



MINISTERSTWO FUNDUSZY
I POLITYKI REGIONALNEJ
DEPARTAMENT EUROPEJSKIEGO
FUNDUSZU SPOŁECZNEGO

Materiał informacyjny dotyczący procesu zarządzania zmianami w projektach finansowanych ze środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER)

Materiał zawiera dobre praktyki i rekomendacje Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój (IZ PO WER) dotyczące sposobu postępowania w procesie zarządzania zmianami w projektach PO WER. Poniższy materiał jest dedykowany przede wszystkim Instytucjom Pośredniczącym PO WER. Podstawę do opracowania niniejszego materiału stanowią m.in. przepisy podrozdziału 8.3 *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w projektach EFRR, EFS oraz FS na lata 2014-2020* dopuszczającego możliwość dokonywania przesunięć w budżecie projektu oraz wzór umowy o dofinansowanie PO WER określający zasady wprowadzania zmian w projekcie.

Ze względu na specyfikę projektów pozakonkursowych powiatowych urzędów pracy, materiał ten ich nie dotyczy.

1. Zmiany dotyczące wydłużenia realizacji projektu, w tym te dokonywane na podstawie art. 13 specustawy funduszowej

W związku z nowelizacją ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19*, obowiązującej od 23 grudnia 2020 r.,¹ uchylono przepis umożliwiający wydłużanie terminów składania wniosków o płatność bądź zakończenia realizacji projektów².

Jednocześnie, dla projektów będących w trakcie realizacji w 2020 r. - z wyłączeniem umów zakontraktowanych po wejściu w życie specustawy funduszowej, beneficjenci tych projektów mogli skorzystać z możliwości wydłużenia okresu realizacji projektu do 90 dni. Skutek stosowania tego przepisu, w przypadku właściwej grupy projektów, pozostaje w mocy pomimo jego uchylenia, do momentu zakończenia realizacji projektu. Wszystkie te projekty zostały bowiem wydłużone o 90 dni z mocy prawa.

Nowelizacja specustawy nie wydłużyła obowiązywania tego przepisu. Uznano bowiem że miał on zastosowanie do ograniczonej liczby projektów i jego możliwości zastosowania zostały już wyczerpane. Nie oznacza to natomiast, że tym samym została zniesiona możliwość wydłużania okresu realizacji projektów. Zmiana w zakresie okresu realizacji

¹ Na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy *o szczególnych rozwiązaniach...* (Dz. U z 2020 poz. 2327).

² Przewidzianych w obowiązującym pierwotnie art. 13 specustawy funduszowej, której poprzednia wersja obowiązywała do 22 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 694)

projektu mogła bowiem być wprowadzana również przed wejściem w życie specustawy funduszowej na zasadach ogólnych tj. w sposób analogiczny do innych zmian wprowadzanych do projektu. Zmiana okresu realizacji projektu to jednakże zmiana, która wymaga przekazania zaktualizowanego wniosku o dofinansowanie oraz uzyskania zgody instytucji będącej drugą stroną umowy. Przed okresem pandemii COVID-19 takiego rodzaju zmiany mogły być ograniczone obowiązującymi kryteriami wyboru projektów. Obecnie, w okresie obowiązywania specustawy funduszowej, istnieje możliwość akceptacji zmiany mimo ograniczeń jakie wprowadzają kryteria wyboru projektów. Elastyczność ta jest zapewniona w art. 12 specustawy. Przepis ten umożliwia bowiem właściwej instytucji będącej stroną umowy lub decyzji o dofinansowaniu projektu wyrazić zgodę na podjęcie zmian w projekcie, które skutkowałyby niespełnieniem kryteriów wyboru, na podstawie których został on pierwotnie wybrany do dofinansowania. Jednocześnie na beneficjencie spoczywa w tej sytuacji obowiązek wskazania m.in. argumentacji potwierdzającej wpływ skutków epidemii COVID-19 na realizację projektu, a w konsekwencji brak możliwości pełnego osiągnięcia celów lub założeń wynikających z umowy o dofinansowanie w pierwotnym terminie. Rolą instytucji udzielającej wsparcia jest dokonanie właściwej i pogłębionej oceny każdego przypadku indywidualnie. W sytuacji potwierdzenia wystąpienia trudności mających obiektywny wpływ na realizację projektu, tj. z przyczyn niezależnych od beneficjenta, instytucja ta ma możliwość podjęcia decyzji o zmianie warunków danej umowy, wykorzystując w tym celu art. 12 specustawy.

