akta kontroli, str.676-686, 754-761]

Na dzień 30 września 2016 r. określone w RPO WSL niżej wymienione wskaźniki rezultatu bezpośredniego dla PI 8i wykazywały następujące wartości: *Liczba osób pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)* została odnotowana jedna osoba (wartość docelowa wskaźnika ogółem 31 308 osób), natomiast *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej* wyniosła ogółem 269 osób. W podziale na kobiety i mężczyzn wykazano jednak tylko 56 mężczyzn i 76 kobiet. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora WRR, przyczyną prezentowania przez IZ danych w powyższy sposób było to, że wskaźnik ten (...) *jest wskaźnikiem, którego jednostką miary jest sztuka, nie osoba. W związku z tym nie stanowi on wskaźnika, dla którego istnieje obowiązek monitorowania w podziale na płeć. (...) „niezgodność danych” w raporcie w opinii Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach nie jest „niezgodnością” a wynika z faktu, że część beneficjentów złożyła dobrowolnie na etapie składania wniosku o dofinansowanie i w konsekwencji późniejszego monitorowania ten wskaźnik w podziale na płeć.*

Analogicznie do stanu na dzień 30 czerwca 2016 r., również według stanu na 30 września 2016 r. nie odnotowano w sprawozdawczości IZ wykonania w zakresie kolejnych dwóch wskaźników rezultatu bezpośredniego.

[Dowód: akta kontroli, str. 676-686, 754-761, 863,929]

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora WRR, brak realizacji ww. wskaźników rezultatu był związany z tym, że (...) do końca czerwca 2016 r. beneficjenci nie wykazali żadnych wartości we wnioskach o płatność.

Beneficjenci (w ramach działania 7.2) nie wykazywali we wnioskach o płatność tych wskaźników w 2015 r., gdyż obowiązek taki nie wynikał z zawartych z WUP⁴⁵ umów o dofinansowanie projektów.

Jak wyjaśniła Zastępcza Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego: *Wojewódzki Urząd Pracy przygotował regulamin naboru w 2015 r. dla działania 7.2, który został opracowany na podstawie Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 z dnia 7 maja 2015 r. Zgodnie z zapisami przedmiotowego regulaminu beneficjenci zobowiązani byli w trakcie realizacji projektu do monitorowania wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie oraz wskaźników wspólnych zawartych w załączniku nr 1 do Regulaminu, w tym wskaźników rezultatu.*

Mając na uwadze konieczność bardziej kompleksowego i pogłębionego monitorowania systemu wskaźników, w tym wskaźników programowych Instytucja Zarządzająca RPO WSL 2014-2020 zaleciła WUP w IPK z dnia 14 stycznia 2016 r. uregulowanie kwestii monitorowania wskaźników w umowach z beneficjentami. Zgodnie z rekomendacją Instytucji Zarządzającej RPO WSL w 2016 r. w umowach o dofinansowanie w § 3 pkt 4 zostały wprowadzone zapisy zobowiązujące beneficjentów do monitorowania wszystkich wskaźników. W związku z tym, na poziomie wniosków o płatność składanych przez beneficjentów uwzględnione są wskaźniki rezultatu bezpośredniego, na podstawie których pokazywana jest realizacja wskaźników na poziomie programu. Ponadto beneficjenci przedkładają wraz z wnioskami o płatność moduł uczestników projektu (PEFS), w którym na bieżąco jest prezentowana sytuacja uczestnika projektu po zakończonym udziale w projekcie. Takie działanie pozwala na monitorowanie rezultatów, jakie są osiągnięte w projektach pozakonkursowych PUP.

Ponadto wskazała, że: w projektach pozakonkursowych PUP (Działanie 7.2) w 2015 r. określone zostały we wnioskach o dofinansowanie wskaźniki rezultatu specyficzne dla projektu, związane z mierzaniem efektywności zatrudnieniowej. W planowanym naborze na 2017 r. Beneficjenci zobowiązani będą do uwzględnienia we wnioskach o dofinansowanie wszystkich wskaźników wskazanych jako obligatoryjne w aktualnej wersji SZOOP.

Opis stanu faktycznego

Zastępcza Dyrektora WRR wyjaśniła ponadto, że *Brak realizacji wskaźnika finansowego (całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych będących podstawą certyfikacji) związany był z tym, że do końca czerwca nie zostały przedłożone do KE wnioski o płatność (certyfikacja). Pierwszy wniosek o płatność zawierający kwoty refundacji został przekazany do KE 17 października 2016 r.*

[Dowód: akta kontroli, str. 676-686, 754-761,862,987-988]

W przypadku wskaźników produktu dla OP VII PI 8i, także dopiero w informacji za III kwartał 2016 r. pojawiły się wartości wykonania, przy czym dla wskaźnika *Liczba osób biernych zawodowo* wykonanie wynosiło 0 do dnia zakończenia kontroli (9 grudnia 2016 r.). Kierując się wynikami badań ewaluacyjnych, IZ podjęła działania zmierzające do urealnienia wartości dwóch wskaźników (wskaźnik produktu: *liczba osób biernych zawodowo*, wskaźnik rezultatu: *liczba osób uzyskujących kwalifikacje po opuszczeniu programu*, zgłaszając do MR ich korektę i uzyskując pozytywną

⁴⁵ Instytucją prowadzącą nabór wniosków na to działanie.

opinię. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora WRR wprowadzenie postulowanych zmian będzie przedmiotem negocjacji z KE w grudniu 2016 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 676-686, 754-761, 862, 870]

W oparciu o dane dotyczące realizacji wskaźnika finansowego dla ram wykonania, w ocenie IZ (...) *nie ma zagrożenia nie osiągnięcia założonej wartości wskaźnika. (...) w lipcu 2016 roku zakończyły się nabory (projektów), które także realizują wskaźnik. Ponadto przygotowywane jest zestawienie naborów realizujących wskaźniki rzeczowe wybrane do ram wykonania i przekazane do Instytucji Organizującej Konkurs⁴⁶ celem potraktowania ich priorytetowo.*

[Dowód: akta kontroli str. 841-849]

2.4. IZ w kontrolowanym okresie prowadziła analizy postępu realizacji ww. wskaźników (finansowego i produktu) dla OP VII *Regionalny rynek pracy*, dotyczących zwiększenia zatrudnienia na regionalnym rynku pracy. Wskaźniki zostały przedstawione w sześciu informacjach kwartalnych⁴⁷ przygotowanych przez Referat zarządzania rzeczowo-finansowego WRR i przekazane do MR⁴⁸ w terminach określonych w *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości*⁴⁹. W informacjach prezentowana była realizacja wskaźników w podziale na kwartały i kumulatywnie. IZ przygotowywała także sprawozdanie roczne z realizacji RPO WSL, w których przedstawiany był m.in. postęp realizacji wskaźników rzeczowych i finansowych w podziale na lata i kumulatywnie. Wymienione sprawozdanie (za dwa lata 2014 i 2015), zostało zatwierdzone przez Komitet Monitorujący oraz przekazane za pomocą SFC do KE. IZ prowadziła również w cyklu miesięcznym bieżący monitoring wskaźników wybranych do ram wykonania, w wyniku którego tworzone były raporty przez Referat zarządzania rzeczowo-finansowego Wydziału. Raporty były przekazywane do wszystkich instytucji wdrażających RPO WSL⁵⁰.

[Dowód: akta kontroli, str. 235-272, 688-749, 860-861]

2.5. Przyjęcie RPO WSL przez KE nastąpiło w dniu 18 grudnia 2014 r., zatem pierwszym rokiem obowiązywania zasady n+3, określonej w art. 86-88 rozporządzenia nr 1303/2013 był 2014 r., stąd pierwszy termin rozliczeń według ww. zasady przypada 31 grudnia 2017 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 373-384, 857]

IZ w trakcie realizacji RPO WSL w zakresie OP VII, do czasu niniejszej kontroli nie zidentyfikowała istotnych, w jej ocenie, zagrożeń uniemożliwiających realizację wskaźników rzeczowych i finansowych na poziomie założonym w tzw. *ramach wykonania*. Jednakże w ocenie IZ mogą pojawić się pewne trudności w związku z terminem wydania decyzji o przyjęciu RPO WSL (18 grudnia 2014 r.) przez KE, w świetle realizacji zasady n+3. Zgodnie z wyjaśnieniami Wicemarszałka Województwa Śląskiego w momencie szacowania poziomów wskaźnika finansowego nie była znana ostateczna interpretacja służb KE co do statusu programów, dla których przyjęto tzw. szybką ścieżkę negocjacji, a co za tym idzie który rok będzie rokiem *n*, wobec którego zastosowanie będzie miała zasada n+3. Ostatecznie przyjęto, co dotyczyło także RPO WSL, iż programy regionów, które znalazły się w pierwszej turze negocjowanych programów, zostały przyjęte w roku 2014, co oznaczało, że zasada n+3 będzie miała zastosowanie w roku 2017.

