

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Raport nr 1/2008 z działalności
Grupy ds. Samorządy-Infrastruktura
za okres sierpień-wrzesień 2008 r.
Zespół do spraw uproszczeń systemu wdrażania
funduszy Unii Europejskiej



Warszawa, październik 2008 r.

SPIS TREŚCI

I. Informacja ogólna o działalności Grupy w okresie objętym raportem	3
1) Skład Grupy ds. Samorządy- Infrastruktura.....	3
2) Termin spotkania Grupy.....	3
3) System pracy Grupy i przedmiot dyskusji	3
II. Zidentyfikowane utrudnienia oraz działania naprawcze i rekomendowane podjęte przez Grupę.....	4
1) Etap ogłoszenia konkursu i wnioskowania o dofinansowanie	5
2) Etap oceny i wyboru projektu	11
III. Wnioski końcowe	13

I. Informacja ogólna o działalności Grupy w okresie objętym raportem

1) Skład Grupy ds. Samorządy- Infrastruktura

- Pan **Rafał Sukiennik**, Przewodniczący Grupy, Zastępca Dyrektora Departamentu Programów Ponadregionalnych, MRR,
- Pan **Waldemar Sługocki**, Wiceburmistrz Miasta Żagań, Zastępca przewodniczącego Grupy,
- Pani **Krystyna Borkowska**, naczelnik Wydziału Integracji Europejskiej w Urzędzie Miasta Gdyni,
- Pan **Krzysztof Siwek**, Dyrektor Departamentu Przygotowania Projektów Indywidualnych, MRR,
- Pan **Roman Gąsczyk**, przedstawiciel Departamentu Koordynacji Programów Infrastrukturalnych,
- Przedstawiciele Departamentu Programów Ponadregionalnych MRR: **Katarzyna Wielguszevska, Jarosław Walczak, Tomasz Świebocki**.
- Pani **Magdalena Brzozowska**, Sekretariat Zespołu do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej

2) Termin spotkania Grupy

23 września 2008 r.

3) System pracy Grupy i przedmiot dyskusji

Przedmiotem prac Grupy były propozycje uproszczeń w systemie wdrażania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego pochodzące z następujących źródeł:

- 1) Zestawienia uwag zgłaszanych drogą elektroniczną na adres prostefundusze@mrr.gov.pl w ramach akcji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „Proste Fundusze”.
- 2) Zgłoszenia członków uczestniczących w pracach Grupy ds. Samorządy-Infrastruktura.

W zakres prac Grupy wchodziły dwa Programy Operacyjne: Rozwój Polski Wschodniej oraz Infrastruktura i Środowisko, z których punkt ciężkości skupiał się na Programie Operacyjnym

Infrastruktura i Środowisko. Ponadto do Grupy wpływały również propozycje uproszczeń dla Regionalnych Programów Operacyjnych, do których analizy Grupa nie była upoważniona. W związku z powyższym, decyzje w ramach Grupy, podejmowane były w drodze consensusu, co z kolei dawało podstawę do sformułowania rekomendacji.

Poza zgłaszanymi propozycjami uproszczeń analizie poddano również, wytyczne, instrukcje, akty prawne oraz wzory dokumentów.

Przy wyborze utrudnień, w odpowiedzi na które wdrożone zostaną działania naprawcze, Grupa ds. Samorządy- Infrastruktura położyła szczególny nacisk na wprowadzanie uproszczeń, które będą odczuwalne dla Beneficjentów i przyczynią się do pozytywniejszego postrzegania funduszy unijnych przez potencjalnych Wnioskodawców.

II. Zidentyfikowane utrudnienia oraz działania naprawcze i rekomendowane podjęte przez Grupę

Nadesłano **33 propozycje uproszczeń**, które dotyczyły etapu składania wniosków o dofinansowanie oraz etapu oceny i wyboru projektów infrastrukturalnych. Do terminu pierwszego spotkania Grupy (23.09.2008 r.) nie zostały przekazane propozycje uproszczeń związane z etapem wdrażania i rozliczania projektu. Spośród nadesłanych postulatów **10 propozycji uproszczeń** odnosiła się do Regionalnych Programów Operacyjnych. Nie były one rozpatrywane przez Grupę, z uwagi na fakt, iż zakres prac Grupy nie odnosił się do działań realizowanych w ramach RPO. Uzgodniono, iż zarówno zgłoszone propozycje, jak i konkluzje wynikające z prac Grupy zostaną przekazane odpowiednim Instytucjom Zarządzającym. Spośród rozpatrzonych propozycji / uwag Grupa przyjęła rekomendacje lub sformułowała zalecenia dla kwestii związanych z **14 postulatami**.