2. Elastyczność finansowa w ramach zadań budżetu zadaniowego projektu:

Zgodnie ze wzorem wniosku o dofinansowanie PO WER budżet projektu jest budżetem zadaniowym i wiąże beneficjenta projektu co do wskazanych zadań i przypisanych im kwot.

Szczegółowy budżet projektu rozliczanego w oparciu o faktycznie ponoszone wydatki wskazujący na koszty jednostkowe składające się na poszczególne zadania budżetu, zawierany we wniosku o dofinansowanie, służy z kolei ocenie kwalifikowalności wydatków na etapie oceny projektu przed przyznaniem dofinansowania. Budżet tworzony przez beneficjenta określa w sposób kierunkowy zadania, których sfinansowanie umożliwi osiągnięcie głównych celów projektu. Jednocześnie ze względu na efektywność realizacji projektów, zgodnie z ideą budżetu zadaniowego, dozwolone jest elastyczne posługiwanie się budżetem w ramach zaplanowanych zadań. Oznacza to, że istnieje możliwość finansowania nieprzewidzianych wydatków, jeśli są one uzasadnione i wpisują się w realizację danego zadania, na którym są dostępne wolne środki.

A zatem biorąc pod uwagę, że w przypadku projektów rozliczanych w oparciu o rzeczywiście ponoszone wydatki budżet jest budżetem zadaniowym, beneficjent ma swobodę w kształtowaniu kosztów jednostkowych oraz rodzaju wydatków, które ponosi w ramach danego zadania. Tym co ogranicza beneficjenta w wydatkowaniu środków, a tym samym we wprowadzaniu zmian w ramach kosztów jednostkowych poszczególnych zadań, są ogólne warunki kwalifikowalności, w tym zwłaszcza racjonalność i efektywność ponoszonych wydatków, ich powiązanie z celem projektu, jak również celem zadania, w ramach którego wydatki te są ponoszone. Beneficjenta wiążą również wyjaśnienia i ustalenia mające miejsce podczas oceny i negocjacji projektu. Oznacza to, że jeśli pewne wydatki na etapie oceny zostały wyłączone z budżetu nie powinny być w nim umieszczane przez beneficjenta ponownie, gdyż będzie to skutkowało uznaniem tych wydatków za niekwalifikowalne jako

zakwestionowane na etapie oceny projektu. Beneficjent powinien również pamiętać, że na etapie weryfikacji wniosku o płatność może być poproszony przez IP o uzasadnienie konieczności poniesienia poszczególnych wydatków, jak również wykazania poniesienia ich zgodnie z obowiązującymi zasadami (np. że cena, którą zapłacił za daną usługę/towar jest ceną rynkową), a także przedstawienia wyjaśnienia niezbędności danego wydatku dla realizacji danego zadania.

Wiąże się z tym również kwestia nieprzestrzegania standardu maksymalnych cen rynkowych. Należy pamiętać, że standard ten wiąże beneficjenta, co do zasady, na etapie oceny danego projektu tj. przed przyznaniem dofinansowania, co faktycznie oznacza, że na etapie realizacji projektu przekroczenie tych kwot jest możliwe o ile będzie to wynikiem postępowania konkurencyjnego i tak długo jak nie powoduje zmiany wartości zadań nie wymaga zgody instytucji pośredniczącej. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę, że ceny te są wynikiem analizy rynkowej, odstępstwo i przekroczenie kwoty ze standardu powinno być co do zasady wyjątkiem, weryfikowanym na etapie wniosku o płatność przez IP pod kątem efektywności i racjonalności ponoszonych kosztów (tj. czy jej przekroczenie jest związane z rozstrzygnięciem postępowania o udzielenie zamówienia, w tym w ramach zasady konkurencyjności).

