

Wiadomości

Instytucja Zarządzająca WRPO 2014+ (IZ) przedstawia główne doświadczenia związane z rekomendacjami Komisji Europejskiej (KE) stanowiącymi wynik audytowania systemu zarządzania i kontroli Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz projektów realizowanych w ramach Programu. Jednocześnie IZ informuje, że poniższe rekomendacje zostaną uwzględnione w ramach wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w perspektywie finansowej 2014-2020.

Odpowiednie procedury wyboru operacji

1. Powiązanie działań projektowych z celami projektu, konkursu, Programu

Należy pamiętać, że strategiczne znaczenie dla skutecznego powiązania projektów wybieranych do dofinansowania z celami określonymi dla programu operacyjnego (celami szczegółowymi i rezultatami odpowiednich osi priorytetowych, działań i poddziałań) mają kryteria wyboru projektów, zatwierdzone przez Komitet Monitorujący. Kryteria te podlegają szerokim konsultacjom z właściwymi gremiami koordynacyjnymi, w tym z przedstawicielami KE, których rekomendacje i zalecenia powinny być uwzględniane przez IZ w celu opracowania jak najbardziej adekwatnych kryteriów.

Dokonując oceny wniosku o dofinansowanie należy każdorazowo wnikliwie analizować, czy wszystkie działania projektowe **zmierzają do realizacji celów zaplanowanych w projekcie, konkursie i programie operacyjnym**. Projekty muszą być **skierowane wprost do grup docelowych określonych w Programie** i zawierać tylko takie działania, które są kwalifikowane w ramach priorytetu, w którym zostały zatwierdzone. Ponadto nie należy przyjmować do dofinansowania projektów, co do których istnieje duże prawdopodobieństwo nieosiągnięcia konkretnych i trwałych rezultatów.

2. Analiza kwalifikowalności wydatków

Jednym z najbardziej ryzykownych obszarów oceny projektów jest weryfikacja wydatków w projektach. Weryfikacja ta skupia się na niezbędności do realizacji celów projektu, efektywności kosztowej (właściwa relacja nakład – rezultat) oraz racjonalności (zgodności z cenami rynkowymi) wydatków zadeklarowanych w szczegółowych budżetach projektów.

Zaakceptowane wnioski o dofinansowanie winny zawierać wyczerpujące opisy i szczegółowe założenia budżetowe, pozwalające na ocenę zakresu wydatków i ich niezbędności dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Szczególną uwagę w kontekście realizacji celów projektu należy zwrócić na

takie kategorie wydatków, jak **wizyty studyjne, międzynarodowe konferencje, szkolenia wyjazdowe, różnego rodzaju analizy i opracowania naukowe.**

Poszczególne koszty jednostkowe wskazane w budżetach projektów powinny być wnikliwie analizowane pod względem ww. kryteriów, a wszelkie wątpliwości oceniających wyjaśniane na etapie negocjacji projektu. Projektodawca powinien zawrzeć we wniosku o dofinansowanie **wyczerpujące uzasadnienie przyjętych stawek oraz dysponować dokumentacją, w oparciu o którą zostały ustalone** (np. analizy rynku i inne narzędzia potwierdzające przestrzeganie zasady konkurencyjności i efektywnego zarządzania finansami). Należy wymagać od wnioskodawcy przedstawienia ww. dokumentów na etapie negocjacji. **Należy zapewnić, aby przedmiotem negocjacji były wszystkie kwestie podnoszone w trakcie oceny projektu.**

W zakresie poszczególnych zagadnień i kategorii wydatków na szczególną uwagę zasługują następujące kwestie:

- **wynagrodzenia personelu projektu** – należy szczegółowo analizować adekwatność do stawek przyjętych u beneficjenta/stawek rynkowych, liczebność personelu w stosunku do zakresu przedsięwzięcia, przejrzystość informacji o podziale zadań personelu umożliwiającą ocenę ich niezbędności i ewentualną identyfikację powielania się ww. obowiązków, zaangażowanie personelu w kontekście efektywnego wykonywania zadań (nie dotyczy personelu zarządzającego i obsługowego, który zgodnie z *Wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020*

(dalej: *Wytyczne*) będzie ujęty w kosztach pośrednich rozliczanych ryczałtem oraz kosztów personelu merytorycznego ujętych w stawkach jednostkowych określanych przez IZ);

- **usługi zlecane podmiotom zewnętrznym** (w tym usługi szkoleniowe/edukacyjne):

- cena usług zleczanych w ramach projektu nie powinna być wyższa niż cena, po jakiej oferowane są podobne usługi na rynku komercyjnym. Usługi oferowane w projekcie powinny ponadto cechować się standardem zbliżonym do standardu usług dostępnych w ofercie komercyjnej. Adekwatność stawki szkoleniowej należy oceniać z uwzględnieniem głównych czynników wpływających na jej wysokość: liczby godzin szkolenia, liczebności grupy szkoleniowej, wymaganych specjalistycznych kwalifikacji trenera itp.;
- w cenie usługi szkoleniowej powinny być uwzględnione elementy niezbędne do jej realizacji, takie jak narzędzia do wykonania usługi, którymi wykonawcy powinni dysponować z racji

prowadzonej działalności, materiały szkoleniowe, sprzęt techniczny, np. laptop, dojazdy wykonawcy do miejsca świadczenia usługi, noclegi i wyżywienie wykonawcy w miejscu realizacji usługi. Co do zasady nie należy akceptować odrębnego wykazywania tych kosztów w budżecie;

- wskazanie „z góry” konkretnego wykonawcy zamówienia we wniosku o dofinansowanie (np. gdy przedmiotem zamówienia jest specyficzny program edukacyjny) musi być poparte analizą, z której wynika, że na rynku nie istnieją inne produkty, które byłyby mniej kosztowne przy osiągnięciu takich samych rezultatów. W przeciwnym razie należy zakwestionować zapewnienie przez wnioskodawcę zasady uczciwej konkurencji;

- **zakup sprzętu w ramach projektu** – jego zasadność należy weryfikować również

w kontekście potencjału wnioskodawcy zadeklarowanego we wniosku (np. wnioskodawca, który wykazuje się wysokim potencjałem technicznym powinien relatywnie mniej wydatków przeznaczać na zakup sprzętu w projekcie);

- **standardowe dokumenty** używane na potrzeby projektów, takie jak np. zasady rekrutacji, zasady rozdzielania dotacji, umowy z uczestnikami, testy predyspozycji itp., **powinny być udostępniane beneficjentom przez IZ/IP, a nie finansowane w ramach projektów**;

- nie należy dofinansowywać projektów nadmiernie rozciągniętych w czasie, a przez to nieefektywnych kosztowo;

- należy zwracać uwagę na próby wyodrębnienia wydatków z kategorii wydatków objętych limitem (np. z kosztów pośrednich) i ujęcia go w innych zadaniach, celem ominięcia ograniczeń wynikających z *Wytycznych*.

Należy ponadto zapewnić, aby **w przypadku podobnych projektów wybranych do**

dofinansowania koszty w poszczególnych kategoriach były do siebie zbliżone biorąc pod uwagę charakter zadań, rodzaj wsparcia, liczbę członków personelu projektu, wielkość grupy docelowej oraz obszar realizacji projektu. Służy temu m.in. opracowanie zestawień cen rynkowych w zakresie najczęściej finansowanych wydatków dla danej grupy projektów w ramach danego programu operacyjnego, do czego zobowiązują *Wytyczne*.

Kontrole na miejscu

W ramach audytów w obszarze kontroli zarządczych KE wnikliwie analizuje kwestie związane z

kontrolami na miejscu projektów. Najważniejsze konkluzje wynikające z audytów KE:

- należy pamiętać, że **ewentualne błędy/braki, które nie zostały dostrzeżone na etapie oceny winny być wykrywane i niwelowane podczas kontroli na miejscu**. Kontrolujący powinni bezwzględnie kwestionować niezasadne wydatki, czy działania w projekcie nawet jeśli wynikają one wprost z treści zaakceptowanego wniosku o dofinansowanie projektu;

- **projekty pozakonkursowe** z uwagi na ich szczególne znaczenie należy **kontrolować z większą częstotliwością** niż projekty konkursowe;

- poszczególne wydatki w projekcie powinny być szczegółowo analizowane nie tylko pod względem prawidłowości ich poniesienia czy zgodności z prawem – **analiza powinna obejmować także ich szeroko pojętą efektywność i wartość dodaną, jaką przynoszą do projektu**. Przykładowo produkty sfinansowane w ramach projektu, takie jak np. opracowania, badania itp. nie powinny być jedynie kompilacją informacji pochodzących z dostępnych źródeł. Beneficjent powinien móc wykazać zasadność i niezbędność przygotowania danego opracowania w kontekście osiągnięcia założeń projektu oraz wskazać, w jaki sposób zostało ono wykorzystane;