Wśród najważniejszych zgłoszonych problemów wymienić należy:

- duże wymagania w odniesieniu do przygotowywania studiów wykonalności dla projektów infrastrukturalnych sformułowane w zaleceniach do studiów wykonalności wydawanych przez poszczególne IZ, IP lub IW;
- problem z uzasadnieniem wyboru formy dokumentu (Studium wykonalności, rezultaty studium wykonalności),

- skomplikowaną, czaso- i kosztochłonną procedurę przygotowywania załączników do wniosku o dofinansowanie,
- system oceny wniosków o dofinansowanie i niemożność uzyskania dofinansowania w związku ze zbyt dużą liczbą projektów składanych przez beneficjentów, w stosunku do wielkości przyznanej alokacji,
- dokonywanie preselekcji projektów infrastrukturalnych,
- forma zabezpieczenia wkładu własnego,
- brak prawidłowo funkcjonującego generatora wniosków on-line.

1) Etap ogłoszenia konkursu i wnioskowania o dofinansowanie

Opis zidentyfikowanego utrudnienia:

- a. Duże wymagania w odniesieniu do przygotowywania studiów wykonalności dla projektów infrastrukturalnych, sformułowane w zaleceniach do studiów wykonalności wydawanych przez poszczególne Instytucje Zarządzające (IZ), Instytucje Pośredniczące (IP) lub Instytucje Wdrażające (IW). Zgłoszone zastrzeżenie dotyczyło konieczności wydatkowania dużych kwot na przygotowanie dokumentacji, na co mogą sobie pozwolić jedynie gminy dobrze sytuowane finansowo.

Podmiot zgłaszający utrudnienie:

Beneficjent instytucjonalny

Rekomendowane działanie naprawcze:

Grupa przyjęła stanowisko, iż Studium Wykonalności (SW) jest dokumentem niezbędnym do przygotowania projektów infrastrukturalnych, zalecenia do SW są narzędziem pomocniczym i porządkującym zarówno dla beneficjentów projektów, jak i instytucji oceniających projekt.

W związku z powyższym:

- I. **Zalecenia do SW należy traktować pomocniczo (jako tzw. best practices)** przez instytucje oceniające wniosek. Szczególną uwagę należy zwrócić na projekty, dla których przygotowano Studium Wykonalności przed wydaniem przez daną instytucję zaleceń. Projekty, dla których przygotowano studium wcześniej nie powinny być odrzucane z powodów formalnych. Oczywiście SW muszą spełniać

minimalne standardy wymagane przez odpowiednią IZ, IP lub IW, jednak zaleceń do SW nie należy traktować literalnie. Należy jedynie mieć na uwadze, iż przygotowanie przez beneficjenta SW zgodnie z zaleceniami do SW zwiększa prawdopodobieństwo pozytywnej oceny wniosku o dofinansowanie.

II. Ocena SW powinna być dokonywana na etapie oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie.

Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji:

Właściwe IZ, IP i IW.

Termin wdrożenia:

W trybie niezwłocznym.

Opis zidentyfikowanego utrudnienia:

- b. Zidentyfikowano utrudnienie w na etapie przygotowywania załączników do wniosku aplikacyjnego. Problemem jest konieczność przygotowania załącznika w postaci Zaświadczenia organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 w przypadku projektów nieinfrastrukturalnych (dostawy i usługi). Wątpliwość wzbudziła konieczność sporządzania takiego załącznika, gdyż wiąże się to z dostarczeniem map obejmujących miejsce realizacji projektu z zaznaczeniem obszarów ochronnych, co w przypadku np. projektu wyposażenia sal dydaktycznych wydaje się być bezzasadne. Dodatkowo, zgłoszono iż różne IP wymagają różnych wzorów Zaświadczenia organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000
- Zidentyfikowany problem dotyczył województwa pomorskiego, jednak ze względu na ogólny charakter sprawy Grupa poddała pod dyskusję problem interpretacji zapisów *Wytycznych w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych*, które zawierają regulacje w tym zakresie.

Podmiot zgłaszający utrudnienie:

Beneficjent instytucjonalny

Rekomendowane działanie naprawcze:

Grupa ustaliła, iż **postępowanie w sprawie ooś i Natury 2000 powinno przebiegać wg jednolitych schematów we wszystkich programach operacyjnych. Dotyczy to również wzorów dokumentów wymaganych, w tym Zaświadczenia organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 jako załącznik do wniosku o dofinansowanie.**

Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji:

Właściwe IZ.

Termin wdrożenia:

W trybie niezwłocznym.

Opis zidentyfikowanego utrudnienia:

- c. Zidentyfikowano problem zgłaszania zbyt dużej liczby projektów przez beneficjentów, w trybie konkursowym, co wiąże się z przygotowywaniem często kosztownej dokumentacji, w stosunku do dostępnej alokacji. Dodatkowo czasochłonna i kosztochłonna procedura przygotowywania załączników do wniosku aplikacyjnego powoduje, że beneficjenci muszą przeznaczać na ten cel znaczne środki finansowe, co uniemożliwia inwestowanie w inne działania. Zgodnie z założeniami i wcześniejszymi deklaracjami MRR określonymi w Wytycznych w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym zatwierdzonymi przez Ministra Rozwoju Regionalnego w dniu 5 lipca 2007 roku, w obecnym okresie programowania, aby **ograniczyć ww. wydatki beneficjentów**, zakładano wprowadzenie preselekcji projektów. Dodatkowo wskazano, iż nie dla wszystkich działań (np. w ramach PO IiŚ) jest jednoznaczne określenie sposobu wyboru projektów (preselekcja, konkurs, projekty indywidualne).

Podmiot zgłaszający utrudnienie:

Beneficjent instytucjonalny

Rekomendowane działanie naprawcze:

- I. Wskazano na **koniczność rzetelnego informowania beneficjentów** przez poszczególne IZ nt. sposobu wyboru projektów (konkurs, preselekcja, projekty

indywidualne) w ramach poszczególnych działań w krajowych i regionalnych programach operacyjnych.

- II. Grupa rekomenduje rozwiązanie dla konkursowego trybu wyboru projektów infrastrukturalnych w postaci **preselekcji projektów na podstawie wstępnych studiów wykonalności**. Pozwalałoby to na ograniczenie wydatków beneficjentów na przygotowanie całości dokumentacji, natomiast podmioty oceniające miałyby możliwość oceny projektów na podstawie bardziej wiarygodnych danych niż na podstawie fiszek.

Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji:

Właściwe IZ.

Termin wdrożenia:

W trybie niezwłocznym.

Opis zidentyfikowanego utrudnienia:

- d. Spełnianie wymogów formalnych dotyczących liczby egzemplarzy dokumentacji, podpisów i paraf oraz pieczęci na wniosku o dofinansowanie i dokumentacji załączonej do wniosku. Część instytucji wymaga pieczęci na każdej stronie wniosku. W niektórych działaniach w ramach programów operacyjnych instytucje wymagają kilku kompletów dokumentacji, co jest bardzo uciążliwe, biorąc pod uwagę obszerność dokumentacji wymaganej dla projektów infrastrukturalnych np. dostarczenie 4 kompletów dokumentacji parafowanych na każdej stronie. Uciążliwością jest wymaganie w przypadku niektórych instytucji 1 oryginału i 1 kopii potwierdzonej za zgodność z oryginałem. Ponadto koszty archiwizacji tej dokumentacji przez instytucje na kolejnych poziomach wdrażania są dość wysokie.

W przypadku aplikowania o środki w trybie konkursowym pojawia się problem dotyczący np. liczby kopii i oryginałów dokumentów, sposobu przekazania dokumentów (zszyte czy zbindowane), potwierdzenie złożenia wniosku, opis koperty czy sposobu zapisu danych na płycie CD. Im więcej kopii należy dostarczyć, tym większe ryzyko np. pojawienia się błędów formalnych.