Podsumowując, zmiana rodzaju kosztów jednostkowych w ramach danego zadania, jak również wysokości tych kosztów, o ile nie zmienia wartości danego zadania, nie stanowi zmiany w projekcie i nie wymaga zgłaszania ani akceptacji IP.

3. Elastyczność finansowa między zadaniami budżetu:

Wzór umowy o dofinansowanie dla PO WER, w części przepisów dotyczących zmiany projektu, daje możliwość elastycznego przenoszenia środków również pomiędzy zadaniami. Elastyczność ta jest ograniczona i możliwa do realizacji do ustalonego procentowego poziomu, który jest weryfikowany w odniesieniu do wartości poszczególnych zadań. Przesunięcia finansowe nieprzekraczające ustalonego poziomu, tj. 10% wartości zadania, mogą być dokonywane przez beneficjentów bez konieczności wnioskowania o akceptację ze strony właściwej instytucji będącej drugą stroną umowy. A zatem, co do zasady, przenoszenie środków pomiędzy zadaniami do wysokości 10% zadania, z którego środki są przenoszone i 10% wartości zadania, na które przesuwane są środki nie wymaga zgłoszenia i akceptacji instytucji będącej drugą stroną umowy. Przekroczenie ustalonego poziomu objętego możliwością elastycznego przenoszenia środków pomiędzy zadaniami, będzie wiązało się z koniecznością dokonania zmiany w projekcie, a tym samym uzyskania zgody na przesunięcia/zmiany właściwej instytucji będącej drugą stroną umowy o dofinansowanie. Należy przy tym pamiętać, że limit 10% odnoszony jest zawsze do pierwotnego wniosku o dofinansowanie, stanowiącego załącznik do podpisywanej umowy o dofinansowanie projektu.

Dokonując przesunięcia środków w ramach dopuszczalnego poziomu lub wnioskując o dokonanie zmiany w projekcie, beneficjent powinien przemyśleć tę decyzję w kontekście celowości i racjonalności podejmowanych zmian, biorąc pod uwagę potencjalne korzyści oraz ewentualne zagrożenia dla realizacji zadań, których dotyczy przeniesienie środków.

4. Ograniczenia w zasadzie elastyczności budżetu:

Z ogólnej zasady elastyczności budżetu wyłączone są niektóre zadania lub kategorie kosztów, podlegające odrębnym zasadom bądź limitom. Przesuwanie środków między zadaniami nie może powodować zwiększenia łącznej wysokości wydatków dotyczących:

- cross-financingu;
- zakupu środków trwałych;
- kosztów ponoszonych ryczałtowo (czyli np. kosztów pośrednich, zadań rozliczanych stawkami jednostkowymi);
- wydatków ponoszonych poza terytorium kraju i Unii Europejskiej.

A zatem w odniesieniu do ww. kategorii wydatków zasada 10% elastyczności środków między zadaniami, a także elastyczność w ramach zadania, nie może mieć zastosowania jeśli powodowałyby ich zwiększenie. Ewentualne zmiany wymagają zgody instytucji będącej stroną umowy.

Korzystając z elastyczności budżetu należy zwrócić uwagę na ile zmiany wprowadzane w wydatkach budżetu są zmianą faktycznie wpisującą się w ten mechanizm i czy nie są raczej efektem innych, znaczących zmian w projekcie, skutkujących już koniecznością uzyskania zgody IP na ich wprowadzenie np. rezygnacja z przeprowadzenia konferencji na rzecz spotkań warsztatowych w trybie on-line może wartościowo mieścić się w 10% elastyczności wydatków niemniej jednak zmiana ta spowoduje konieczność wprowadzenia również zmian w innych częściach wniosku o dofinansowanie np. w zadaniach w projekcie, które bez zgody IP wprowadzone być już nie mogą.

5. