



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.411.006.04.2016
D/16/506

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/16/506 – Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Anna Dejk-Chojnacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/83/2016 z dnia 4.10.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego ¹ , ul. Korsarzy 34, 70-540 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olgierd Geblewicz, Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego od 29.11.2010 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działania Instytucji Zarządzającej³ Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014-2020⁴ w zakresie wydatkowania środków na zwiększanie zatrudnienia w latach 2014-2016⁵ z osi VI – *Rynek pracy*, w ramach Działania 6.5 - *Kompleksowe wsparcie dla osób bezrobotnych, nieaktywnych zawodowo i poszukujących pracy znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy obejmujące pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych*⁶.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wskaźniki produktu, określone w ramach wykonania osi VI, odpowiadają zaplanowanym działaniom, a wyznaczone wartości docelowe są możliwe do osiągnięcia. NIK zwraca uwagę na niski stopień wykonania wskaźnika finansowego, którego realizacja według stanu na 21.11.2016 r. wynosiła: 83,1% celu na 2016 r., 14,9% wartości pośredniej na koniec 2018 r. oraz 5,2% wartości docelowej na koniec 2023 r. Celem zapobieżenia ryzyku bezpowrotnej utraty części środków unijnych przez Polskę w związku z zastosowaniem tzw. zasady n+3⁷ oraz ryzyku niepełnej realizacji wartości wskaźników przewidzianych w ramach wykonania dla RPO WZ, niezbędna jest dalsza intensyfikacja działań IZ na rzecz osiągnięcia zaplanowanych wartości w zakresie certyfikacji wydatków osi VI.

¹ Dalej: UM WZ.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: IZ.

⁴ Dalej: RPO WZ.

⁵ Do dnia zakończenia kontroli.

⁶ Dalej: Działanie 6.5.

⁷ Zasada określona w art. 86-88 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.; dalej: rozporządzenie 1303/2013), według której anuluje się zobowiązania Komisji Europejskiej dla danego programu (alokację) na dany rok, jeśli nie zostaną one wykorzystane na płatności zaliczkowe i okresowe do końca trzeciego roku budżetowego po roku, w którym podjęto zobowiązanie. Pierwszy termin rozliczeń według zasady n+3 przypada 31.12.2017 r.

IZ zapewniła, że dane zamieszczone w systemie SL2014, dotyczące wszystkich 3 zbadanych projektów, zrealizowanych w ramach Działania 6.5, odpowiadały zapisom zawartym w umowach o ich dofinansowanie. Zakres wprowadzonych danych był zgodny z *Wytycznymi w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020*⁸, tj. zawierał harmonogram rzeczowo-finansowy oraz mierzalne wskaźniki projektu.

Wskaźniki zbadanych projektów wpisywały się w realizację wartości wskaźników docelowych RPO WZ w zakresie zwiększania zatrudnienia. IZ prawidłowo monitorowała osiąganie rezultatów rzeczowych dotyczących zwiększenia zatrudnienia, równoległe z analizą postępu finansowego, co było zgodne dyspozycją określoną w punkcie 2.1.3 *Wytycznych w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020*⁹.

IZ przekazała do Komisji Europejskiej¹⁰ sprawozdanie roczne z wdrażania RPO WZ za 2014 i 2015 rok w terminie określonym w art. 111 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013¹¹ (tj. do 31.05.2016 r.). Zakres przedmiotowy sprawozdania był zgodny z określonym w punkcie 6.2, tabeli 2 *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014-2020*¹², tj. zawierał w szczególności dane na temat postępu rzeczowego oraz finansowego RPO WZ, z tym w ramach osi VI. Sprawozdanie roczne przed przekazaniem do KE zostało przyjęte przez Komitet Monitorujący RPO WZ¹³, co było zgodne z art. 14 ust. 10 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020¹⁴, w związku z art. 110 ust. 2 lit. b) rozporządzenia 1303/2013. IZ przekazywała do Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa, informacje kwartalne w terminach określonych w pkt 9.2a) *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości*. Informacje kwartalne odpowiadały zakresowi przedmiotowemu określonymu w punkcie 6.1, tabeli 1 *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości*, tj. zawierały w szczególności: dane o postępie finansowo – rzeczowym na poziomie priorytetów inwestycyjnych, dane o postępie w zakresie realizacji wskaźników produktu, dodatkowe cele roczne wyznaczone dla wskaźników włączonych do ram wykonania osi VI.

Analiza kryteriów wyboru projektów, określonych dla naboru pozakonkursowego przeprowadzonego w okresie 15.06.2015 r. – 3.07.2015 r. w ramach osi VI, Działania 6.5, wykazała, że IZ zobowiązywała wnioskodawców do osiągnięcia rezultatów w zakresie zwiększenia zatrudnienia. We wszystkich 3 zbadanych projektach założono pomiar efektywności zatrudnieniowej.

Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na niewykazaniu w 5 z 6 analizowanych informacji kwartalnych danych o postępie w wykonaniu 2 z 9 wskaźników rezultatu bezpośredniego dotyczących zwiększania zatrudnienia, pozostawała bez istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

⁸ Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 marca 2015 r., znak: MliR/H 2014-2020/6(01)/03/2015, dalej: Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych.

⁹ Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 22 kwietnia 2015 r., znak: MliR/H 2014-2020/13(01)/04/2015, dalej: Wytyczne w zakresie monitorowania.

¹⁰ Dalej: KE.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.; dalej: rozporządzenie 1303/2013).

¹² Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 8 maja 2015 r., znak: MliR/H 2014-2020/15(01)/05/2015, dalej: Wytyczne w zakresie sprawozdawczości.

¹³ Dalej: KM.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 217, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach realizacji programów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie opracowania wskaźników w RPO WZ, kryteriów wyboru projektów i monitorowania realizacji projektów, ze szczególnym uwzględnieniem rezultatów dotyczących zwiększenia zatrudnienia.

Opis stanu faktycznego

1.1. Do dnia 30.06.2016 r. w RPO WZ, w ramach celu tematycznego 8 – *Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników*¹⁵, zatwierdzono ogółem 40 projektów na łączną kwotę 59.081.084,74 zł (bez współfinansowania krajowego), z tego 20 w 2015 r. na kwotę 36.361.335,98 zł oraz 20 w 2016 r. na kwotę 22.719.748,76 zł. Cel 8 jest realizowany przy wsparciu z Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁶ w ramach priorytetu inwestycyjnego¹⁷ 8i - *Dostęp do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych oraz oddalonych od rynku pracy, także podejmowanie lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników*¹⁸, PI 8iii – *Praca na własny rachunek, przedsiębiorczość i tworzenie przedsiębiorstw, w tym innowacyjnych mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw*¹⁹, PI 8iv – *Równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, w tym dostęp do zatrudnienia, rozwój kariery, godzenie życia zawodowego i prywatnego oraz promowanie równości wynagrodzeń za taką samą pracę*, PI 8v - *Przystosowanie pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian*²⁰, PI 8vi - *Aktywne i zdrowe starzenie się*, a także przy wsparciu z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach PI 8b - *Wspieranie wzrostu gospodarczego sprzyjającego zatrudnieniu poprzez rozwój potencjału endogenicznego jako elementu strategii terytorialnej dla określonych obszarów, w tym poprzez przekształcanie upadających regionów przemysłowych i zwiększenie dostępu do określonych zasobów naturalnych i kulturalnych oraz ich rozwój*.

(dowód: akta kontroli str. 6, 625, 1025-1026)

1.2.1. Wykaz określonych w RPO WZ wskaźników rzeczowych i finansowych dotyczących zwiększenia zatrudnienia, włączonych do ram wykonania osi priorytetowej VI – *Rynek pracy*²¹ oraz stan ich wykonania na 30.06.2016 r. i 21.11.2016 r. przedstawiał się następująco:

- a) CO.01 *Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie* – wskaźnik produktu realizowany w ramach PI 8i; wykonanie wskaźnika wynosiło odpowiednio 3.333 osoby oraz 5.678 osób (wzrost o 2.345 osób); stopień realizacji wskaźnika w stosunku do:
 - celu rocznego na koniec 2016 r. ustalonego na 5.700 osób, wynosił 58,5% na 30.06.2016 r. oraz 99,6% na 21.11.2016 r.;
 - celu pośredniego na koniec 2018 r. ustalonego na 8.877 osób, wynosił 37,% na 30.06.2016 r. oraz 64% na 21.11.2016 r.;
 - celu końcowego na koniec 2023 r. ustalonego na 19.727 osób, wynosił 16,9% na 30.06.2016 r. oraz 28,8% na 21.11.2016 r.;
- b) P.35 *Liczba osób, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie* - wskaźnik produktu realizowany w ramach PI 8i; wykonanie wskaźnika wynosiło odpowiednio 621 osób oraz 943 osoby (wzrost o 322 osoby); stopień realizacji wskaźnika w stosunku do:

¹⁵ Określonego w art. 9 pkt 8 rozporządzenia 1303/2013.

¹⁶ Dalej: EFS.

¹⁷ Dalej: PI.

¹⁸ Dalej: PI 8i; priorytet ten jest realizowany w ramach Działania 6.5.

¹⁹ Dalej: PI 8iii.

²⁰ Dalej: PI 8v.

²¹ Dalej: oś VI.

- celu rocznego na koniec 2016 r. ustalonego na 850 osób, wynosił 73,1% na 30.06.2016 r. oraz 110,9% na 21.11.2016 r.;
 - celu pośredniego na koniec 2018 r. ustalonego na 1.322 osoby, wynosił 47% na 30.06.2016 r. oraz 71,3% na 21.11.2016 r.;
 - celu końcowego na koniec 2023 r. ustalonego na 2.938 osób, wynosił 21,1% na 30.06.2016 r. oraz 32,1% na 21.11.2016 r.;
- c) CO.05 *Liczba osób pracujących objętych wsparciem w programie (łącznie z pracującymi na własny rachunek)* - wskaźnik produktu realizowany w ramach PI 8v; jego realizacja planowana jest począwszy od 2018 r.²²; cel pośredni określono na 2.020 osób, a cel końcowy na 17.061 osób;
- d) F.01 *Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych* - wskaźnik finansowy, którego wykonanie wynosiło odpowiednio 7.243.778,71 euro oraz 10.135.599,22 euro (wzrost o 2.891.820,51 euro); stopień realizacji wskaźnika w stosunku do:
- celu rocznego na koniec 2016 r. ustalonego na 12.199.075 euro, wynosił 59,4% na 30.06.2016 r. oraz 83,1% na 21.11.2016 r.,
 - celu pośredniego na koniec 2018 r. ustalonego na 67.941.177 euro, wynosił 10,7% na 30.06.2016 r. oraz 14,9% na 21.11.2016 r.;
 - celu końcowego na koniec 2023 r. ustalonego na 194.117.648 euro, wynosił 3,7% na 30.06.2016 r. oraz 5,2% na 21.11.2016 r..
- (dowód: akta kontroli str. 11, 13, 246, 248, 625, 1025-1027, 1186-1197)

Badanie ewaluacyjne ex-ante RPO WZ²³ wykazało m.in., że:

- system wskaźników zawarty w RPO WZ, oparty na wskaźnikach ze Wspólnej Listy Wskaźników Kluczowych 2014-2020 dla EFS²⁴ był kompletny;
- wskaźniki rezultatu, w tym w ramach PI 8i, odpowiadały zaplanowanym typom interwencji; w szacowaniu i doborze wskaźników uwzględnione zostały typy projektów oraz alokacja, które będą wpływały na wartość osiąganą przez wskaźniki;
- wskaźniki na poziomie działań i priorytetów, w tym w ramach osi VI, były adekwatne do wskaźników programowych;
- wskaźniki produktu i rezultatu umożliwiały monitorowanie postępu realizacji celów RPO WZ, w tym dotyczących zwiększania zatrudnienia;
- ocena spójności wskaźników wykazała, że wskaźniki były konkretne i dokładne, mierzalne, dostępne i realistyczne;
- wysoko oceniono realność osiągnięcia wartości docelowych wskaźników RPO WZ, w tym w zakresie zwiększania zatrudnienia;
- wszystkie typy operacji planowanych do realizacji w ramach osi VI będą odpowiadały na problem wysokiego bezrobocia i bierności zawodowej mieszkańców regionu oraz na sytuację grup będących w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy²⁵; operacje te będą przyczyniały się do rozwiązania ww. problemu poprzez aktywizację zawodową osób bezrobotnych i biernych zawodowo oraz działania podtrzymujące zatrudnienie osób zagrożonych wyłączeniem z rynku pracy – np. na skutek niskich kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli str. 73, 76-77, 90-94, 110-114, 119, 121-130)

²² Wskaźnik planowany w ramach działania 6.1 – Usługi rozwojowe skierowane do przedsiębiorców i pracowników przedsiębiorstw na podstawie systemu popytowego oraz działania 6.2 – Wsparcie adresowane do przedsiębiorstw odczuwających negatywne skutki zmian gospodarczych oraz ich pracowników, mające na celu wspomaganie procesów adaptacyjnych. Konkurs w ramach działania 6.1 na wybór Operatora/-ów w ramach Podmiotowego Systemu Finansowania został ogłoszony 30.08.2016 r.

²³ Wyniki badania ewaluacyjnego zostały przedstawione w dokumencie z dnia 18.12.2014 r. pn. „Ewaluacja ex-ante RPO WZ 2014-2020”.

²⁴ Lista stanowi załącznik nr 2 do „Wytucznych w zakresie monitorowania”; dalej: WLWK.

²⁵ Tzw. grup defaworyzowanych.

Katarzyna Samołyk, Zastępca Dyrektora Wydziału Zarządzania Strategicznego²⁶ UM WZ, wyjaśniła: „(...) w trakcie ewaluacji ex-ante projektu Programu – wykonywanej w systemie partycypacyjnym²⁷, umożliwiającym bieżące wykorzystywanie informacji od ewaluatora, założono specjalny blok poświęcony szacowaniu wskaźników, zarówno ich metodologii, jak i celowości. Wyniki prac (...) przedstawiają rekomendacje ewaluatora, które zostały następnie uwzględnione w finalnej wersji Programu”.

(dowód: akta kontroli str. 290)

1.2.2. IZ analizowała postęp w realizacji objętych analizą wskaźników rzeczowych i finansowych RPO WZ w zakresie zwiększania zatrudnienia. Dane o poziomie wykonania wskaźników były ujmowane w sprawozdaniu rocznym za 2015 r. oraz informacjach kwartalnych o stanie realizacji RPO WZ²⁸. Postęp w realizacji wskaźników był przedmiotem posiedzeń koordynacyjnych przedstawicieli IZ oraz Instytucji Pośredniczących w realizacji RPO WZ, w tym Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie²⁹ odpowiedzialnego m.in. za wykonywanie zadań w ramach osi VI.

(dowód: akta kontroli str. 260-286, 997-1011, 1025-1027)

1.2.3. W sprawie działań podjętych przez IZ w związku z realizacją *Planu działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów w ramach umowy partnerstwa 2014-2020*³⁰, w celu zapobieżenia ryzyku bezpowrotnej utraty części środków unijnych przez Polskę w związku z zastosowaniem tzw. zasady n+3³¹ oraz ryzyku niepełnej realizacji wartości wskaźników przewidzianych w ramach wykonania dla RPO WZ według stanu na koniec 2018 r., Robert Michalski, Zastępca Dyrektora WZS UM WZ, wyjaśnił: „IZ realizuje RPO WZ 2014-2020 zgodnie z przyjętymi założeniami (tj. harmonogramy naborów, ramowe plany działań itp.). (...) IZ w porozumieniu z Instytucją Pośredniczącą dla osi VI opracowała i przedstawiła do zatwierdzenia Komitetowi Monitorującemu, system oceny projektów, którego celem jest przyspieszenie oceny i zwiększenie jej efektywności. Jednocześnie, Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego³² podjął decyzję o uruchomieniu dodatkowego naboru³³ w IV kwartale 2016 r. dla działania 6.5”. Marcin Szmyt, Dyrektor WZS UM WZ dodał: „(...) niezależnie od przyjęcia przez Radę Ministrów *Planu działań* (...) Instytucja Zarządzająca RPO WZ podjęła prace związane z przyjęciem Planu realizacji RPO WZ. Zakłada się przedstawienie Planu do zatwierdzenia przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego do końca bieżącego roku. Wprowadzenie Planu ma na celu intensyfikację wdrażania RPO WZ. Dokument będzie służył bieżącemu monitorowaniu postępu rzeczowego i finansowego Programu. Założenia do Planu zostały zaprezentowane przedstawicielom Instytucji Organizujących Konkursy na spotkaniu koordynacyjnym w dniu 4 listopada br.”

(dowód: akta kontroli str. 201-202, 258-259)

²⁶ Dalej: WZS.

²⁷ Według „Zaleceń w zakresie ewaluacji ex-ante programów operacyjnych na lata 2014-2020”, opracowanych przez Krajową Jednostkę Ewaluacji, partycypacyjny model ewaluacji „daje większą możliwość wpływu ewaluacji na podniesienie jakości procesu programowania. Ewaluator współpracuje z osobami odpowiedzialnymi za przygotowanie Programu – pełni funkcję doradczą. Ewentualne rekomendowane zmiany w Programie wprowadzane są na bieżąco”.

²⁸ O czym szerzej w punktach 1.3.6 i 1.3.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

²⁹ Dalej: WUP.

³⁰ Tzw. programu naprawczego.

³¹ Zasada określona w art. 86-88 rozporządzenia 1303/2013, według której anuluje się zobowiązania Komisji Europejskiej dla danego programu (alokację) na dany rok, jeśli nie zostaną one wykorzystane na płatności zaliczkowe i okresowe do końca trzeciego roku budżetowego po roku, w którym podjęto zobowiązanie. Pierwszy termin rozliczeń według zasady n+3 przypada 31.12.2017 r.

³² Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego dokonał aktualizacji harmonogramu naboru wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym na 2016 r. uchwałą nr 1655/16 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1823/15 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia harmonogramu naborów wniosków o dofinansowanie w trybie konkursowym dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 na 2016 rok.

³³ Dodatkowy nabór w ramach działania 6.5 został ogłoszony 16.11.2016 r. Termin jego rozstrzygnięcia zaplanowano na 19.05.2017 r. Ogólna pula środków przeznaczona na dofinansowanie projektów w konkursie wynosiła 35.000 tys. zł.

Zmiany w zakresie kryteriów ogólnych oceny projektów dla Działania 6.5 zostały wprowadzone przez KM uchwałą nr 53/16 z dnia 19 maja 2016 r.³⁴ Polegały one głównie na przesunięciu oceny w ramach kryterium administracyjności³⁵ na koniec procesu weryfikacji wniosków o dofinansowanie. Marcin Szmyt wyjaśnił: „(...) Dzięki takiemu rozwiązaniu przewidywane jest skrócenie całkowitego czasu oceny projektów poprzez kierowanie pism o poprawę/ uzupełnienie wniosku wyłącznie do tych wnioskodawców, którzy uzyskali pozytywną ocenę na etapach oceny formalnej, dopuszczalności, wykonalności oraz jakości”.

(dowód: akta kontroli str. 258-259, 203-245)

Według ustaleń poczynionych podczas spotkania koordynacyjnego instytucji uczestniczących w realizacji RPO WZ, jednymi z kluczowych elementów *Planu realizacji RPO WZ* będą: ustanowienie ścieżek realizacji wskaźników postępu finansowego i rzeczowego oraz monitorowanie Planu (raz na kwartał Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego będzie otrzymywał informację o stanie jego realizacji wraz z proponowanymi działaniami naprawczymi w sytuacji niewykonania Planu).

(dowód: akta kontroli str. 260-286, 997-1001)

1.2.4. IZ, stosownie do wymogu określonego w art. 4 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r.³⁶, opracowała szczegółową kalkulację wskaźników oraz metodologię opisującą sposób ich szacowania³⁷. Przy określaniu wartości docelowych wskaźników opierano się na doświadczeniach perspektywy 2007-2013. Katarzyna Samołyk wyjaśniła: „(...) przeanalizowano m.in. typową długość realizacji poszczególnych typów projektów oraz długotrwałość oceny w zależności od wielkości i rodzaju projektu. Dla przykładu, wzięto pod uwagę fakt powiększających się trudności związanych z aktywizacją osób bezrobotnych wraz z postępującym zmniejszaniem się poziomu bezrobocia. (Aktywizacja zawodowa przy niskim stopniu bezrobocia odnosi się głównie do osób o niskich kwalifikacjach, niskiej motywacji do pracy, etc. – to powoduje zwiększone koszty). Drugim źródłem danych była udostępniona regionom ekspertyza³⁸ wykonana na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju dotycząca prognozowanych danych makroekonomicznych, tj. wzrost PKB, stopa zatrudnienia, wzrost wynagrodzeń etc. Ekspertyza przeprowadzała także pewną ekstrapolację planowanych działań w przyszłość, opierając się na obserwacjach w poprzednich perspektywach finansowych. Dzięki temu przyjęto w całej Polsce spójny system i oparto go o jednolite dane, co pozwoliło na bardzo dużą trafność przewidywań. Jednocześnie dzięki przyjętej harmonizacji danych wyjściowych

³⁴ W sprawie zmiany uchwały nr 17/16 Komitetu Monitorującego RPO WZ 2014-2020 z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie uchylenia uchwały nr 15/15 Komitetu Monitorującego RPO WZ 2014-2020 z dnia 11 września 2015 r. w sprawie przyjęcia kryteriów wyboru projektów w ramach działania 6.5 Kompleksowe wsparcie dla osób bezrobotnych, nieaktywnych zawodowo i poszukujących pracy znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy obejmujące pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych, zmienioną uchwałą nr 33/15 Komitetu Monitorującego RPO WZ 2014-2020 z dnia 19 listopada 2015 r., wprowadzenia podziału kryteriów wyboru projektów oraz przyjęcia kryteriów ogólnych w ramach działania 6.5.

³⁵ W ramach kryterium administracyjności ocenie podlegała: spójność i kompletność zapisów wniosku o dofinansowanie; zgodność z kwalifikowalnością wydatków, intensywność wsparcia (czyli zgodność wnioskowanej kwoty i poziomu wsparcia z Regulaminem naboru).

³⁶ Rozporządzenie ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L 69 z 8.03.2014 r., str. 65, ze zm.).

³⁷ Informacja dotycząca ustanowienia ram wykonania do przekazania Komisji Europejskiej stanowi załącznik nr 1 do RPO WZ 2014-2020.

³⁸ Analiza trafności oraz spójności systemu ram wykonania dla Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2014-2020, imApp sp. z o. o, Warszawa 2014 r.

i uwzględnieniu specyfik regionalnych, na etapie negocjacji Programu Komisja Europejska nie zgłaszała uwag do założonych w projekcie Programu wartości wskaźników dotyczących zwiększania zatrudnienia. Większość uwag Komisji do wskaźników w obszarze EFS dotyczyła sektora edukacji i odnosiła się do braku dobrego systemu monitorowania w tym zakresie.”

(dowód: akta kontroli str. 14-61, 287-290, 292, 294, 324)

Podmiot przeprowadzający ewaluację ex-ante RPO WZ nie wskazywał, w ramach wydanych rekomendacji, na konieczność dokonania zmian w zakresie wartości wskaźników rzeczowych i finansowych ram wykonania osi VI oraz wskaźników określonych w ramach PI 8i.

(dowód: akta kontroli str. 62, 73, 80-82, 89-94, 96, 110-114, 119)

1.2.5. Według sprawozdania rocznego za 2015 r. oraz informacji kwartalnych o stanie realizacji RPO WZ (w okresie II kwartał 2015 r. – III kwartał 2016 r.) nie wystąpiły problemy w realizacji wskaźników rzeczowych i finansowych włączonych do ram wykonania osi VI.

(dowód: akta kontroli str. 1002-1024, 1040-1048)

1.2.6. W RPO WZ zaplanowano pomiar liczby utworzonych miejsc pracy w ramach następujących działań osi VI, których źródłem finansowania jest EFS:

- Działanie 6.4 – *Wsparcie przedsiębiorczości, samozatrudnienia oraz tworzenia nowych miejsc pracy, poprzez środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz wsparcie doradczo – szkoleniowe*; działanie realizowane w ramach PI 8iii, finansowane w trybie właściwym dla instrumentów finansowych³⁹;
- Działanie 6.5, realizowane w ramach PI 8i.

Robert Michalski wyjaśnił, że pojęcie „miejsce pracy” jest tożsame z definicją określoną w WLWK.

(dowód: akta kontroli str. 349-350, 354-355, 359-364, 366, 395-396, 398, 702-713)

W ramach ww. działań przyjęto wskaźnik rezultatu bezpośredniego R.26 *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej*. Mierzy on liczbę osób, które po otrzymaniu środków z EFS na założenie własnej firmy⁴⁰, 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 pracy⁴¹). Wykazaniu podlegają wszyscy pracownicy zatrudnieni przez uczestników projektu w okresie do 12 miesięcy od dnia uzyskania przez uczestnika wsparcia finansowego z EFS. Do pomiaru wskaźnika nie są uwzględniani uczestnicy, którzy zaprzestali prowadzenia działalności gospodarczej przed upływem okresu 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 706)

1.2.7. W sprawie różnicowania przez IZ form i okresu zatrudnienia, Robert Michalski wyjaśnił: „Zgodnie z zapisami *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020*⁴² IZ, działając poprzez Instytucję Pośredniczącą RPO WZ, zobowiązuje beneficjentów do przedstawienia informacji niezbędnych do weryfikacji kryterium efektywności zatrudnieniowej”.

(dowód: akta kontroli str. 349-352, 355)

³⁹ Do dnia 25.11.2016 r. dofinansowanie w ramach Działania 6.4 zostało przyznane Bankowi Gospodarstwa Krajowego na projekt pn. „Wspieranie przedsiębiorczości poprzez Fundusz Funduszy Pomorza Zachodniego Jeremie 2” – kwota przyznanego dofinansowania 62.795.150 zł.

⁴⁰ W Działaniu 6.4 środki przyznawane są w formie zwrotnej i bezzwrotnej.

⁴¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1666), dalej: Kodeks pracy.

⁴² Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 22 lipca 2015 r., znak: MliR/H 2014-2020/23(1)/07/2015, dalej: „Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze rynku pracy”.

W dokumentacji konkursowej Działania 6.5, stosownie do zapisów punktu 3.2 *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze rynku pracy*, w zakresie sposobu i metodologii mierzenia kryterium efektywności zatrudnieniowej, wskazywano, iż zatrudnieniem będzie:

- podjęcie pracy na podstawie stosunku pracy⁴³ - warunkiem spełnienia kryterium efektywności zatrudnieniowej jest zatrudnienie uczestnika projektu na nieprzerwany okres co najmniej 3 miesięcy, przynajmniej na ½ etatu; istotna jest data rozpoczęcia pracy wskazana w dokumencie stanowiącym podstawę nawiązania stosunku pracy; co do zasady powinna to być jedna umowa spełniająca ww. warunki; dopuszcza się również sytuacje, w których uczestnik dokumentuje fakt podjęcia pracy na podstawie kilku umów, pod warunkiem potwierdzenia zatrudnienia na łączny okres 3 miesięcy (do tego okresu nie wlicza się ewentualnych przerw w zatrudnieniu) i zachowania minimalnego wymiaru etatu w wysokości ½ dla każdej umowy;
- podjęcie pracy na podstawie stosunku cywilnoprawnego⁴⁴ - warunkiem spełnienia kryterium efektywności zatrudnieniowej jest zawarcie umowy na okres co najmniej 3 miesięcy oraz określenie jej wartości na poziomie równym lub wyższym od 3-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę; w przypadku umowy o dzieło, w której nie określono czasu trwania umowy, wartość umowy musi być równa lub wyższa od 3-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę;
- podjęcie działalności gospodarczej⁴⁵ - warunkiem uwzględnienia uczestnika w liczbie osób pracujących po zakończeniu udziału w projekcie jest dostarczenie dokumentu potwierdzającego fakt prowadzenia działalności gospodarczej przez okres minimum 3 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie, np. dowód opłacenia należnych składek na ubezpieczenie społeczne lub zaświadczenie wydane przez upoważniony organ (np. ZUS, urząd skarbowy, urząd miasta lub gminy); dostarczenie dokumentu potwierdzającego sam fakt założenia działalności gospodarczej jest niewystarczające; do potwierdzenia minimalnego okresu zatrudnienia, jako data początkowa brana jest data rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej (zgodnie z wpisem do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub Krajowego Rejestru Sądowego), nie zaś sam moment dokonania rejestracji firmy.

Z kryterium efektywności zatrudnieniowej wyłączone są osoby, które podjęły działalność gospodarczą w wyniku otrzymania w ramach projektu współfinansowanego z EFS zwrotnych lub bezzwrotnych środków na ten cel. Zatrudnienie subsydiowane jest uwzględniane w kryterium pod warunkiem realizacji tej formy wsparcia poza projektami współfinansowanymi ze środków EFS (w liczbie pracujących nie uwzględnia się osoby, która została zatrudniona w ramach projektu współfinansowanego z EFS). Uwzględniane są osoby, które po zakończeniu okresu refundacji kosztów zatrudnienia współfinansowanych ze środków EFS zostały zatrudnione na okres co najmniej 3 miesięcy i przynajmniej ½ etatu lub podjęły pracę w formie i na warunkach określonych w lit. i) oraz punkcie 3.2 *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze rynku pracy*.

(dowód: akta kontroli str. 349-352, 355, 528, 579-580, 593, 618-619)

⁴³ Regulowanego w szczególności ustawą Kodeks pracy.

⁴⁴ Regulowanego ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.).

⁴⁵ Regulowane w szczególności ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829).

1.2.8. Stosownie do wymogu art. 56 i art. 114 rozporządzenia 1303/2013, IZ sporządziła *Plan ewaluacji RPO WZ 2014-2020*⁴⁶. W ramach osi VI przewidziano przeprowadzenie badania ewaluacyjnego⁴⁷ z wykorzystaniem metod kontrfaktycznych, tj. polegających na porównaniu rezultatów osiągniętych z szacowanymi, które mogłyby się pojawić pomimo braku interwencji z RPO WZ (tzw. pomiar efektów netto). W celu zagwarantowania dostępu IZ do danych zarówno skutecznych (wspartych z RPO WZ), jak i nieskutecznych beneficjentów (nieobjętych wsparciem), we wnioskach oraz w umowach o dofinansowanie w ramach działań wdrażanych przez WUP, wnioskodawcy/ beneficjenci składają oświadczenie o wyrażeniu zgody na udostępnienie swoich danych innym instytucjom oraz ekspertom dokonującym ewaluacji i oceny, a także na udział w badaniach ewaluacyjnych, mających na celu ocenę RPO WZ. Według *Planu ewaluacji*, wyniki ww. badań mają stanowić podstawę do pomiaru wskaźników rezultatu długoterminowego, określonych w ramach PI 8i, tj. wskaźnika:

- CR.06 *Liczba osób pracujących 6 miesięcy po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)*⁴⁸; zaplanowano pomiar w okresie: III-IV kw. 2017 r., I-II kw. 2019 r., III-IV kw. 2021 r., III-IV kw. 2023 r.;
- R.27 *Liczba utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego*⁴⁹; zaplanowano pomiar w okresie: I-II kw. 2019 r. oraz III-IV kw. 2023 r.

(dowód: akta kontroli str. 349, 352, 356, 369, 381-382, 395-398, 407, 432-436, 517-518)

Marcin Szmyt wyjaśnił: „(...) Instytucja zarządzająca była jedną z 5 instytucji współpracujących z Głównym Urzędem Statystycznym na potrzeby przeprowadzania analizy pn. *Ustalenie wartości wskaźników ekonomicznych dla beneficjentów Regionalnych Programów Operacyjnych oraz dla celowo dobranej grupy kontrolnej*. Projekt miał charakter pilotażowy. Jego przedmiotem była weryfikacja możliwości wykorzystania danych GUS na potrzeby badań quasi-eksperymentalnych, bazujących na podejściu kontrfaktycznym”.⁵⁰

(dowód: akta kontroli str. 349, 356, 464-516)

1.2.9. W sprawie działań podejmowanych przez IZ na rzecz zapewnienia, że utworzenie miejsca pracy nie doprowadzi do likwidacji innego miejsca pracy (tzw. efektu substytucji), Marcin Szmyt wyjaśnił: „Weryfikacja taka następuje w zakresie wsparcia EFS w postaci subsydiowanego zatrudnienia. Zgodnie z zapisami *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze rynku pracy* (...) zatrudnienie subsydiowane stanowi formę pomocy finansowej dla pracodawcy stanowiącą zachętę do zatrudnienia, zakładającą redukcję kosztów ponoszonych przez niego na zatrudnienie pracowników zgodnie z art. 32 i 33 rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu⁵¹ oraz zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis⁵². W ślad za ww. rozporządzeniami oraz zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis oraz pomocy publicznej w ramach

⁴⁶ Dalej: *Plan ewaluacji*. Plan został przyjęty uchwałą nr 29/2016 r. Komitetu Monitorującego RPO WZ 2014-2020 z dnia 28 stycznia 2016 r.

⁴⁷ Pn. „Ocena wpływu wsparcia kierowanego do osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy na ich sytuację po zakończeniu udziału w projekcie oraz na trwałość miejsc pracy w ramach RPO WZ 2014-2020”.

⁴⁸ Którego wartość bazowa wynosiła 40%, a wartość docelową na 2023 r. ustalono na 45%.

⁴⁹ Którego wartość docelowa na 2023 r. została ustalona na poziomie wartości bazowej, tj. na 62%.

⁵⁰ W analizie wskazano, m.in., że „dane GUS mogą zostać wykorzystane na potrzeby badań kontrfaktycznych”.

⁵¹ Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., str. 1, ze zm.

⁵² Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013 r., str. 1.

programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020⁵³, w ramach projektów finansowanych ze środków EFS można finansować subsydiowane zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji, pracowników znajdujących się w bardzo niekorzystnej sytuacji, pracowników niepełnosprawnych lub innych kategorii pracowników, pod warunkiem, że utworzone miejsce pracy stanowi wzrost netto liczby pracowników u danego przedsiębiorcy w porównaniu ze średnią z ostatnich 12 miesięcy, a w przypadku, gdy utworzone miejsce pracy nie stanowi wzrostu netto (...), utworzone miejsce pracy zostało zwolnione w następstwie dobrowolnego rozwiązania stosunku pracy, przejścia na rentę z tytułu niezdolności do pracy, przejścia na emeryturę z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego, dobrowolnego zmniejszenia wymiaru czasu pracy lub rozwiązania stosunku pracy z powodu naruszenia przez pracownika obowiązków pracowniczych (par. 10 rozporządzenia). Analogicznie, pomoc publiczna na subsydiowanie zatrudnienia jest udzielana, jeżeli utworzone miejsce pracy stanowi wzrost netto liczby pracowników zatrudnionych u danego przedsiębiorcy w porównaniu ze średnią z ostatnich 12 miesięcy, a w przypadku gdy utworzone miejsce pracy nie stanowi wzrostu netto (...), utworzone miejsce pracy zostało zwolnione w następstwie dobrowolnego rozwiązania stosunku pracy, przejścia na rentę z tytułu niezdolności do pracy, przejścia na emeryturę z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego, dobrowolnego zmniejszenia wymiaru czasu pracy lub rozwiązania stosunku pracy z powodu naruszenia przez pracownika obowiązków pracowniczych (par. 25 rozporządzenia). Na mocy powyższych przepisów, udziela się i kontroluje wsparcie w zakresie subsydiowanego zatrudnienia w ramach RPO WZ 2014-2020 w PI 8i. Ma to odzwierciedlenie w konkursach ogłoszonych w ramach działania 6.5.”

(dowód: akta kontroli str. 349, 356-357)

1.2.10. Do działań RPO WZ w obszarze zwiększania zatrudnienia, skierowanych do indywidualnych uczestników, należą Działanie 6.4 oraz Działanie 6.5.

(dowód: akta kontroli str. 349, 357-358)

Marcin Szmyt wyjaśnił: „W ramach ww. działań IZ (...) nie przewiduje limitów budżetowych na uczestnika. Wysokość wsparcia wynika z analizy potrzeb grupy docelowej skorelowanej z potrzebami rynku pracy oraz zakresem wsparcia możliwym do udzielenia na mocy zapisów RPO WZ oraz SOOP⁵⁴ RPO WZ 2014-2020. Działania zaplanowane w projekcie wynikać muszą bezpośrednio z analizy problemu i potrzeb, a następnie przekładać się na harmonogram i budżet projektu. Koszty realizacji poszczególnych zadań w projektach wynikają z analizy przeprowadzanej przez wnioskodawcę w zakresie potrzeby wsparcia konkretnych grup odbiorców. Instytucja Organizująca Konkurs określa katalogi wydatków dla poszczególnych działań. Katalogi te nie zawierają wszystkich możliwych wydatków, jakie mogą być zawarte w projekcie. Katalog określa wydatki najczęściej występujące w projektach i wynikające z analizy ex-post wartości poszczególnych kosztów w odniesieniu do zadań o podobnym charakterze. Rozbieżności w wysokościach kwot poszczególnych wydatków np. szkoleń, pomiędzy projektami wymagają uzasadnienia wnioskodawcy i wykazania dlaczego odbiegają od kwot wskazanych w katalogu wydatków. Koszt przypadający na jednego uczestnika w poszczególnych projektach jest różny ze względu na wachlarz proponowanego wsparcia.”

(dowód: akta kontroli str. 349, 357-358)

⁵³ Dz. U. poz. 1073, dalej: rozporządzenie.

⁵⁴ Tj. Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO WZ, dalej: SOOP.

Budżet na 1 uczestnika, zaplanowany we wnioskach o dofinansowanie przez beneficjentów działania 6.5 (tryb pozakonkursowy, nabór w 2015 r.) wynosił średnio 11.275,83 zł⁵⁵. Robert Michalski oświadczył, że „od czerwca 2016 r. w systemie LSI2014 jest udostępniona dla projektodawców sekcja G.4.7 - Budżet ogólny we wniosku o dofinansowanie, w której znajduje się koszt przypadający na jednego uczestnika wyliczany automatycznie”. Stwierdził ponadto, że: „(...) monitorowanie takiego poziomu nie jest obligatoryjne i nie wynika z aktów prawnych oraz systemu realizacji Programu (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 623-624, 1174)

1.2.11. IZ nie wprowadzała zmian w RPO WZ w zakresie wskaźników rzeczowych i finansowych dotyczących zwiększenia zatrudnienia. Nie podejmowała także innych działań w celu ich ulepszenia. Robert Michalski wyjaśnił, że „IZ (...) w najbliższym czasie nie planuje wprowadzenia zmian w Programie w zakresie wskaźników (...) dotyczących zwiększenia zatrudnienia. Zaplanowane do przeprowadzenia w 2018 r. badanie ewaluacyjne pn. „Ewaluacja mid-term dotycząca postępu rzeczowego RPO WZ 2014-2020 dla potrzeb przeglądu śródkresowego, w tym realizacji ram i rezerwy wykonania” ma na celu ocenę wskaźników rzeczowych i finansowych przyjętych w RPO (...). Wyniki badania będą mogły stanowić podstawę do wprowadzenia zmian w RPO WZ w zakresie przyjętych wskaźników”. Stwierdził ponadto, że: „na obecnym etapie realizacji RPO (...) IZ nie identyfikuje obszarów w zakresie wskaźników (...) dotyczących zwiększenia zatrudnienia, które należy ulepszyć. Wyniki badania ewaluacyjnego (...) będą mogły stanowić podstawę do wprowadzenia ulepszeń (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 626, 628-629)

1.2.12. W sprawie identyfikacji dobrych praktyk w zakresie rozwiązań dotyczących przyjętych wskaźników rzeczowych i finansowych w obszarze zwiększenia zatrudnienia, Robert Michalski wyjaśnił: „(...) IZ delegowała zadania związane z realizacją priorytetów inwestycyjnych m.in. dotyczących zatrudnienia do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie. (...) aktualnie trwa pomiar efektywności zatrudnieniowej w tych działaniach. Ocena przyjętych i zrealizowanych wskaźników rzeczowych i finansowych zostanie dokonana w ramach badania ewaluacyjnego (...). Pozwoli ona na identyfikację zarówno „słabości” jak i dobrych praktyk w obszarze zwiększenia zatrudnienia, a co za tym idzie optymalizacji RPO WZ 2014-2020”.

(dowód: akta kontroli str. 626, 629)

1.2.13. Robert Michalski wyjaśnił, że IZ nie wprowadzała z własnej inicjatywy i/lub po konsultacjach z KE zmian w Programie w związku z aktualnymi wydarzeniami w kraju, tj. w szczególności kryzysem uchodźczym, przyjęciem przez rząd *Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*⁵⁶, programem 500+⁵⁷, planowanym wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej⁵⁸ itp. W ocenie IZ „kryzys uchodźczy, o ile ważny dla Europy zachodniej, nie wpływa – jak na razie – na sytuację społeczno – ekonomiczną województwa zachodniopomorskiego. *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, aktualnie przekształcany jest w *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*⁵⁹, która była konsultowana z IZ. W wyniku konsultacji nie stwierdzono obszarów w RPO WZ wymagających zmiany w celu realizacji zapisów SOR. (...) ww. dokument jest (...) projektem i nie może być podstawą dla podejmowania wiążących decyzji przez IZ. Po przyjęciu SOR przez rząd i wprowadzeniu jako obowiązującej strategii średniokresowej, ponownie przeanalizowane zostanie, czy

⁵⁵ Obliczono z zastosowaniem średniej arytmetycznej. Dofinansowanie w ramach naboru otrzymało łącznie 20 beneficjentów.

⁵⁶ Przyjęty uchwałą nr 14/2016 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r.; tzw. „Plan Morawieckiego”.

⁵⁷ Na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195, ze zm.).

⁵⁸ Dalej: Brexit.

⁵⁹ Dalej: SOR.

RPO WZ wymagał będzie zmian⁶⁰. (...) okres funkcjonowania programu 500+ jest zbyt krótki, by można było odpowiedzialnie wskazać jego oddziaływanie na cele RPO WZ oraz sytuację społeczno – ekonomiczną mieszkańców regionu, powodującą konieczność zmiany zapisów RPO WZ. (...) IZ przeprowadziła zmianę RPO WZ – niewymagającą decyzji Komisji Europejskiej – (...) polegającą na usunięciu projektu modernizacji linii kolejowej z wykazu projektów dużych (...). Marcin Szmyt wyjaśnił: „(...) ze względu na brak danych na temat konsekwencji tzw. Brexit'u dla obowiązującej polityki spójności i zawartej pomiędzy Polską a Komisją Europejską Umowy Partnerstwa oraz dla ewentualnych konsekwencji wobec przyjętego decyzją KE Programu Regionalnego, trudno znaleźć argumentację dla stanowiska, które miałyby świadczyć o konieczności zmian, jakoby przez potencjalny Brexit implikowanych (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 626, 629-701, 715, 719)

1.2.14. Katarzyna Samołyk wyjaśniła, że KE w trakcie negocjacji RPO WZ nie przedstawiała uwag wskazujących na słabość w systemie wskaźników - zarówno rezultatu, jak i produktu. Dodała ponadto „w trakcie opiniowania Programu przez Komisję – jeszcze przed formalnymi negocjacjami – Komisja zgłaszała wątpliwości co do logiki planowanych działań i powiązania ich ze wskaźnikami. Kwestie te zostały wyjaśnione lub zmodyfikowano zapisy wskazujące logikę interwencji”.

(dowód: akta kontroli str. 287, 290, 292-348)

1.3.1. Według załączonej do RPO WZ samooceny spełniania ogólnych warunków wstępnych, określonych w załączniku nr XI, części II rozporządzenia 1303/2013, IZ zrealizowała częściowo warunek wstępny nr 7 *systemy statystyczne i wskaźniki rezultatu*⁶¹, tj. nie spełniła elementu dotyczącego ustanowienia wartości docelowych dla tych wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 736, 739, 747-748)

Katarzyna Samołyk wyjaśniła: „Zgodnie z przedstawionym w RPO WZ tzw. action planie warunkowości ex-ante, dane niezbędne do realizacji warunku wstępnego nr 7 (...) IZ otrzymała od GUS w czerwcu 2015 r. Dotyczyło to wyłącznie wskaźnika rezultatu w priorytecie inwestycyjnym 2c i dotyczyło wszystkich regionów Polski. Do końca sierpnia 2015 r. wypracowano metodologię i wartości docelowe wskaźnika dla priorytetu 2c. Odpowiednie dane zostały przekazane do Komisji Europejskiej, a następnie po potwierdzeniu ich prawidłowości, przekazane oficjalnie via system informatyczny SFC2014 do Komisji. (...) Warunek ogólny 7 jest spełniany poprzez wskazanie (...) dla każdego priorytetu inwestycyjnego występującego w Programie wartości bazowej (co do zasady 2012) i docelowej (2023) wskaźnika rezultatu. Wskaźnik musi być monitorowany przez niezależne źródło statystyki publicznej (np. GUS). To był główny powód niespełnienia warunku w PI 2c (GUS nie posiadał odpowiednich danych w podziale na regiony)”.

(dowód: akta kontroli str. 714, 716, 722-726, 782-783)

W dniu 5.05.2016 r. IZ otrzymała pismo KE z 22.04.2016 r., potwierdzające spełnienie warunku ex-ante nr 7.

(dowód: akta kontroli str. 721)

1.3.2. Według RPO WZ, system monitorowania i sprawozdawczości obejmuje monitorowanie:

⁶⁰ Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego pismem z dnia 29.09.2016 r. przekazał Ministrowi Rozwoju uwagi Samorządu Województwa Zachodniopomorskiego do SOR.

⁶¹ Istnienie systemu wskaźników rezultatu niezbędnych przy wyborze działań, które w najefektywniejszy sposób przyczyniają się do osiągnięcia pożądanych rezultatów, do monitorowania postępów w osiąganiu rezultatów oraz do podejmowania oceny skutków.

- założonych celów RPO WZ, poprzez monitorowanie wskaźników (produktu i rezultatu strategicznego) przypisanych do poszczególnych priorytetów inwestycyjnych, w tym PI 8i,
- założonych poziomów wydatkowania środków, poprzez monitorowanie wskaźników finansowych, w tym wskaźnika F.01 określonego w ramach wykonania dla osi VI,
- utrzymanie warunków koncentracji tematycznej, poprzez monitorowanie poziomów alokacji w wyznaczonych obszarach.

Wskaźniki produktu są wybrane z WLWK⁶², a w uzasadnionych przypadkach zostały uzupełnione o wskaźniki specyficzne dla RPO WZ⁶³. Do gromadzenia danych w systemie monitorowania służy Lokalny System Informatyczny (LSI 2014) oraz centralny system informatyczny (SL2014). Na ich podstawie IZ sporządza sprawozdania z wdrażania RPO WZ 2014-2020⁶⁴, w tym w ramach osi VI. System sprawozdawczości zakłada przekazywanie: do KE sprawozdań rocznych z wdrażania RPO WZ (począwszy od 2016 r.)⁶⁵; do Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa - informacji kwartalnych, w ramach których w tabeli 4, IZ przedstawia dodatkowe cele roczne wyznaczone dla wskaźników włączonych do ram wykonania.

W ramach systemu monitorowania RPO WZ, stosownie do wymogu określonego w art. 47 rozporządzenia 1303/2013 oraz art. 14 ustawy o zasadach realizacji programów, uchwałą nr 336/15 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 16 marca 2015 r. został powołany Komitet Monitorujący. Do jego zadań należy w szczególności: systematyczny przegląd wdrażania RPO WZ i postępów poczynionych na drodze do osiągnięcia jego celów, w tym w szczególności w odniesieniu do celów pośrednich i końcowych wskazanych w ramach wykonania.

W myśl uprawnienia określonego w art. 7 ust. 1 ustawy o zasadach realizacji programów, IZ wprowadziła *Wytyczne programowe w zakresie monitoringu i sprawozdawczości w ramach RPO WZ 2014-2020*⁶⁶, w których wskazano jednostkom sprawozdawczym (w tym WUP), m.in. zakres oraz terminy przekazywania danych niezbędnych do sporządzenia przez IZ informacji kwartalnych oraz sprawozdania rocznego z realizacji RPO WZ. Według *Wytycznych programowych w zakresie monitoringu*, instytucje pośredniczące w realizacji RPO WZ, w tym WUP, są zobowiązane prowadzić monitoring naborów i przekazywać do IZ informacje o przeprowadzonym naborze w terminie 10 dni od daty rozstrzygnięcia naboru.

(dowód: akta kontroli str. 717-718, 730-731, 793-825)

Katarzyna Samołyk wyjaśniła: „System monitorowania (...) ustanowiony jest zgodnie z ogólną warunkowością ex ante nr 7⁶⁷ (...). Wytyczne programowe w zakresie monitoringu i sprawozdawczości w ramach RPO WZ 2014-2020, Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego przyjął 7 października 2015 r. (...) już po zakończeniu negocjacji Programu i przyjęciu go decyzją przez Komisję Europejską, co nastąpiło 13.02.2015 r. (...). Należy mieć także na uwadze, że rozporządzenie delegowane Komisji ustanawiające szczegółowe zasady raportów sprawozdawczych zostało przyjęte dopiero 20.01.2015 r., a więc zdecydowanie za późno, by miało wpływ na negocjacje programów”.

(dowód: akta kontroli str. 287, 290-291)

⁶² W tym Common Indicators.

⁶³ W ramach osi VI takim wskaźnikiem jest wskaźnik produktu „Liczba osób, które nabyły kompetencje po opuszczeniu programu”.

⁶⁴ O czym szerzej mowa w punktach 1.3.6 i 1.3.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁵ Przekazywanie sprawozdań odbywa się poprzez system informatyczny wymiany danych udostępniony przez KE, tj. SFC2014 - System for Found Management in the European Union.

⁶⁶ Przyjęte uchwałą nr 1496/15 Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 7 października 2015 r., dalej: Wytyczne programowe w zakresie monitoringu. Zgodność dokumentu z wytycznymi horyzontalnymi została potwierdzona przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju pismem z dnia 29.09.2015 r.

⁶⁷ O czym szerzej mowa w punkcie 1.3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W wyniku przeprowadzonej ewaluacji ex-ante RPO WZ nie wydano rekomendacji w zakresie systemu monitorowania i sprawozdawczości.

(dowód: akta kontroli str. 62-130)

1.3.3. Stosownie do dyspozycji określonej w punkcie 3.1.2.2 *Wytycznych w zakresie monitorowania*, do monitorowania postępu w osiąganiu celów RPO WZ 2014-2020 dotyczących zwiększenia zatrudnienia⁶⁸ wykorzystywano dane zgromadzone w SL2014. Podstawę pomiaru wskaźników rezultatu długoterminowego określonych w ramach PI 8i, tj. CR.06 *Liczba osób pracujących 6 miesięcy po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek)* oraz R.27 *Liczba utworzonych mikroprzedsiębiorstw działających 30 miesięcy po uzyskaniu wsparcia finansowego*, będą stanowią badania ewaluacyjne⁶⁹.

(dowód: akta kontroli str. 11-14, 49, 369, 432-436, 714, 717, 794, 805, 823-825, 1033-1039)

1.3.4. Oględziny systemu SL2014 w zakresie prawidłowości danych o 3 projektach realizowanych przez powiatowe urzędy pracy⁷⁰ z obszaru województwa zachodniopomorskiego wykazało, że dane zamieszczone w systemie były zgodne z zawartymi umowami o dofinansowanie projektów. Zakres danych wprowadzonych do systemu SL2014 był zgodny z *Wytycznymi w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych*, tj. zawierał harmonogram rzeczowo-finansowy (nazwy zadań, opisy działań planowanych w ramach zadań, wydatki kwalifikowalne w ramach zadań) oraz mierzalne wskaźniki projektu (wskaźniki kluczowe, wskaźniki specyficzne dla RPO WZ, wskaźniki specyficzne dla projektów).

(dowód: akta kontroli str. 873-996)

1.3.5. Wprowadzone do SL2014 wskaźniki ww. 3 projektów objętych kontrolą, stosownie do postanowień określonych w regulaminie naboru, wpisywały się w realizację wartości następujących wskaźników docelowych RPO WZ w zakresie zwiększania zatrudnienia:

- wskaźników rezultatu bezpośredniego, tj. *liczba osób pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek); liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej; w 1 z 3 projektów⁷¹ założono realizację wskaźnika liczba osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu;*
- wskaźników produktu, tj. *liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie; liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie; liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie; liczba osób w wieku 50 lat i więcej objętych wsparciem w programie; liczba osób o niskich kwalifikacjach objętych wsparciem w programie; liczba osób, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie.*

W projektach oceniano kryterium efektywności zatrudnieniowej, tj. założono pomiar: procenta osób długotrwale bezrobotnych, które podjęły zatrudnienie po zakończeniu udziału w projekcie; procenta osób z niepełnosprawnościami, które podjęły zatrudnienie po zakończeniu udziału w projekcie; procenta osób w wieku 50 lat

⁶⁸

⁶⁹ O czym szerzej mowa w punkcie 1.2.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁰ 1) Powiatowy Urząd Pracy w Stargardzie – projekt pn. „Aktywizacja osób pozostających bez pracy w wieku powyżej 29 roku życia znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy w powiecie stargardzkim”, umowa nr UDA-RPZP.06.05.00-32-0003/15-00 z dnia 22.09.2015 r.; 2) Powiatowy Urząd Pracy w Szczecinie – projekt pn. „Aktywizacja osób pozostających bez pracy w wieku powyżej 29 roku życia znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy w powiecie miasto Szczecin”, umowa nr UDA-RPZP.06.05.00-32-00014/15-00 z dnia 9.10.2015 r.; 3) Powiatowy Urząd Pracy w Koszalinie - projekt pn. „Aktywizacja osób pozostających bez pracy w wieku powyżej 29 roku życia znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy w powiecie miasto Koszalin”, umowa nr UDA-RPZP.06.05.00-32-00017/15-00 z dnia 22.09.2015 r.

⁷¹ Realizowanym przez PUP Szczecin.

i więcej, które podjęły zatrudnienie po zakończeniu udziału w projekcie; procenta uczestników niekwalifikujących się do żadnej z wymienionych grup docelowych, którzy podjęli zatrudnienie po zakończeniu udziału w projekcie.

(dowód: akta kontroli str. 1082-1154, 1178-1179)

1.3.6. Zgodnie z dyspozycją określoną w art. 111 ust. 1 rozporządzenia 1303/2013, IZ przekazała w terminie do 31.05.2016 r. do KE sprawozdanie roczne z wdrażania RPO WZ za 2014 i 2015 rok. Zakres przedmiotowy sprawozdania był zgodny z określonym w punkcie 6.2, tabeli 2 *Wytocznych w zakresie sprawozdawczości*, tj. zawierał w szczególności dane na temat postępu rzeczowego (wskaźników kluczowych, wskaźników specyficznych dla RPO WZ, wartości osiągniętych i docelowych) oraz postępu finansowego RPO WZ, z tym w ramach osi VI. Sprawozdanie roczne przed przekazaniem do KE zostało przyjęte przez Komitet Monitorujący⁷², co było zgodne z art. 14 ust. 10 ustawy o zasadach realizacji programów, w związku z art. 110 ust. 2 lit. b) rozporządzenia 1303/2013.

(dowód: akta kontroli str. 1002-1011, 1173)

1.3.7. IZ przekazywała do Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa, informacje kwartalne w terminach określonych w pkt 9.2a) *Wytocznych w zakresie sprawozdawczości*, tj. po I i III kwartale do 30 dni po upływie okresu sprawozdawczego, po II i IV kwartale do 40 dni po upływie okresu sprawozdawczego. Informacje kwartalne, za wyjątkiem danych o postępie w realizacji 2 wskaźników rezultatu bezpośredniego ustalonych w ramach PI 8i, odpowiadały zakresowi przedmiotowemu określonemu w punkcie 6.1, tabeli 1 *Wytocznych w zakresie sprawozdawczości*, tj. zawierały w szczególności:

- dane o postępie finansowo – rzeczowym na poziomie priorytetów inwestycyjnych w ramach celu tematycznego 8 (załącznik I, tabela 1),
- dane o postępie w zakresie realizacji wszystkich wskaźników produktu i 7 z 9 wskaźników rezultatu bezpośredniego w ramach PI 8i (załącznik I, tabela 2),
- dodatkowe cele roczne wyznaczone dla wskaźników włączonych do ram wykonania osi VI (załącznik I, tabela 4).

(dowód: akta kontroli str. 1012-1027, 1040-1049, 1173)

1.3.8. Katarzyna Samołyk wyjaśniła: „IZ ani IP RPO WZ 2014-2020 nie weryfikują bezpośrednio efektywności ekonomicznej (...). Należy zaznaczyć, iż w ramach konkursów dla projektów współfinansowanych ze środków EFS weryfikowane jest kryterium efektywności tj. *Stopień/ poziom osiągnięcia zakładanych rezultatów w odniesieniu do zaplanowanych kosztów. Ocena realizacji nakład/ rezultat.* Weryfikacja przedmiotowego kryterium odbywa się poprzez odniesienie wartości projektu (dofinansowanie + wkład własny) do zaplanowanego osiągnięcia wskaźnika rezultatu bezpośredniego w ramach projektu oraz w ramach całego naboru (w przypadku wsparcia w zakresie PI 8i działania 6.5 jest to weryfikowane na bazie wskaźnika *Liczba osób pracujących (łącznie z pracującymi na własny rachunek) po opuszczeniu programu*”.

(dowód: akta kontroli str. 528, 546-560, 714-715, 718)

Według regulaminu konkursu RPZP.06.05.00-IP.02-32-K01/15, przeprowadzonego w okresie 29.12.2015 r. – 11.03.2016 r., ww. ocena kryterium efektywności polegała na odniesieniu średniego kosztu realizacji wskaźnika rezultatu bezpośredniego w ramach danego projektu do średniego kosztu ww. wskaźnika w ramach naboru, ustalonego w oparciu o średni koszt ww. wskaźnika ze wszystkich wniosków

⁷² Uchwałą nr 90/16 z dnia 19 maja 2016 r.

podlegających ocenie. W ramach kryterium efektywności wnioskodawcy mogli otrzymać od 1⁷³ do 5 punktów⁷⁴.

(dowód: akta kontroli str. 519-528, 557-560)

1.3.9. Katarzyna Samołyk wyjaśniła, że IZ nie wprowadzała i nie planuje wprowadzania zmian w RPO WZ i/lub w systemie zarządzania i kontroli, dotyczących monitorowania i sprawozdawczości z postępów w realizacji celów RPO WZ w zakresie zwiększenia zatrudnienia. IZ nie podejmowała innych działań w przedmiotowym zakresie. Stwierdziła, że: „z uwagi na początkowy okres wdrażania RPO WZ 2014-2020, a więc i realizacji jego celów, trudno formułować wnioski dot. potrzeby zmian systemu monitorowania i sprawozdawczości. Punktem odniesienia do wprowadzenia ewentualnych zmian (...) będzie pełny cykl życia projektów obecnie kontraktowanych”.

(dowód: akta kontroli str. 715, 718-719)

1.3.10. W sprawie identyfikacji ewentualnych „słabości” w RPO WZ dotyczących monitorowania i sprawozdawczości z postępów w realizacji celów RPO WZ dotyczących zwiększenia zatrudnienia, Katarzyna Samołyk wyjaśniła: „ze względu na bardzo duże krajowe i regionalne doświadczenie w zakresie świadczenia usług aktywizacji osób bez pracy oraz zwiększania zatrudnienia, system monitorowania efektów tych działań został przygotowany w sposób niebudzący zastrzeżeń po żadnej ze wskazanych stron. (...) ani Komisja, ani Ewaluator nie zgłaszali wątpliwości do metodologii i określonych wartości wskaźników”.

(dowód: akta kontroli str. 62-130, 287, 291-348)

1.3.11. W kwestii identyfikacji przez IZ dobrych praktyk w zakresie rozwiązań dotyczących przyjętych wskaźników rzeczowych i finansowych, Katarzyna Samołyk wyjaśniła: „Na obecnym etapie realizacji RPO WZ Instytucja Zarządzająca wdraża działania związane ze zwiększeniem zatrudnienia zgodnie z przyjętymi założeniami programowymi. Bazując na doświadczeniu z poprzedniej perspektywy finansowej Instytucja Zarządzająca RPO WZ delegowała zadania związane z realizacją priorytetów inwestycyjnych m.in. dotyczących zatrudnienia do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie. Dotychczas ogłoszone zostały nabory w ramach Działań, których celem jest tworzenie miejsc pracy i aktualnie trwa pomiar efektywności zatrudnieniowej w tych Działaniach. Ocena przyjętych i zrealizowanych wskaźników rzeczowych i finansowych zostanie dokonana w ramach badania ewaluacyjnego pn. Ewaluacja mid-term (...). Pozwoli ona na identyfikację zarówno „słabości” jak i dobrych praktyk w obszarze zwiększenia zatrudnienia, a co za tym idzie optymalizacji RPO WZ 2014-2020 w obszarze zwiększenia zatrudnienia”.

(dowód: akta kontroli str. 715, 719)

1.4.1. Szczegółowe badanie kryteriów wyboru projektów, określonych dla naboru pozakonkursowego nr RPZP.06.05.00-IP.02-32-P01/15, przeprowadzonego w okresie 15.06.2015 r. – 3.07.2015 r. w ramach osi VI, Działania 6.5, wykazało, że IZ zobowiązywała wnioskodawców do osiągnięcia rezultatów w zakresie zwiększenia zatrudnienia. Według regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie projektów (z czerwca 2015 r.) WUP, jako Instytucja Pośrednicząca w ramach RPO WZ, dokonywał oceny wniosków poprzez weryfikację, czy spełniały one kryteria dopuszczalności⁷⁵, administracyjności⁷⁶ i jakości⁷⁷, określone dla danego naboru.

⁷³ W przypadku, gdy średni koszt realizacji wskaźnika rezultatu bezpośredniego w ramach projektu był wyższy o co najmniej 15% od średniego kosztu realizacji wskaźnika dla naboru.

⁷⁴ W przypadku, gdy średni koszt realizacji wskaźnika rezultatu bezpośredniego w ramach projektu był niższy o co najmniej 15% od średniego kosztu realizacji wskaźnika dla naboru.

⁷⁵ Oceniano: terminowość złożenia wniosku, kompletność wniosku, okres realizacji projektu, poprawność grupy docelowej, efektywność zatrudnieniową, zgodność wsparcia, zgodność z celem szczegółowym i rezultatami priorytetu inwestycyjnego, zgodność z zapisami SOOP, zgodność z wymogami pomocy publicznej, zgodność z zasadami horyzontalnymi.

⁷⁶ Oceniano zgodność z kwalifikowalnością wydatków.

Jednym z kryteriów dopuszczalności, koniecznych do przyznania dofinansowania, była efektywność zatrudnieniowa. Wnioskodawcy byli zobowiązani zapewniać wskaźniki efektywności zatrudnieniowej: dla osób długotrwale bezrobotnych na poziomie co najmniej 40%, dla osób z niepełnosprawnościami – co najmniej 20%, dla osób w wieku 50 lat i więcej – co najmniej 35%, dla innych niż wyżej wymienione grup docelowych – co najmniej 45%.

(dowód: akta kontroli str. 1054-1172)

1.4.2. Stosownie do dyspozycji art. 14 ust. 10 ustawy o zasadach realizacji programów, ww. kryteria wyboru projektów zostały zatwierdzone uchwałą nr 2/15 z dnia 27 marca 2015 r. przez Komitet Monitorujący RPO WZ 2014-2020. W trakcie posiedzenia Komitetu sformułowano 2 rekomendacje dotyczące: wpisania w dokumentacji konkursowej informacji na temat „jej zgodności z wytycznymi rynku pracy oraz z SOOP” oraz rozważenia możliwości wdrożenia mechanizmu optymalizującego koszty uzyskania wskaźnika efektywności zatrudnieniowej w ramach przyszłych konkursów. Przedstawiciel WUP wskazał, że „zapisy SOOP będą zawierały rekomendacje KE w zakresie ich zgodności z wytycznymi rynku pracy. W sprawie drugiej rekomendacji dotyczącej premiowania efektywności kosztów związanych z działaniami prowadzącymi do zatrudnienia stwierdził, że „taki mechanizm będzie uwidocznił w ramach kryteriów do projektów konkursowych, omawianych na kolejnych posiedzeniach Komitetu”. Uchwała w sprawie zatwierdzenia kryteriów wyboru projektów w ramach PI 8i została przyjęta jednogłośnie.

W SOOP w części dotyczącej osi VI, zostały uwzględnione zapisy dotyczące zgodności z *Wytycznymi w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków EFS w obszarze rynku pracy*. Realizacja drugiej rekomendacji znalazła swoje odzwierciedlenie w regulaminach naboru w trybie konkursowym (np. w regulaminie konkursu RPZP.06.05.00-IP.02-32-K01/15).⁷⁸

(dowód: akta kontroli str. 1054-1060, 1354-1362)

1.4.3. W sprawie oceny projektów pod względem kryterium wydajności, Marek Orszewski, Zastępca Dyrektora WZS UM WZ, wyjaśnił: „Wsparcie realizowane przez Powiatowe Urzędy Pracy planowane i realizowane jest w oparciu o zapisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷⁹. Algorytmy kwotowe i efektywnościowe ustalane są przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Tym samym, nie wskazuje się kryteriów w zakresie stosunku jakości do ceny w przypadku projektów pozakonkursowych realizowanych przez ww. instytucje w ramach RPO WZ 2014 – 2020”.

(dowód: akta kontroli str. 1054-1060, 1082-1172)

1.4.4. W sprawie zmian w zakresie kierunkowych zasad wyboru projektów w zakresie zwiększania zatrudnienia, Katarzyna Samołyk wyjaśniła: „IZ wprowadziła zmianę zasad wyboru projektów stosownymi uchwałami na posiedzeniu Komitetu Monitorującego RPO WZ 2014-2020 w maju 2016 r. Przedmiotowa zmiana dotyczyła zmiany zasad konstrukcji kryteriów oceny w obszarze kryteriów ogólnych i spowodowała przeniesienie kryteriów administracyjności (odnoszących się do zapisów wniosku, które mogą być przez wnioskodawcę poprawiane/ uzupełniane) na ostatni etap oceny. Dzięki temu rozwiązaniu przewidywane jest skrócenie czasu oceny poprzez kierowanie pism o poprawę/ uzupełnienie treści wniosku wyłącznie do tych wnioskodawców, którzy uzyskali pozytywną ocenę na etapach oceny formalnej, dopuszczalności, wykonalności oraz jakości”. Katarzyna Samołyk dodała,

⁷⁷ Oceniano spójność projektu.

⁷⁸ O czym szerzej mowa w punkcie 1.3.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 645, ze zm.

że „(...) z uwagi na wprowadzone (...) zmiany w zakresie oceny (...) w chwili obecnej nie identyfikuje się obszarów w ww. procesie, które należałoby ulepszyć”.

(dowód: akta kontroli str. 715, 719-720)

1.4.5. Odnośnie identyfikacji ewentualnych „słabości” w RPO WZ dotyczących kryteriów wyboru projektów w zakresie zwiększania zatrudnienia, Katarzyna Samołyk wyjaśniła: „opisane w RPO WZ, zgodnie z szablonem programu wskazanym w rozporządzeniu wykonawczym Komisji nr 288/2014⁸⁰, ramowe zasady wyboru projektów związanych ze zwiększaniem zatrudnienia w ramach EFS nie były kwestionowane. Większość podejmowanych w tym obszarze działań wynika z funkcjonującego w Polsce prawa, głównie z ustawy (...) o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w tym z działalności Powiatowych Urzędów Pracy. Są to działania finansowane z Funduszu Pracy i z EFS i są symetryczne, tj. identyczne przedsięwzięcia można w ich ramach realizować. Jednocześnie istnieje pole do pewnej innowacyjności w odniesieniu do projektów konkursowych realizowanych w tym obszarze – jednak nadal głównym czynnikiem determinującym wybór projektów jest tzw. efektywność zatrudnieniowa, której minimalne poziomy określone są co roku rządowymi komunikatami. Aktywizacja realizowana w ramach PI 8i związana jest z Funduszem Pracy i zadaniami realizowanymi przez powiatowe urzędy pracy. W ramach działania 6.5 część projektów uruchamiana jest w trybie pozakonkursowym i realizuje wyłącznie formy wskazane w ustawie, a część działania uruchamiana jest jako projekty konkursowe i to PUP mogą stosować także inne narzędzia aktywizacji niż wskazane w ustawie”.

(dowód: akta kontroli str. 287, 291-348)

W wyniku przeprowadzonej ewaluacji ex-ante RPO WZ nie stwierdzono „słabości” dotyczących kryteriów wyboru projektów w zakresie zwiększania zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 62-130)

1.4.6. W sprawie identyfikacji dobrych praktyk w zakresie kierunkowych zasad wyboru projektów w zakresie zwiększania zatrudnienia, Katarzyna Samołyk wyjaśniła: „(...) Z uwagi na wprowadzone (...) zmiany w zakresie oceny (...) oraz czas, jaki musi upłynąć od ich praktycznego zastosowania w procesie oceny wniosków do ewentualnej ewaluacji przedmiotowej zmiany, nie można w chwili obecnej wskazać, jakie rozwiązania można uznać za dobre praktyki”.

(dowód: akta kontroli str. 715, 720)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Informacje kwartalne z realizacji RPO WZ za III kwartał 2015 r., IV kwartał 2015 r., I kwartał 2016 r., II kwartał 2016 r. oraz III kwartał 2016 r., wbrew dyspozycji określonej w tabeli 1 *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości*, nie zawierały (w tabeli 2) danych o realizacji 2 wskaźników rezultatu bezpośredniego w ramach priorytetu inwestycyjnego 8i, tj. wskaźników:

⁸⁰ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 288/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. ustanawiające zasady, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1303/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym 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 ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, w odniesieniu do wzoru dla programów operacyjnych w ramach celu "Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1299/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu "Europejska współpraca terytorialna" w odniesieniu do wzoru dla programów EWT w ramach celu "Europejska współpraca terytorialna" (Dz. Urz. UE L 87 z 22.03.2014 r., str 1).

- Liczba osób pracujących po opuszczeniu programu (łącznie z pracującymi na własny rachunek) w stosunku do Liczby osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie,
- Liczba osób, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu w stosunku do Liczby osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie.

(dowód: akta kontroli str. 1040-1048, 1173, 1178-1179, 1186-1224)

Według punktu 6.1.4 *Wytycznych w zakresie sprawozdawczości*, informacja kwartalna uznawana jest za kompletną, jeżeli odpowiada zakresowi przedmiotowemu zawartemu w tabeli nr 1.

Marek Orszewski wyjaśnił: „Wskaźniki rezultatu bezpośredniego (...) nie były ujmowane w Tabeli 2 kolejnych sprawozdań kwartalnych z powodu błędnej interpretacji w zakresie sporządzania Tabeli nr 2 oraz Tabeli nr 4 będących składowymi ww. sprawozdań. Jak wynika z objaśnień Ministerstwa Rozwoju do Tabeli nr 2 (...), nie powinno się wpisywać wskaźników tworzących Ramy Wykonania, gdyż te są sprawozdawane w Tabeli nr 4. Przedmiotowe wskaźniki nie są zaliczone bezpośrednio do Ram Wykonania RPO WZ 2014-2020, jednakże 2 spośród 3 wskaźników składowych (tworzących ich liczniki i mianowniki) należą do Ram Wykonania. Dlatego w sposób omyłkowy zinterpretowano, że oba przedmiotowe wskaźniki rezultatu nie są ujmowane w Tabeli nr 2. Nadmieniam, że 15 listopada 2016 r. poinformowaliśmy o zaistniałej sytuacji Ministerstwo Rozwoju prosząc jednocześnie o wskazanie sposobu postępowania (...). W odpowiedzi przedstawiciele MR zalecili, aby przedmiotowe wskaźniki były ujmowane począwszy od najbliższej informacji kwartalnej. (...) informuję, że przedmiotowe wskaźniki zostaną ujęte w Informacji kwartalnej za IV kwartał 2016 r. wraz z odpowiednim komentarzem”.

(dowód: akta kontroli str. 1049-1052)

IV. Wnioski.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸¹, wnosi o ujmowanie w informacjach kwartalnych o stanie realizacji RPO WZ danych o postępie w wykonaniu wszystkich wskaźników rezultatu w zakresie zwiększania zatrudnienia.

V. 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 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

⁸¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, dalej: ustawa o NIK.

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

Szczecin, dnia 13 grudnia 2016 r.

Kontroler
Anna Dejk-Chojnacka
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
podpis