Podmiot zgłaszający utrudnienie:

Beneficjent prywatny, beneficjent instytucjonalny

Rekomendowane działanie naprawcze:

Rekomenduje się:

- I. Wymaganie złożenia podpisów osób upoważnionych do podpisania wniosku o dofinansowanie wraz z właściwymi pieczęciami tylko na ostatniej stronie dokumentu.
- II. Parafowanie na każdej stronie wniosku o dofinansowanie wydaje się nieuzasadnione i czasochłonne.
- III. Wymaganie tylko jednego oryginału oraz wersji elektronicznej dokumentacji (w przypadku wymagania załączania do wniosku decyzji, pozwoleń itd. mogłyby być skanowane).

Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji:

Właściwe IZ.

Termin wdrożenia:

W trybie niezwłocznym.

Opis zidentyfikowanego utrudnienia:

- e. W sytuacji gdy wraz z wnioskiem aplikacyjnym przedkładany jest dokument - rezultaty studium wykonalności, bezzasadnym wydaje się wymaganie od beneficjentów przedkładania pełnego studium wykonalności. Utrudnienie polega na wymaganiu przez instytucję oceniającą wniosek obydwu tych dokumentów (taka sytuacja ma miejsce np. w przypadku niektórych działań w ramach PO IiŚ).

Podmiot zgłaszający utrudnienie:

Beneficjent instytucjonalny

Rekomendowane działanie naprawcze:

Wymaganie przy składaniu wniosku o dofinansowanie albo studium wykonalności albo rezultatów studium wykonalności.

Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji:

IZ PO IiŚ.

Termin wdrożenia:

W trybie niezwłocznym.

Opis zidentyfikowanego utrudnienia:

f. W trakcie spotkania Grupy wskazano na brak mechanizmu, który w danym roku pozwoliłby na współfinansowanie większej liczby projektów, nie tylko tych, które mieszczą się w alokacji na dany rok, czy też konkurs. Stworzenie rezerwy na pokrycie większej liczby prawidłowo przygotowanych przedsięwzięć pozwoliłoby na szybszą realizację projektów i wydatkowanie środków.

Podmiot zgłaszający utrudnienie:

Pracownik systemu wdrażania

Rekomendowane działanie naprawcze:

Grupa wskazała, iż rozwiązaniem mógłby być konkurs otwarty, zakładający ciągły nabór wniosków o dofinansowanie, aż do wyczerpania całości alokacji 2007 – 2013 na dane działanie. IZ powinny przeanalizować w ramach swoich programów operacyjnych możliwości takiego postępowania. Pozwoliłoby to wyeliminować sytuację, gdy projekt pomimo, że spełnia kryteria i jest projektem o wysokiej jakości i dobrym przygotowaniu nie dostaje dofinansowania, gdyż wyczerpano środki w ramach alokacji na dany rok.

Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji:

Właściwe IZ.

Termin wdrożenia:

W trybie niezwłocznym.

Opis zidentyfikowanego utrudnienia:

- g. Wskazano na duże problemy związane z utratą danych, w trakcie wypełniania wniosków w Generatorze wniosków on-line.

Podmiot zgłaszający utrudnienie:

Beneficjent instytucjonalny

Rekomendowane działanie naprawcze:

Wprowadzenie możliwości wypełniania dokumentacji w trybie off-line.

Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji:

Właściwe IZ.

Termin wdrożenia:

W trybie niezwłocznym.

2) Etap oceny i wyboru projektu

Opis zidentyfikowanego utrudnienia:

- a. Obowiązek zapewnienia w dniu składania wniosku 100% wartości projektu w budżecie lub na koncie. Poddano jako propozycje przyjęcie jako zabezpieczenia, potwierdzenia możliwości finansowych do zadłużenia, np. zaświadczenie z banku o zdolności kredytowej na dzień złożenia wniosku. W przypadku jst byłoby to zaświadczenie z RIO, że budżet danej gminy czy miasta pozwala na zaciągnięcie kredytu.

Podmiot zgłaszający utrudnienie:

Beneficjent Instytucjonalny

Rekomendowane działanie naprawcze:

Przedkładanie dokumentów potwierdzających zapewnienie przez beneficjenta środków na realizację projektu na etapie podpisywania umowy o dofinansowanie (jako załączniki do umowy o dofinansowanie), a nie na etapie składania wniosku o dofinansowanie.

Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji:

Właściwe IZ.

Termin wdrożenia:

W trybie niezwłocznym.

Opis zidentyfikowanego utrudnienia:

- b. Wskazano na utrudnienie w postaci konieczności prowadzenia odrębnego konta na potrzeby projektu w przypadku refundacji związane z przelewaniem środków własnych z konta beneficjenta- w tym przypadku gminy- na konto wyodrębnione dla projektu, a następnie na konto wykonawcy i z powrotem.

Podmiot zgłaszający utrudnienie:

Beneficjent Instytucjonalny

Rekomendowane działanie naprawcze:

Ze względu na fakt, iż obowiązek wyodrębniania konta na potrzeby realizacji projektu nie wynika z przepisów Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. Grupa zarekomendowała weryfikację tej kwestii przez IZ lub/ i instytucje podpisujące z beneficjentami umowy o dofinansowanie.

Osobne konto może być uzasadnione, w przypadkach zaciągnięcia pożyczki lub kredytu na realizację projektu oraz w przypadku zaliczkowego finansowania projektu. W przypadku finansowania projektu na zasadzie refundacji nie jest to konieczne.

Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji:

Właściwe IZ.

Termin wdrożenia:

W trybie niezwłocznym.

III. Wnioski końcowe

1. Grupa ds. Samorządy-Infrastruktura, w wyniku swojej działalności, zarekomendowała wdrożenie działań naprawczych, będących odpowiedzią na postulaty, dotyczące wykorzystania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dotyczyły one głównie **etapu składania wniosków o dofinansowanie oraz etapu oceny i wyboru projektów infrastrukturalnych**.
2. Przy wyborze utrudnień, w odpowiedzi na które wdrożone zostaną działania naprawcze, Grupa ds. Samorządy-Infrastruktura położyła szczególny nacisk na wprowadzanie uproszczeń, które będą odczuwalne dla Beneficjentów i przyczynią się do pozytywniejszego postrzegania funduszy unijnych przez potencjalnych Wnioskodawców.
3. Znaczna część zidentyfikowanych utrudnień dotyczyła **zracjonalizowania wymogów formalnych na etapie składania wniosków o dofinansowanie**. Grupa zarekomendowała w tym zakresie, weryfikację przez instytucje oceniające wnioski o dofinansowanie wymogów formalnych związanych z liczbą egzemplarzy dokumentacji, podpisami, parafami oraz pieczęciami na dokumentach w celu uproszczenia tych wymogów.
4. Kolejnym ważnym aspektem zgłoszonym w ramach akcji „Proste fundusze” była kwestia **wymagania różnych wzorów Zaświadczenia organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów Natura 2000 przez różne Instytucje Pośredniczące**. W związku z tym Grupa zarekomendowała **konieczność przestrzegania jednolitych procedur i precyzowania wymogów w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko**.
5. Część uwag zgłaszanych zarówno drogą elektroniczną w ramach akcji „Proste Fundusze”, jak i przez członków Grupy ds. Samorządy-Infrastruktura dotyczyła utrudnień w sposobie funkcjonowania Generatora Wniosków Aplikacyjnych, **głównie za sprawą utraty danych, w trakcie wypełniania wniosków w Generatorze wniosków on-line**. Grupa zarekomendowała podjęcie działań naprawczych w postaci wprowadzenia możliwości wypełniania dokumentacji w trybie off-line mające na celu wyeliminowanie problemów, z którymi spotykają się użytkownicy przedmiotowego narzędzia informatycznego.
6. Grupa rozpatrywała także postulat związany z kwestią **zgłaszania zbyt dużej liczby projektów przez beneficjentów, w trybie konkursowym**, co wiąże się z przygotowywaniem często kosztownej dokumentacji, w stosunku do dostępnej alokacji. W związku z powyższym Grupa zarekomendowała wprowadzenie **możliwości dokonywania preselekcji projektów na podstawie wstępnych studiów wykonalności**, w przypadku konkursów na projekty infrastrukturalne.
7. Kolejne etapy pracy Grupy powinny objąć również **Regionalne Programy Operacyjne**, do których zgłaszano liczne postulaty dotyczące uproszczeń.