⁴⁶ Zwane dalej: IOK, tj. WUP w Katowicach.

⁴⁷ Według stanu na 30 listopada 2016 r.

⁴⁸ Instytucji Koordynującej *Umowę Partnerstwa*, zwanej dalej: IK UP.

⁴⁹ Rozdział 9 „Terminy sprawozdawczości”, pkt a) i b), str. 17- 19.

⁵⁰ W formie elektronicznej raporty przekazywanych był do Wydziałów: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz IP w RPO WSL, tj. Wojewódzkiego Urzędu Pracy i Śląskiego Centrum Przedsiębiorczości.

W praktyce oznaczało to, że (...) rok 2014 był rokiem straconym gdyż pierwsze nabory dla projektów pozakonkursowych i pierwsze konkursy uruchomiono dopiero w drugiej połowie roku 2015, co związane było z koniecznością przygotowania procedur umożliwiających uruchomienie wdrażania, m.in. ustanowienia Komitetu Monitorującego, który odpowiedzialny jest za przyjęcie kryteriów wyboru projektów, opracowanie propozycji kryteriów wyboru projektów, brakiem obowiązujących wytycznych horyzontalnych w zakresie rynku pracy (...), natomiast certyfikowanie wydatków wiązało się z pozytywnym wynikiem audytu desygnacyjnego.

MR udzielił w dniu 28 lipca 2016 r. desygnacji instytucjom w ramach RPO WSL w tym m.in. Zarządowi Województwa Śląskiego pełniącemu rolę IZ oraz Instytucji Certyfikującej.

[Dowód: akta kontroli, str. 672-673, 834]

Wicemarszałek Województwa IZ RPO WSL, w związku z powyższymi faktami oraz biorąc pod uwagę, że na wypełnienie wymogu zasady n+3 mają wpływ wnioski o płatności przekazane do Komisji Europejskiej stwierdził, że (...) *nie widzi ryzyka anulowania zobowiązań i bezpowrotnej utraty alokacji zarówno w odniesieniu do środków EFRR i EFS odrębnie, jak i do całej alokacji Programu.*

[Dowód: akta kontroli, str.815-836]

2.6. IZ prowadziła monitoring finansowy, m.in. w zakresie wypełnienia wymogów zasady n+3, w cyklu kwartalnym. Referat zarządzania rzeczowo-finansowego WRR od II kwartału 2015 r. przygotowywał notatkę dla Dyrektora Wydziału dotyczącą m.in. realizacji zasady n+3. W notatce z dnia 13 października 2016 r. zwrócono uwagę, że mając m.in. na uwadze opóźnienia we wdrażaniu programu (...) *zachodzi obawa, że prognozy mogą nie zostać zrealizowane. W związku z powyższym, należy zintensyfikować działania mające na celu przyspieszenie wdrażania programu, celem zapewnienia realizacji prognoz, spełniających wymogi zasady n+3 oraz wskaźnika finansowego.*

[Dowód: akta kontroli, str.748-749]

IZ zorganizowała 12 września 2016 r. spotkanie z beneficjentami RPO WSL w zakresie przedsięwzięć związanych z interwencją na regionalnym rynku pracy. Spotkanie dotyczyło rozpoczęcia prac nad harmonogramem naborów na 2017 r. Na spotkaniu IZ przedstawiła m.in. (...) *budzący zaniepokojenie niski stan wskaźników określających stopień realizacji interwencji oraz podkreślono konieczność zaplanowania w harmonogramie na rok 2017 stosownych naborów umożliwiających przyspieszenie ich realizacji.*

[Dowód: akta kontroli, str.674-675]

Ponadto Dyrektor WRR wyjaśnił, że WUP w Katowicach podjął działania mające na celu przyspieszenie wdrażania RPO WSL w powyższym zakresie, które polegały na: prowadzeniu działań informacyjnych w celu właściwego przygotowania beneficjentów do składania wniosków o dofinansowanie, co ma wpłynąć na jakość tych dokumentów; podniesieniu wysokości alokacji na konkursy ogłaszane przez WUP w 2016 r.⁵¹; zwiększeniu kwot, które były przeznaczone na nabory 2015 r. w celu podpisania umów z jak największą liczbą Wnioskodawców, których wnioski zostały ocenione pozytywnie; oddelegowaniu do zadań związanych z procesem przygotowania i podpisania umów dodatkowych pracowników.

[Dowód : akta kontroli, str.844]

2.7. Na przełomie lat 2013/2014 zostało przeprowadzone przez firmę zewnętrzną badanie ewaluacyjne *ex-ante*, z którego został sporządzony raport z maja 2014 r. Zawierał on m.in. ocenę zasadności doboru wskaźników wybranych do ram

⁵¹ Dotyczyło to także innych działań w ramach OP VII RPO WSL, które nie były objęte kontrolą.

wykonania⁵², w tym wskaźnika *Liczba bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie*. W procesie oceny *ex-ante* RPO WSL została dokonywana ocena adekwatności wybranych do ram wykonania wskaźników, w tym wskaźnika *Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie*". Wskaźnik ten został w Raporcie uznany za reprezentatywny⁵³.

[Dowód: akta kontroli str.557-667]

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WRR (...) *Na etapie negocjacji zatwierdzeniu przez KE podlegały jedynie Ramy wykonania, które zostały przekazane razem z finalną wersją RPO WSL, nie podlegały zatwierdzeniu wskaźniki rezultatu dla CT 8 PI 8i.*

[Dowód: akta kontroli str.842-843]

W ocenie IZ W latach 2014-2020 proces ewaluacji pozwolić ma w większym niż dotychczas stopniu uchwycić rzeczywiste efekty interwencji publicznej oraz wyjaśnić mechanizmy oddziaływania polityki spójności. Oznacza to jednocześnie, że ewaluacja będzie musiała być oparta o zaawansowane metody badawcze pozwalające badać efekt netto interwencji. W związku z tym na etapie planowania procesu ewaluacji należy zakładać wykorzystanie metod kontrfaktycznych⁵⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 843]

IZ posiadała opracowany w 2015 r. *Plan badań ewaluacyjnych RPO WSL*, wymagany art. 56 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013.

[Dowód: akta kontroli str. 552-574]

2.8. Ustalony w toku kontroli na dzień 30 września 2016 r. poziom zaawansowania w realizacji wskaźników produktu oraz finansowego w ramach wykonania OP VII RPO WSL⁵⁵ miał swoje przyczyny, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WRR, m.in. w:

- złożeniu przez wnioskodawców większej niż prognozowano liczby wniosków o dofinansowanie, co wydłużyło proces ich weryfikacji i oceny;
- niepełnym wykorzystaniu kwot dofinansowania w ramach projektów pozakonkursowych z Działania 7.2 RPO WSL z roku 2015, w związku z niższym niż prognozowano zainteresowaniem tą formą wsparcia;
- błędach wnioskodawców w składanych harmonogramach płatności i wnioskach o płatność, uniemożliwiających zatwierdzenie wniosku i zrealizowanie płatności na podstawie pierwszej złożonej przez wnioskodawców wersji wniosku;
- braku Programów Rewitalizacji niezbędnych do rozpoczęcia realizacji projektów w formule ZIT/RIT i w związku z tym koniecznością przesunięcia naborów wniosków o dofinansowanie na rok 2017.

[Dowód: akta kontroli, str.844]

Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor WRR, pomimo, że powiatowe urzędy pracy stosunkowo sprawnie realizują założone wskaźniki produktu, sygnalizują (...) *duże problemy z rekrutacją do projektów, powyższe ma niewątpliwy związek z polepszającą się sytuacją na regionalnym rynku pracy oraz programami*

⁵² W zakresie PO KL 2007-2013 Zarząd Województwa Śląskiego pełnił rolę Instytucji Pośredniczącej (IP), a PO KL był programem krajowym z wydzieloną częścią wdrażaną regionalnie, zatem przeprowadzenie ewaluacji *ex-post* nie leżało w gestii IP.

⁵³ Raport ostateczny z badania ewaluacyjnego *ex-ante* regionalnego programu operacyjnego na lata 2014 – 2020, Tabela 32 - Ocena reprezentatywności wskaźników ram wykonania, str. 303.
<https://rpo.slaskie.pl/media/files/cms/Ewaluacja/Ewaluacja%20exante%20regionalnego%20programu%20operacyjnego%20na%20lata%202014-2020.pdf>).

⁵⁴ Celem tych metod jest pokazanie, jak wyglądałaby sytuacja społeczno-ekonomiczna, gdyby dana interwencja nie nastąpiła (<https://www.ewaluacja.gov.pl>).

⁵⁵ Opisany w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia.

pomocowymi uruchamianymi na poziomie krajowym. Ponadto beneficjenci (...) w ramach Poddziałania 7.2 wskazują na dodatkowy problem utrudniający rekrutację, tj. zbyt liczne i zbyt ograniczające kryteria dostępu narzucające udziały procentowe określonych grup uczestników w projektach. Powyższe sygnalizowane przez PUP problemy mogą się przełożyć na wartości wykonania wskaźników na dalszym etapie wdrażania Programu.

[Dowód: akta kontroli str.843]

Na prognozowane wartości docelowe wskaźnika produktu PI 8i będą miały wpływ, w ocenie IZ, następujące zmienne społeczno-gospodarcze oraz inne czynniki związane z uruchomieniem wdrażania RPO WSL: zawieszenie płatności przez KE dla danej osi priorytetowej, fluktuacja cen na rynku, konkurencyjność istniejących instrumentów wsparcia bezrobotnych (w szczególności w zakresie instrumentów finansowych), niższe niż zakładano tempo przyrostu miejsc pracy w województwie śląskim, inne czynniki także niezależne od IZ⁵⁶.

[Dowód: akta kontroli, str.822, 844]

2.9. Pojęcie *Miejsca pracy* utworzone w wyniku interwencji w ramach OP VII (PI 8i) było definiowane przez IZ zgodnie z definicją wskaźnika *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej* wyszczególnioną w załączniku nr 2 do *Wytycznych w zakresie monitorowania* ⁵⁷. Zastosowana w RPO WSL definicja wskaźnika rezultatu bezpośredniego *Liczba osób pracujących, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, po opuszczeniu programu*⁵⁸ nie określała wymiaru i formy zatrudnienia.

[Dowód: akta kontroli, str. 397, 431]

2.10. IZ w zakresie pomiaru liczby utworzonych miejsc pracy kierowała się *Wytycznymi w zakresie monitorowania*, dotyczącymi wskaźnika *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej*. Powyższy wskaźnik dostarczał danych dotyczących liczby osób, które po otrzymaniu środków z EFS na założenie własnej firmy podjęły działalność gospodarczą (na podstawie daty rozpoczęcia działalności gospodarczej widniejącej np. na zaświadczeniu o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej) oraz pracowników zatrudnionych przez te osoby na podstawie umowy o pracę (w rozumieniu Kodeksu pracy). W celu ustalenia liczby utworzonych miejsc pracy należało wykazać wszystkich pracowników zatrudnionych przez uczestników projektu w okresie do 12 miesięcy od dnia uzyskania przez uczestnika wsparcia finansowego z EFS. Dla ustalenia wielkości wskaźnika należało pomijać uczestników, którzy zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej przed upływem okresu dwunastu miesięcy. Osiągniętą wartość mierzono na poziomie projektu, na podstawie danych przekazanych przez uczestnika projektu.

⁵⁶ Zmiany w prawodawstwie krajowym skutkujące koniecznością dostosowania się projektodawców do nowych zasad, oczekiwanie na rozporządzenia wykonawcze do ustaw np. o pomocy społecznej, zatrudnieniu socjalnym - kluczowych z punktu widzenia wsparcia realizowanego ww. osi priorytetowej.

⁵⁷ Według tej definicji, powyższy wskaźnik mierzy liczbę osób, które po otrzymaniu środków z EFS na założenie własnej firmy podjęły działalność gospodarczą (na podstawie daty rozpoczęcia działalności gospodarczej widniejącej, np. na zaświadczeniu o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej) oraz pracowników zatrudnionych przez te osoby na podstawie umowy o pracę (w rozumieniu Kodeksu pracy). Należy wykazać wszystkich pracowników zatrudnionych przez uczestników projektu w okresie do 12 miesięcy od dnia uzyskania przez uczestnika wsparcia finansowego z EFS. We wskaźniku nie należy wykazywać uczestników, którzy zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej przed upływem okresu dwunastu miesięcy. Wskaźnik mierzony jest na poziomie projektu, na podstawie danych przekazanych przez uczestnika projektu.

⁵⁸ Zgodnie z zapisem zamieszczonym w WLWK: *Definicja zgodna z definicją zawartą w części dot. wskaźników wspólnych EFS monitorowanych we wszystkich priorytetach inwestycyjnych. Wskaźnik należy monitorować w podziale na poszczególne grupy docelowe wspierane w Programie. W związku z tym, wartości docelowe wskaźnika należy określić dla każdej grupy docelowej, dla której określono wskaźnik produktu.*

WUP monitorował miejsca pracy utworzone w wyniku interwencji EFS w ramach wdrażanych działań RPO WSL 2014-2020, natomiast nie badał w ramach tzw. bieżącego, standardowego monitoringu i obsługi projektów, miejsc pracy *niewspieranych*.

[Dowód : akta kontroli, str.754-761,845-846, 856]

Według *Umowy Partnerstwa* przedsięwzięcia dotyczące aktywizacji zawodowej mają obowiązkowo uwzględniać efektywność zatrudnieniową⁵⁹. *Umowa Partnerstwa* w powyższym zakresie odsyła do zasad ustalonych w ramach właściwych polityk krajowych. *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020*⁶⁰ wskazują, iż IZ RPO zapewniają, że instytucja będąca stroną umowy o dofinansowanie projektu dokonuje pomiaru kryterium efektywności zatrudnieniowej oraz zobowiązuje w niej beneficjentów do przedstawienia informacji niezbędnych do weryfikacji tego kryterium zgodnie z warunkami określonymi w ww. wytycznych. W Rozdziale 3 *Wytycznych EFS* zawarto szczegółowe zasady określania poziomów, jak i pomiaru efektywności zatrudnieniowej.

Zgodnie z postanowieniami podrozdziału 3.2. *Wytycznych EFS*, IZ RPO zapewniają, że instytucja będąca stroną umowy o dofinansowanie projektu dokonuje pomiaru kryterium efektywności zatrudnieniowej oraz w umowie o dofinansowanie projektów, zobowiązuje beneficjentów, do przedstawiania informacji niezbędnych do weryfikacji tego kryterium.

Zgodnie z *Wytycznymi EFS* minimalny poziom kryterium efektywności zatrudnieniowej ma być ustalany przez MR na podstawie najbardziej aktualnych badań ewaluacyjnych i podawany do publicznej wiadomości na stronie internetowej administrowanej przez MR.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WRR rozwiązanie to było (...) *stosowane już w okresie programowania 2007-2013, gdzie w POKL stosowana była metodologia weryfikacji efektywności zatrudnieniowej, a sposób pomiaru określony w Sposobie pomiaru wskaźnika efektywności zatrudnieniowej w projekcie*⁶¹ i w części zasadniczej jest kontynuowany w bieżącym okresie programowania w sposób określony w ww. *Wytycznych*.

Dowód: akta kontroli, str. 845]

Do stosowanych w ramach OP VII „Regulaminów naborów”⁶² wprowadzony został wskaźnik efektywności zatrudnieniowej⁶³. IZ na etapie wyboru projektów wybranych

⁵⁹ W *Umowie Partnerstwa* wskazano m.in., że: (...) *Podstawowe zasady wsparcia w ramach polityki spójności realizowanego w CT8: (...) przedsięwzięcia dotyczące aktywizacji zawodowej będą obowiązkowo uwzględniały efektywność zatrudnieniową. Minimalne wartości efektywności zatrudnieniowej będą określone cyklicznie i będą uwzględniały specyfikę grupy docelowej oraz zróżnicowanie terytorialne w poziomie bezrobocia, a także dotychczasowe doświadczenia, w tym wynikające z realizacji projektów w ramach PO KL. Jednocześnie wytyczne horyzontalne dotyczące monitorowania będą wskazywały metodologię liczenia efektywności zatrudnieniowej, tak aby była ona jednolita i pozwalała dokonywać analiz porównawczych w powyższym zakresie. W celu monitorowania dłuższego niż 6-miesięczny okres zatrudnienia po uzyskaniu wsparcia z EFS dokonywane będą cykliczne badania ewaluacyjne badające ścieżkę zawodową osób objętych wsparciem, które w jego wyniku uzyskały zatrudnienie (...).*

⁶⁰Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju 22 lipca 2015 r., następnie Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 2 listopada 2016 r. zwane dalej: *Wytycznymi EFS*.

⁶¹ Sposób pomiaru wskaźnika efektywności zatrudnieniowej w projekcie określa załącznik nr 7 do Części III „*Podręcznika Wskaźników PO KL*”.

⁶² „Regulamin naboru wniosków o dofinansowanie projektu RPO WSL, Oś Priorytetowa VII Regionalny Rynek Pracy, Działanie 7.2. Poprawa zdolności do zatrudnienia osób poszukujących pracy i pozostających bez zatrudnienia - projekty pozakonkursowe (dla publicznych służb zatrudnienia)”, Rozdział V Warunki realizacji projektów w zakresie aktywizacji zawodowej, pkt. 5.1.- 5.9., przyjęty uchwałą Zarządu Województwa.

⁶³ W naborach rozpisanych w ramach PI 8i, w 2015 r. IZ w ramach kryterium dostępu wskazywała np., w przypadku umowy o pracę, że uczestnik projektu musi zostać zatrudniony na nieprzerwany okres (tj. okres zatrudnienia musi być ciągły, bez przerw – wyjątek stanowią dni świąteczne, które nie są traktowane jako przerwy w zatrudnieniu) co najmniej trzech miesięcy. W przypadku, gdy uczestnik projektu rozpoczął realizację zadań na podstawie umowy cywilnoprawnej, warunkiem uwzględnienia takiej osoby w liczbie uczestników projektu, którzy podjęli pracę po zakończeniu wsparcia jest spełnienie dwóch przesłańek:

do dofinansowania, różnicowała zatrudnienie i określała kryteria zatrudnienia ze względu na jego formę i specyficzne kryteria umożliwiające wliczenie danego uczestnika (osoby) do wskaźnika efektywności zatrudnieniowej.

[Dowód: akta kontroli, str. 795-800]

2.11. Przedstawione przez IZ dane nie wskazują na prowadzenie dotychczas monitoringu regionalnego rynku pracy pod kątem występowania zjawiska substytucji związanego z tworzeniem miejsc pracy w ramach RPO WSL, mogącego prowadzić do likwidacji innego miejsca pracy.

W sprawie pomiaru przez IZ tworzenia miejsc pracy netto Zastępca Dyrektora WRR podał m.in., że: (...) założenia badania realizowanego na potrzeby efektywności wsparcia udzielanego w PO KL tj. „Badanie osiągniętych wartości wskaźników komponentu regionalnego PO KL”, wynikami którego posiłkowano się określając poziom wskaźnika produktu uwzględnionego w ramach wykonania osi VII tj. „Liczba osób bezrobotnych, w tym długotrwale bezrobotnych, objętych wsparciem w programie” oraz pozostałych wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego określonych dla osi VII Regionalny rynek pracy uwzględniały pomiar efektu netto.

[Dowód : akta kontroli, str.844-845, 856-857]

2.12. Zgodnie z przedstawioną w pkt. 2.1.1. wystąpienia metodologią ustalania przewidywany koszt przypadający na indywidualnego uczestnika w przypadku interwencji/działań/wskaźników w ramach RPO WSL PI 8i, koszt ten został określony na kwotę 12.035,47 zł.

Zastępca Dyrektora WRR w sprawie ustalania budżetu na uczestnika RPO WSL podał: *Co do zasady przewidywany budżet na jednego uczestnika należy odnieść do kosztu jednostkowego wskaźnika, który będzie osiągany przez Beneficjenta w ramach danego typu operacji/projektu w wyniku udzielonego wsparcia. Na etapie szacowania wartości docelowych wskaźników przyjęto założenie, iż kosztocłonność danego wskaźnika wynika ze średniego kosztu, jaki poniesiono na wsparcie osoby w działaniach o podobnym charakterze we wcześniejszym okresie programowania, czyli na podstawie danych historycznych. (...) Dane te obejmują nie tylko koszty związane ze wsparciem bezpośrednim ponoszonym na rzecz konkretnej osoby w projekcie (np. koszty szkolenia, aktywizacji zawodowej), ale i koszty pośrednie, które zostały poniesione w związku z zarządzaniem projektem. W metodologii szacowania wartości każdego ze wskaźników określono przewidywaną alokację na realizację danego wskaźnika. Zgodnie z „Wytycznymi w zakresie monitorowania postępu rzeczowego w programach operacyjnych na lata 2014 -2020” uczestnik projektu jest to osoba fizyczna bez względu na wiek lub podmiot bezpośrednio korzystający z interwencji EFS. Jako uczestników wykazuje się wyłącznie te osoby i podmioty, które można zidentyfikować i uzyskać od nich dane niezbędne do określenia wspólnych wskaźników produktu (w przypadku osób fizycznych oraz wsparcia pracowników instytucji - dotyczących co najmniej płci, statusu na rynku pracy, wieku, wykształcenia, sytuacji gospodarstwa domowego) i dla których planowane jest poniesienie określonego wydatku⁶⁴. Ostateczny koszt przypadający na jednego uczestnika w projekcie wynika z zakresu wsparcia dla*

-
- umowa cywilnoprawna jest zawarta na minimum trzy miesiące, a w przypadku kilku umów cywilnoprawnych łączny okres ich trwania wynosi nieprzerwanie minimum trzy miesiące oraz
 - wartość umowy lub łączna wartość umów jest równa lub wyższa od trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, natomiast stawka za godzinę pracy nie może być niższa od minimalnej stawki godzinowej ustalonej na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

W przypadku umowy/umów o dzieło, w której/których nie określono czasu trwania, wartość umowy/umów musi być równa lub wyższa od trzykrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

⁶⁴ Wytyczne w zakresie monitorowania, s. 22.

grupy docelowej, jej wielkości oraz instrumentów, jakie przewiduje się w projekcie dla wsparcia danej grupy, przedstawiony we wniosku o dofinansowanie/budżecie projektu. Koszt ten podlega każdorazowo ocenie w trakcie procedury oceny projektów przez członków Komisji Oceny Projektów. Na kosztochłonność wpływ mają także kryteria wyboru projektów przyjęte przez Komitet Monitorujący oraz wymagania zawarte w regulaminie dla danego konkursu.

[Dowód: akta kontroli, str.856-857]

2.13. IZ w okresie objętym kontrolą nie zgłaszała zmian w zakresie: korekty wartości wskaźników określonych do ram wykonania dla OP VII *Regionalny rynek pracy*, tj. wysokości wskaźnika finansowego oraz produktu. Nie zgłaszała również zamiaru dokonania przesunięć w alokacji pomiędzy PI wchodzących w skład OP VII *Regionalny rynek pracy*, skutkujących koniecznością zmiany RPO, w obszarze CT 8 *Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników*, o którym mowa w art. 9 pkt 8 ww. rozporządzenia 1303/2013.

[Dowód: akta kontroli, str. 844,848]

W związku z zainicjowaniem przez MR w maju 2016 r. procesu zmiany zapisów programów operacyjnych, IZ dokonała zgłoszenia propozycji zmian do RPO WSL. Wśród zgłoszonych zmian w zakresie osi VII *Regionalny rynek pracy* dla PI 8i zaproponowano korektę wartości dwóch wskaźników dotyczących osób biernych i uzyskujących kwalifikacje. Zmiany te były związane m.in. z wynikami i rekomendacjami z przeprowadzonych w 2015 r. badań ewaluacyjnych niektórych wskaźników zawartych w RPO WSL⁶⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 524-528,668-671,834, 844, 848]

Ponadto w związku z opóźnieniami w przygotowaniu programów rewitalizacji przez samorządy, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WRR IZ zaproponowała zmianę zapisów w Programach dla wszystkich osi priorytetowych, w których przewidziano zastosowanie zintegrowanych instrumentów terytorialnych⁶⁶, w tym także do osi VII *Regionalny rynek pracy*, w ten sposób aby umożliwić IZ w przypadku zidentyfikowania trudności lub opóźnień w postępie rzeczowo-finansowym, podjęcie decyzji o przesunięciu środków dedykowanych ZIT/RIT oraz dla osi. W przypadku środków dedykowanych osi, środki te można by wykorzystać na wsparcie innych zidentyfikowanych w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego⁶⁷ lub Strategii Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”. Równocześnie powyższa zmiana miała dopuszczać do dookreślenia, zawężania grupy beneficjentów, którzy będą mogli ubiegać o dofinansowanie projektów. Zmiana uzyskała pozytywną opinię (Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa) i będzie przedmiotem spotkania bilateralnego z KE, które odbędą się w grudniu br.

[Dowód: akta kontroli str.848]

2.14. W zakresie dobrych praktyk IZ wskazała jedynie rozwiązania związane z przyjętymi wskaźnikami rzeczowymi i finansowymi w obszarze zatrudnienia, tj. zastosowanie jednolitego pomiaru wskaźników postępu rzeczowego w oparciu o WLWK.

[Dowód: akta kontroli, str.834]

2.15. W okresie objętym kontrolą IP/IZ RPO WSL nie wprowadzała w RPO WSL zmian w zakresie dotyczącym alokacji czy wskaźników, zarówno z własnej inicjatywy, jak i wynikających z przeprowadzanych konsultacji z KE.

[Dowód: akta kontroli, str. 814]

⁶⁵ „Weryfikacja i oszacowanie wartości wybranych wskaźników Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 - Raport końcowy”, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego SA, grudzień 2015 r.

⁶⁶ Zwanych dalej: ZIT/RIT

⁶⁷ Zwanej dalej: KSRR

Natomiast zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora WRR, potencjalnie problematyczne może okazać się osiągnięcie wartości docelowych dla wskaźników dotyczących: osób w wieku 50+ oraz osób biernych zawodowo. *Analizując poziom osiągnięcia przedmiotowych wskaźników w poprzedniej perspektywie 2007-13, należy zauważyć, że pierwszy ze wskaźników, jako jedyny w całym Priorytecie VII nie został osiągnięty w 100% w poprzedniej perspektywie, drugi natomiast budzi wątpliwości z uwagi na fakt, iż w PO KL projekty kierowane do tej specyficznej, trudnej do zaktywizowania grupy, stanowiły bardzo niewielki odsetek wobec ogromnej liczby wniosków, które złożono do Instytucji Organizującej Konkurs. Niemniej jednak na tym etapie wdrażania programu nie można stwierdzić, że wyżej opisane problemy wystąpią na takim samym poziomie w obecnej perspektywie. Instytucja Pośrednicząca w przypadku zidentyfikowania problemów z osiąganiem wartości docelowych przedmiotowych wskaźników, będzie podejmowała wszelkie działania zmierzające do zwiększenia poziomu wykonania problematycznych wskaźników.*

[Dowód: akta kontroli, str. 849]

2.16.1. W streszczeniu Raportu *ex-ante* regionalnego programu operacyjnego na lata 2014-2020⁶⁸, w części *Regionalny rynek pracy* zapisano, m.in., że w ramach tego priorytetu (...) w opisie diagnozy nie jest możliwa jednoznaczna identyfikacja problemów, zatem nie było możliwe dokonanie oceny związku między diagnozą, a proponowanymi działaniami. Mimo to stwierdzono, na podstawie innych źródeł, że proponowane działania stanowią odpowiedź na problemy i wyzwania regionu.

W analizie wskaźników RPO WSL dla OP VII zawartej w ww. Raporcie stwierdzono⁶⁹, że katalog wskaźników dla tego priorytetu był zbyt rozbudowany i zawierał wskaźniki spoza zakresu interwencji objętej tym priorytetem. W szczegółowej analizie wskazano m.in., że wskaźniki produktu: zostały określone w ten sam sposób, stanowiły proste zsumowanie liczby beneficjentów z danej kategorii. Jako wskaźniki pojedyncze, niestanowiące systemu, mogłyby zostać uznane za prawidłowe, jednak w obecnym, zbyt rozbudowanym katalogu tworzą całość niespójną. W szczególności wątpliwości budziło użycie w priorytecie m.in. wskaźników takich, jak: *Liczba osób niepełnosprawnych, które zostały objęte wsparciem w ramach programu (K/M)* i *Liczba osób należących do innych grup w niekorzystnej sytuacji społecznej, które zostały objęte wsparciem w ramach programu (K/M)*. Natomiast w odniesieniu do wskaźników rezultatu stwierdzono, że dwa z nich zostały zdefiniowane prawidłowo: *Liczba nieaktywnych uczestników (na nowo) poszukujących pracy po zakończeniu udziału w projekcie (K/M)* oraz *Liczba uczestników posiadających zatrudnienie 6 miesięcy po opuszczeniu programu (K/M)* z tym, że w ocenie autorów Raportu: *Niejasne jest, dlaczego zdecydowano się na jedynie 6-miesięczny okres pomiaru, skoro rezultaty mogą być mierzone w czasie nawet do 2 lat po zakończeniu projektów.* Powyższe oceny i rekomendacje z badania *ex-ante* zostały w znacznym stopniu uwzględnione przy konstruowaniu wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego zawartych ostatecznie w RPO WSL.

[Dowód: akta kontroli, str. 385-412, 425-438, 575-667]

2.16.2. IZ w 2015 r. zleciła przeprowadzenie badań ewaluacyjnych dotyczących wskaźników zawartych w RPO WSL. Przedmiot badania dotyczył łącznie 20 wskaźników zawartych w RPO WSL 2014-2020, zarówno dla EFS, jak i EFRR⁷⁰.

⁶⁸ Wersja dokumentu z 30 maja 2014 r., zwanego dalej: Raportem z badania *ex-ante*.

⁶⁹ Analiza była prowadzona pod kątem: trafności przejrzystości, wiarygodności statystyczna, agregowalności, dostępności, solidności (j. ang. - *robustness*) wskaźników realizacji (produktu i rezultatu).

⁷⁰ Wykonawca dokonał korekty lub zaproponował nową metodologię dla 9 wskaźników (4 wskaźników rezultatu i 5 wskaźników produktu). Dla 10 wskaźników rezultatu dokonał weryfikacji ich wartości docelowej, zaś w przypadku 7 wskaźników przeprowadził korektę w opracowanej przez Urząd metodologii.

Badanie nie obejmowało żadnego ze wskaźników produktu wskazanego do ram dla OP VII *Regionalny rynek pracy*. Natomiast wykonawca zaproponował korektę dwóch wskaźników dla PI 8i określonych w *Metodologii szacowania wartości docelowych dla wskaźników wybranych do realizacji w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2014-2020*, tj. osób biernych zawodowo objętych wsparciem w programie oraz osób, które uzyskały kwalifikacje (wskaźnik produktu dla działania 7.1⁷¹).

Nieobjęcie ww. badaniami wszystkich wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego, m.in. osi VII, było spowodowane m.in. ograniczeniem czasu pozostałego do końca roku na realizację badania oraz ograniczeniami budżetowymi. Korekta wartości ww. wskaźników została wymieniona pośród zgłoszonych przez IZ zmian w RPO WSL.

[Dowód: akta kontroli, str. 524-528,862]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że ustanowione w RPO WSL i SZOOP wskaźniki odpowiadają zaplanowanym działaniom. Wyznaczone wartości docelowe tych wskaźników, na etapie tworzenia RPO WSL, zostały rzetelnie ustalone, natomiast zaproponowana przez IZ zmiana wartości dwóch wskaźników rezultatu bezpośredniego, której konieczność wprowadzenia do programu została stwierdzona w wyniku przeprowadzonych badań ewaluacyjnych, posłuży urealnieniu zakładanych wskaźników. Realizacja działań objętych badaniem i zapisanych w osi VII RPO WSL, a tym samym osiągnięcie zakładanych wskaźników na dzień zakończenia kontroli, pomimo opóźnienia we wdrażaniu programu nie była zagrożona, natomiast występowało zdiagnozowane przez IZ ryzyko nieosiągnięcia docelowej wartości wskaźników dla OP VII RPO WSL.

3. Monitorowanie i wykazywanie przez Urząd w sprawozdaniach z realizacji programu operacyjnego osiągnięcia rezultatów dotyczących zwiększania zatrudnienia

Opis stanu faktycznego

3.1. System informatyczny LSI 2014 w ramach RPO WSL 2014-2020 został przygotowany w celu: wspomaganie zarządzania i wdrażania RPO WSL 2014-2020, zapewnienia narzędzia informatycznego dla wnioskodawców/beneficjentów służącego do przygotowania dokumentów, zmniejszenia obciążeń administracyjnych beneficjentów i instytucji zaangażowanych we wdrażanie programu, usprawnienia i przyspieszenia pracy instytucji, wspomaganie wybranych procesów. Wnioskodawcy ubiegający się o dofinansowanie w ramach RPO WSL 2014-2020 byli zobowiązani do składania wniosków aplikacyjnych w wersji elektronicznej z wykorzystaniem systemu LSI. Z systemu LSI można było korzystać od dnia 21 maja 2015 r., a według informacji z WUP (...) *realizacja zadań z osi VII trwa nadal i dane są na bieżąco wprowadzane przez odpowiednie zespoły merytoryczne.*

[Dowód: akta kontroli str. 3-82, 126-127]

Właścicielem systemu LSI był Urząd. W 2014 r. system obsługiwany był przez firmę zewnętrzną (w zakresie świadczenia asysty technicznej i utrzymania), a za koordynację utrzymania i rozwoju systemu odpowiadał Zespół systemów informatycznych WRR. W informacji kwartalnej dla Instytucji Koordynacyjnej⁷² za III kwartał 2016 r., Urząd w wykazie problemów występujących we wdrażaniu RPO WSL zamieścił trzy zagadnienia związane z funkcjonowaniem systemów

⁷¹ Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

⁷² Funkcję Instytucji Koordynującej RPO WSL 2014-2020 pełni Ministerstwo Rozwoju.

informatycznych (SL2014⁷³ oraz LSI), przy czym podał także przyczyny wystąpienia każdego problemu i aktualny stan jego rozwiązywania:

- problemy z wprowadzaniem danych do systemu SL2014, które wynikały z ograniczeń samego systemu (*System nie uznaje za właściwą sytuacji, w której kwota poniesionych z dofinansowania wydatków jest większa od kwoty przekazanych środków*). MR zaproponowało oznaczanie takich wniosków jako refundacyjne. Wg stanu na dzień 2 grudnia 2016 r. nie wypracowano ostatecznego rozwiązania, a IZ (...) *przygotowuje symulację rozliczenia projektu, w ramach którego jeden z wniosków był ujęty jako wniosek o refundację*.
- trudności w pozyskaniu poprawnych danych do informacji kwartalnej, które wynikały z występowania w ramach raportu wskaźnikowego przygotowanego przez MR dublujących się wskaźników, co powodowało, że (...) *suma ogółem nie była zgodna z wartościami osiąganymi w poszczególnych kwartałach*. Do końca listopada 2016 r. IZ nie otrzymała z MR dyspozycji dotyczących rozwiązania zgłoszonego problemu.
- problemy z wykonawcą systemu LSI, który nie wywiązywał się z postanowień umowy. Umowa z dotychczasowym wykonawcą została rozwiązana i w dniu 9 grudnia 2016 r. podpisano umowę z nowym wykonawcą w zakresie standaryzacji oprogramowania LSI.

[Dowód: akta kontroli str. 10, 126-129, 271-272]

Uwagi dotyczące kontrolowanej działalności

Zdaniem NIK, opisane powyżej trudności związane z wprowadzaniem danych do systemu SL2014 oraz pozyskiwaniu danych do informacji kwartalnych wymagają rozwiązania, zważywszy że upływa już trzeci rok realizacji programu, a rzetelna i miarodajna ocena stanu realizacji RPO WSL wg stanu na koniec 2018 r. – kiedy przypada przyjęty termin realizacji celów pośrednich – będzie utrudniona bez zapewnienia pełnej funkcjonalności wykorzystywanych systemów informatycznych.

Opis stanu faktycznego

W lipcu 2016 r. Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej⁷⁴ opublikował sprawozdanie z audytu desygnacyjnego systemu LSI w ramach RPO WSL 2014-2020. Celem audytu było (...) *uzyskanie racjonalnego zapewnienia, że instytucja zarządzająca i instytucja certyfikująca spełniają kryteria desygnacji określone w załączniku XIII do systemów do rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 w zakresie funkcjonalności i bezpieczeństwa systemów informatycznych, wspierających realizację programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE*. W ocenie GIKS System LSI stanowi narzędzie pozwalające na zbieranie, rejestrowanie i przechowywanie danych w formie elektronicznej dla projektów realizowanych w ramach RPO WSL, przy czym pełna funkcjonalność wymagana przepisami UE realizowana jest z udziałem systemu SL2014. W sprawozdaniu zawarty został szczegółowy opis stanu faktycznego stwierdzony podczas audytu⁷⁵.

W sprawozdaniu zawartych zostało 15 rekomendacji sklasyfikowanych przez GIKS jako nieistotne, a GIKS (działający jako Instytucja Audytowa) zapowiedział weryfikację stanu ich wdrożenia podczas audytu systemu, przy czym w sprawozdaniu nie wskazano terminu jego przeprowadzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 3-73]

⁷³ System informatyczny opracowany przez MR do nadzorowania procesu realizacji zadań z wykorzystaniem środków UE (wykorzystywany m.in. w procesie rozliczania realizowanych projektów, tj. składania wniosków płatność, prowadzenia korespondencji z instytucją odpowiedzialną za ich weryfikację czy przekazywania danych niezbędnych do realizacji konkretnych projektów).

⁷⁴ Zwany dalej GIKS.

⁷⁵ Przy czym dla formułowanych rekomendacji stosowano dwie możliwe oceny: istotna – dla ustaleń mających wpływ na opinię na temat spełniania przez IZ kryteriów desygnacji określonych w załączniku nr XIII do rozporządzenia nr 1303/2013, nieistotna – dla ustaleń niemających wpływu na ww. opinię.

W terminie od maja 2015 r. do marca 2016 r. GIKS (jako niezależny podmiot audytowy) przeprowadził w Urzędzie audyt desygnacyjny w celu dokonania oceny spełniania przez Zarząd Województwa Śląskiego (jako IZ i Instytucji Certyfikującej) kryteriów desygnacji określonych w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1303/2013 odnoszących się do: wewnętrznego środowiska kontroli, zarządzania ryzykiem, działań związanych z zarządzaniem i kontrolą, monitorowania. W sprawozdaniu zawarto oceny 80 kryteriów desygnacji, z których 25 dotyczyło Urzędu (w tym 15 dotyczyło Instytucji Zarządzającej, a 10 dotyczyło Instytucji Certyfikującej) w zakresie wszystkich osi priorytetowych. Do realizacji żadnego z 25 ww. kryteriów desygnacji nie zostały zgłoszone zastrzeżenia, a do realizacji 24 kryteriów nie sformułowano zaleceń naprawczych. W przypadku kryterium 3.A (iv)⁷⁶ jako zalecenia/środki naprawcze wpisano 15 wskazanych powyżej rekomendacji dotyczących systemu LSI, zaznaczając, że stan ich wdrożenia zostanie sprawdzony w trakcie audytu systemu (nie wskazano terminu jego przeprowadzenia). W przypadku ośmiu kryteriów stwierdzono, że (...) *Wydane rekomendacje zostały wdrożone przed wydaniem opinii oraz sporządzeniem Sprawozdania ostatecznego.* Na podstawie przeprowadzonego audytu GIKS wydał IZ opinię bez zastrzeżeń, stwierdzając, że: *Na podstawie badania, o którym mowa powyżej, uważam, że Instytucja Zarządzająca, pełniąca funkcje Instytucji Certyfikującej wyznaczana do realizacji przedmiotowego programu spełnia kryteria desygnacji dotyczące wewnętrznego środowiska kontroli, zarządzania ryzykiem, działań związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz monitorowania określone w załączniku XIII do rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.*

[Dowód: akta kontroli str. 83-123]

Dyrektor WRR podała, że (...) *wszystkie problemy występujące w funkcjonowaniu systemów informatycznych: SL 2014 i LSI 2014 nie miały wpływu na prawidłowość realizacji zadań w ramach Osi Priorytetowej VII, priorytetu inwestycyjnego 8i, Działania 7.2. Oznacza to, że beneficjenci projektów realizowanych w ramach Osi Priorytetowej VII, priorytetu inwestycyjnego 8i, Działania 7.2 nie doznali uszczerbku, w zakresie otrzymanych i rozliczonych kwot dofinansowania.*

[Dowód: akta kontroli str. 124-125]

3.2. Na system monitorowania i sprawozdawczości IZ z realizacji celów programu operacyjnego dotyczących zwiększenia zatrudnienia składały się elementy wymienione w opracowanych przez MRR *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości* (sprawozdania roczne i informacje kwartalne⁷⁷), a także elementy wymienione w *Przewodniku dla beneficjentów EFRR RPO WSL 2014-2020* uchwalonym przez Zarząd Województwa Śląskiego⁷⁸, tj. wnioski o płatność oraz sprawozdania z realizacji składane przez beneficjentów. Zapisy zawarte w RPO WSL wskazują na spełnienie obydwu warunków *ex-ante*⁷⁹ sformułowanych w odniesieniu do OP VII. W raporcie z badania *ex-ante* RPO WSL 2014-2020

⁷⁶ Kryterium 3.A (iv): Procedury na potrzeby systemu elektronicznego gromadzenia, rejestracji i przechowywania danych dotyczących każdej operacji, w tym, w stosownych przypadkach, danych dotyczących poszczególnych uczestników i – o ile jest to wymagane – podział danych odnoszących się do wskaźników według płci, a także na potrzeby zapewnienia, że bezpieczeństwo systemów odpowiada uznanym w skali międzynarodowej standardom.

⁷⁷ Zakres danych podlegających sprawozdawaniu został wymieniony w pkt 3 niniejszego wystąpienia.

⁷⁸ W okresie od 24 lipca 2015 r. do 9 maja 2016 r. obowiązywały regulacje przewodnika będącego załącznikiem nr 5 do uchwały 1324/55/N/2015 Zarządu Województwa Śląskiego, od 10 maja do 29 sierpnia 2016 r. obowiązywały regulacje załącznika nr 11 do uchwały 841/112/N/2016 Zarządu Województwa Śląskiego, a od 30 sierpnia 2016 r. obowiązywały regulacje załącznika nr 11 do uchwały 1764/134/N/2016 Zarządu Województwa Śląskiego.

⁷⁹ Patrz tabela 13 na str. 399-400 przedmiotowego RPO WSL 2014-2020, dla osi VII sformułowano dwa warunki *ex-ante*: 1. posiadanie przez służby zatrudnienia możliwości zapewnienia i faktycznego zapewnienia: zindywidualizowanych usług i doradztwa oraz pełnych i przejrzystych informacji o możliwościach zatrudnienia, a także stworzenie rozwiązań dotyczących współpracy z zainteresowanymi podmiotami.

2. opracowanie strategicznych ram polityki na rzecz wspierania nowych przedsiębiorstw: skrócenie czasu potrzebnego na rozpoczęcie działalności i zmniejszenie kosztów jej rozpoczęcia, a także uzyskanie licencji i pozwoleń, wprowadzenie działań łączących usługi rozwoju przedsiębiorstw z usługami finansowymi.

z 30 maja 2014 r.⁸⁰ nie sformułowano uwag lub rekomendacji dotyczących systemu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie OP VII.

[Dowód: akta kontroli str. 126-177]

3.3. Monitorowanie postępu w osiąganiu celów RPO dotyczących zwiększenia zatrudnienia było dokonywane przez IZ poprzez zbieranie i analizę danych z systemów SL2014 oraz LSI, będących podstawą do sporządzania informacji kwartalnych dla MR oraz sprawozdania rocznego z realizacji RPO WSL 2014-2020 dla KE.

[Dowód: akta kontroli str. 178-337]

3.4. Oględziny systemu SL2014⁸¹ wykazały, że zakres rzeczowy (nazwa zadania, opis działań planowanych w ramach zadania, wydatki kwalifikowalne w ramach zadania) oraz mierzalne wskaźniki projektu (wskaźniki kluczowe, wskaźniki specyficzne dla programu, wskaźniki specyficzne dla projektu) wprowadzone do systemu odpowiadały umowie o dofinansowanie.

[Dowód: akta kontroli str. 273-337]

3.5. Występujące w systemie SL2014 wskaźniki odnoszące się do OP VII priorytetu inwestycyjnego 8i (w trakcie niniejszej kontroli) wpisywały się w wartości i odpowiadały zakresowi wskaźników docelowych występujących RPO. Uwagi w zakresie wartości wskaźników rezultatu dla działania 7.2 opisano w pkt. 2.3 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 269-270, 274-327]

3.6. Komitet Monitorujący RPO WSL, w dniu 5 maja 2016 r., podjął uchwałę nr 91 w sprawie przyjęcia *Sprawozdania rocznego z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego województwa Śląskiego na lata 2014-2020 w 2014 i 2015 roku*. Sprawozdanie roczne z realizacji programu operacyjnego za 2014 i 2015 r. zostało terminowo (dnia 30 maja 2016 r.) przekazane przez Urząd do KE. Dnia 5 lipca 2016 r. KE przekazała Marszałkowi Województwa Śląskiego uwagi dotyczące treści ww. sprawozdania rocznego, które zostały w całości uwzględnione w skorygowanej wersji sprawozdania przekazanego do KE dnia 1 września 2016 r.

[Dowód: akta kontroli str. 181-227]

3.7. Ww. sprawozdanie roczne zawierało wszystkie elementy określone w tabeli 2 *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości* w szczególności postępowanie rzeczowe (wskaźniki kluczowe, wskaźniki specyficzne dla programu, wartości osiągnięte i docelowe) oraz postępowanie finansowe osi priorytetowych dotyczących zwiększenia zatrudnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 181-227]

3.8. W okresie objętym kontrolą Urząd przekazywał do Instytucji Koordynującej informacje kwartalne z realizacji RPO 2014-2020 w terminach określonych w *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości*, przy czym pierwsze sprawozdanie zostało przekazane za II kwartał 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 228-272]

3.9. Ww. informacje kwartalne zawierały wszystkie elementy zakresu przedmiotowego określone w *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości*, w szczególności informacje finansowo-rzeczowe na poziomie priorytetu

⁸⁰ Raport opracowany przez konsorcjum: WYG PSDB Spółka z o.o. oraz Regio Group Spółka z o.o.

⁸¹ Badaniem objęte zostały dane występujące w SL2014 dot. projektów realizowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy w Bielsku-Białej, Częstochowie oraz Sosnowcu.

inwestycyjnego, wskaźniki produktu i rezultatu bezpośredniego oraz dodatkowe cele roczne wyznaczone dla wskaźników włączonych do ram wykonania osi priorytetowych dotyczących zwiększenia zatrudnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 228-272, 338-340]

3.10. Zastępca Dyrektora WRR wyjaśniła, że *W ramach bieżących działań monitoringowych, w zakresie wskaźników postępu rzeczowego i finansowego IZ RPO WSL nie prowadzi pomiarów efektywności zatrudnieniowej, ekonomicznej ani kosztu interwencji na poziomie całej osi priorytetowej.*

Niemniej jednak, w ramach osi VII, prowadzony jest monitoring efektywności zatrudnieniowej, ale na poziomie poszczególnych projektów. To instytucja będąca stroną umowy o dofinansowanie projektu dokonuje pomiaru kryterium efektywności zatrudnieniowej na poziomie projektu oraz jest zobowiązana do przedstawienia informacji niezbędnych do weryfikacji spełnienia tego kryterium.

Beneficjenci osi VII celu 8i RPO WSL mierzą efektywność zatrudnieniową w projektach zgodnie z zasadami określonymi w Wytycznych Ministerstwa Rozwoju i Finansów (Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020, podrozdział 3.2).

Pomiar jest obowiązkowy we wszystkich projektach w osi VII, których celem jest aktywizacja zawodowa, czyli zmiana statusu uczestników na rynku pracy z nieaktywnego na aktywny. Wartość wskaźnika jest ostatecznie ustalana po zakończeniu realizacji projektu, najwcześniej w momencie zatwierdzania końcowego wniosku o płatność.

Beneficjenci zobowiązani są do osiągnięcia w ramach projektu minimalnego poziomu kryterium efektywności zatrudnieniowej, który ustalany jest przez Ministerstwo i ogłaszany nie później niż do końca października roku poprzedzającego rok jego obowiązywania (Wytyczne..., podrozdział 3.2).

Kryteria efektywności zatrudnieniowej są przedstawione we wniosku o dofinansowanie jako wskaźniki rezultatu, dla których wartością docelową jest minimalny poziom ustalany przez Ministerstwo, natomiast ich realizacja jest monitorowana w ramach wniosków o płatność.

Ponadto Powiatowe Urzędy Pracy będące beneficjentami Działania 7.2 realizują projekty w zakresie aktywizacji zawodowej przewidujące działania skierowane wyłącznie dla bezrobotnych w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz w sposób i na zasadach określonych w tej ustawie oraz na zasadach określonych w Wytycznych w zakresie realizacji projektów finansowanych ze środków Funduszu Pracy w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020. W związku z tym efektywność ekonomiczna oraz koszt interwencji jest ściśle związany z wypełnianiem zapisów ustawy i odpowiednich rozporządzeń.

Jednocześnie MRPiPS bada efektywność kosztową wsparcia udzielanego przez Powiatowe Urzędy Pracy, w tym finansowanego z EFS, za pomocą sprawozdań o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy.

Dane dotyczące efektywności ekonomicznej oraz kosztu interwencji na poziomie osi priorytetowej nie są standardowo pozyskiwane z poziomu projektów ani agregowane na bieżąco. Można będzie je pozyskać w badaniach ewaluacyjnych prowadzonych na próbie zakończonych projektów.