- **kontrole na miejscu muszą być prowadzone na odpowiednim etapie zaawansowania działań projektowych** tak aby jednocześnie zapewnić możliwość weryfikacji prawidłowości poniesionych wydatków (realizacja projektu zaawansowana pod względem postępów fizycznych i finansowych) oraz zapobiec ewentualnym nieprawidłowościom na dalszych etapach realizacji projektu. KE podkreśla znaczenie wizyt monitoringowych dla oceny prawidłowości i realności realizacji projektu;

- w przypadku gdy ten sam beneficjent realizuje kilka projektów, **działania podejmowane w ramach różnych przedsięwzięć nie powinny się dublować**. Opracowując analizę ryzyka dotyczącą wyboru próby projektów do kontroli beneficjentom realizującym jednocześnie kilka projektów należy przypisać relatywnie większe ryzyko. Szczególnej weryfikacji podczas kontroli na miejscu należy poddać kwestię **podwójnego finansowania wydatków** (dotyczy w szczególności wydatków związanych z zatrudnianiem personelu projektu oraz zakupem środków trwałych) oraz racjonalności i efektywności wydatków danego typu w skali wszystkich realizowanych projektów;

- **wynagrodzenia personelu projektu** – na etapie kontroli na miejscu szczególnej weryfikacji powinna podlegać adekwatność wynagrodzeń do stawek przyjętych u beneficjenta/stawek rynkowych, kwestia zaangażowania personelu projektu, który wykonuje zadania w ramach kilku projektów, w tym ewidencja godzin i zadań realizowanych w ramach

wszystkich projektów, liczebność personelu w stosunku do zakresu przedsięwzięcia, ewentualne powielanie się obowiązków, zaangażowanie personelu w kontekście możliwości efektywnego wykonywania zadań (nie dotyczy personelu zarządzającego i obsługowego, który zgodnie z *Wytycznymi* będzie ujęty w kosztach pośrednich rozliczanych ryczałtem oraz kosztów personelu merytorycznego ujętych w stawkach jednostkowych określanych przez IZ);

- **zasada uczciwej konkurencji** – wysokim ryzykiem związanym z wystąpieniem nieprawidłowości obarczony jest obszar zamówień publicznych w projektach, zarówno w przypadku beneficjentów zobowiązanych, jak i niezobowiązanych podmiotowo do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (Pzp).

KE podkreśla, że udzielanie wszystkich zamówień podlega zasadom Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej gwarantującym swobodę przepływu towarów i usług na obszarze krajów członkowskich UE – zasadzie równego traktowania, niedyskryminacji, wzajemnego uznawania, proporcjonalności i przejrzystości. W celu zachowania zgodności wydatkowania środków z tymi zasadami dokonując zakupu towarów lub usług beneficjenci powinni stosować procedury zapewniające racjonalność i efektywność wydatków oraz uczciwą konkurencję i równe traktowanie wykonawców, również w zakresie zamówień o stosunkowo niskiej wartości. Należy uwzględnić przy tym zalecenia dotyczące praktycznego zastosowania zasad traktatowych wynikające z *Komunikatu Wyjaśniającego Komisji dotyczącego prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami zamówień publicznych (2006/C 179/02)*, obejmujące **zapewnienie odpowiedniego poziomu upublicznienia informacji o zamówieniu**, niedyskryminacyjny opis przedmiotu zamówienia, równy dostęp dla podmiotów gospodarczych ze wszystkich państw członkowskich itp. Jednocześnie należy podkreślić, że z punktu widzenia KE szczególnie istotne dla zapewnienia realizacji zasad traktatowych jest upublicznienie informacji o zamówieniu umożliwiające rynkowi otwarcie na konkurencję.

Zwrócenia szczególnej uwagi wymagają wszystkie przypadki, w których beneficjenci nie stosują konkurencyjnych trybów (np. udzielają zamówienia z wolnej ręki, stosują tryb negocjacji bez ogłoszenia czy korzystają z wyłączeń przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych). Częstą praktyką stwierdzaną w ramach audytów było też nieuzasadnione dzielenie zamówień na części w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp.

Innym obszarem, w którym często identyfikowane są błędy jest ustalanie przez beneficjentów warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia ograniczających jego dostępność. Warunki nie mogą być dyskryminacyjne, czy zbyt restrykcyjne i nieadekwatne do charakteru przedmiotu zamówienia (np. niezasadny jest wymóg, aby wykonawca wykazał się doświadczeniem w realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych, zbyt wysokie wymagania dla personelu przekładające się na wysokie wynagrodzenia).