[Dowód: akta kontroli str. 127-130]

Wicedyrektor WUP wyjaśnił m.in., że: *Kryteria efektywności zatrudnieniowej stanowią we wniosku o dofinansowanie wskaźniki rezultatu, dla których wartością docelową jest minimalny poziom ustalany przez ministerstwo, natomiast ich realizacja jest monitorowana w ramach wniosków o płatność. (...) MRPiPS bada*

efektywność kosztową wsparcia udzielanego przez Powiatowe Urzędy Pracy, w tym finansowanego z EFS, za pomocą sprawozdań o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy. Wyjaśnił także, że: *Na poziomie IP nie jest możliwe oszacowanie kwoty wydanej na każdego uczestnika projektu odrębnie, jednak we wniosku o dofinansowanie podany jest planowany średni koszt przypadający na uczestnika projektu. (...) W danych finansowych dotyczących projektów wyodrębnione są środki krajowe oraz UE (tabela D.1 Wniosku o dofinansowanie, tabela E Wniosku o płatność).*

[Dowód: akta kontroli str. 127-130]

3.11. W sprawie występowania w programie operacyjnym wymagających ulepszenia obszarów dotyczących monitorowania i sprawozdawczości z postępów w realizacji celów programu operacyjnego w zakresie zwiększenia zatrudnienia, Wicemarszałek wyjaśniła, że: *Na chwilę obecną nie dostrzega się obszarów w zakresie monitorowania czy sprawozdawczości, które wymagały by pilnej korekty czy zmiany. Należy jednak zauważyć, iż w wyniku dokonanej demarkacji pomiędzy poziomem krajowym a regionalnym, także w wyniku zastosowania wsparcia skierowanego w ramach inicjatywy zatrudnienia młodych, w regionalnych programach operacyjnych nie jest udzielane wsparcie osobom młodym tj. do ukończenia 29 r.ż. Osoby młode są wspierane w programie krajowym Wiedza, Edukacja, Rozwój⁸². Większość zapisów regionalnych programów operacyjnych kieruje interwencję w ramach priorytetu 8i do osób powyżej 30 roku życia, zawężając grupę docelową, co ma wpływ na efektywne wydatkowanie środków przeznaczonych na priorytet 8i oraz powoduje konieczność funkcjonowania beneficjentów kierujących wsparcie do tej grupy docelowej w dwóch systemach tj. w systemie wyboru obowiązującym w PO WER oraz regionalnym programie operacyjnym, co może mieć wpływ na decyzję o kierowaniu wsparcia do osób bezrobotnych oraz uwzględniając odrębne systemy wyboru projektów, powodować większe obciążenie administracyjne. Zgłaszane przez beneficjentów problemy dotyczą w przypadku publicznych służb zatrudnienia trudności w kompatybilności systemu SYRIUSZ (obowiązującego PUP) z SL 2014, rozbieżności w definicjach osób długotrwale bezrobotnych tj.: wskazanej przez KE oraz prawa krajowego. Większość z kwestii problematycznych jest wyjaśniana na bieżąco w ramach prac grupy roboczej ds. sprawozdawczości funkcjonującej w strukturach MR.*

[Dowód: akta kontroli str. 835-836]

3.12. W raporcie z badania *ex-ante* RPO WSL z maja 2014 r. nie występują zapisy o stwierdzeniu słabości dotyczących monitorowania i sprawozdawczości z postępów w realizacji celów RPO WSL dotyczących zwiększenia zatrudnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 149-177]

3.13. Za dobrą praktykę w zakresie rozwiązań dotyczących monitorowania i sprawozdawczości z postępów realizacji programu operacyjnego – nie tylko w obszarze rynku zatrudnienia – Wicemarszałek uznał (...) *funkcjonowanie grupy roboczej ds. sprawozdawczości, w której uczestniczą przedstawiciele MR oraz regionalnych programów operacyjnych, co pozwala na w miarę bieżące rozstrzygnięcie wątpliwości oraz wymianę doświadczeń i informacji. Długotrwały proces wprowadzania ewentualnych zmian w wytycznych horyzontalnych nie sprzyja szybkiemu i elastycznemu wprowadzaniu zmian.*

[Dowód: akta kontroli str. 835-836]

⁸² Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój – PO WER.

NIK ocenia, że stworzony system monitorowania, po uwzględnieniu działań naprawczych dotyczących monitorowania rezultatów, pozwalał na wykazywanie w sprawozdaniach z realizacji RPO WSL wymaganych danych w zakresie osiągania rezultatów dotyczących zwiększenia zatrudnienia, jednak nadal brak wymaganej funkcjonalności systemów informatycznych służących monitorowaniu postępów realizacji osi VII PI 8i RPO WSL utrudnia IZ zarządzanie Programem.

Opis stanu
faktycznego

4. Kryteria wyboru projektów w ramach programu operacyjnego

4.1. Nabory projektów w ramach OP VII RPO WSL, Działanie 7.2 były przeprowadzane w trybie pozakonkursowym na podstawie kryteriów przyjętych przez Zarząd Województwa Śląskiego jako załączniki nr 3 i 4 do SZOOP (kryteria dot. zwiększenia zatrudnienia, w tym zakładane wartości wskaźników efektywności zatrudnieniowej zostały opisane w załączniku nr 3).

[Dowód: akta kontroli str. 345-353]

4.2. Dnia 30 kwietnia 2015 r. Komitet Monitorujący RPO WSL przyjął 25 ogólnych kryteriów wyboru projektów (w tym osiem kryteriów formalnych, 14 merytorycznych i trzy horyzontalne) dla czterech osi priorytetowych (w tym dla OP VII)⁸³, z których 14 miało zastosowanie do projektów realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w trybie pozakonkursowym. Powyższe kryteria uwzględniały wymogi art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia nr 1303/2013.

[Dowód: akta kontroli str. wydruki dot. 354-363]

4.3. Projekty powiatowych urzędów pracy w ramach OP VII, Działania 7.2 były w całości realizowane w celu aktywizacji zawodowej zarejestrowanych osób bezrobotnych w wieku powyżej 30 lat. W regulaminie naboru wniosków o dofinansowanie projektów wprowadzono kryterium efektywności zatrudnieniowej w brzmieniu: *Projekt zakłada:*

- dla osób niepełnosprawnych - wskaźnik efektywności zatrudnieniowej na poziomie co najmniej 17%
- dla osób długotrwale bezrobotnych - wskaźnik efektywności zatrudnieniowej na poziomie co najmniej 35%
- dla osób o niskich kwalifikacjach - wskaźnik efektywności zatrudnieniowej na poziomie co najmniej 36%
- dla uczestników/czek nie kwalifikujących się do żadnej z powyższych grup docelowych na poziomie co najmniej 43%.

Wicemarszałek wyjaśniła, iż wymóg wprowadzenia powyższego kryterium wynikał bezpośrednio z zapisów podrozdziału 3.1 pkt 2 litera c *Wytucznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020.*

[Dowód: akta kontroli str. 363-372, 836-836]

4.4 Wicemarszałek wyjaśniła, że nie było konieczności określania na etapie wyboru projektów dodatkowych kryteriów opartych na wydajności, gdyż *W ramach przedmiotowych projektów mogą być realizowane wyłącznie instrumenty i usługi rynku pracy wynikające z Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 645 z późn. zm.) z wyłączeniem robót publicznych, tym samym wszystkie działania w w/w projektach są realizowane w sposób i na zasadach określonych w tej ustawie.*

[Dowód: akta kontroli str. 835-836]

⁸³ Kryteria zostały opisane w załączniku do uchwały nr 2 Komitetu Monitorującego RPO WSL 2014-2020 z dnia 30 kwietnia 2015 r.

4.5 W sprawie wprowadzenia w programie operacyjnym zmian w obszarze kryteriów wyboru projektów dotyczących zwiększenia zatrudnienia Wicemarszałek wyjaśniła m.in., że: *Kryteria wyboru projektów w zakresie zwiększenia zatrudnienia odnoszą się głównie do grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, zaś na podstawie zapisów podrozdziału 3.1 pkt 5 Wytucznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020 ministerstwo właściwe ds. rozwoju wyznacza i przekazuje do zastosowania przez wszystkie Instytucje Zarządzające programami regionalnymi (IZ RPO) minimalne poziomy kryterium efektywności zatrudnieniowej. Przedmiotowa informacja podawana jest do publicznej wiadomości w formie komunikatu na stronie internetowej: <http://www.mir.gov.pl> oraz na portalu: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl>. W związku z powyższym trudno wskazać obszary dotyczące kryteriów wyboru w zakresie zatrudnienia, które wymagałyby ulepszenia.*

[Dowód: akta kontroli str. 835-836]

4.6 Według wyjaśnień Wicemarszałka, trudno zidentyfikować dobre praktyki dotyczące kryteriów wyboru projektów, gdyż realizacja projektów w ramach Działania 7.2 RPO WSL rozpoczęła się dopiero w 2015 roku i nabór wniosków o dofinansowanie tychże projektów był prowadzony tylko dwa razy. Za dobrą praktykę Wicemarszałek uznała (...) rezygnację w kolejnych naborach z kryteriów dostępu określających minimalną liczbę osób, które muszą zostać objęte wsparciem projektowym z danej podgrupy (tj. kobiety, niepełnosprawni, osoby w wieku 50+, długotrwale bezrobotni i o niskich kwalifikacjach), jeżeli zakładana w programie liczba osób z danej grupy została osiągnięta (np. minimalny poziom wskaźnika dot. liczby osób długotrwale bezrobotnych został osiągnięty).

[Dowód: akta kontroli str. 836]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁴ 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 Katowicach.

Katowice, dnia 23 grudnia 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

⁸⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK.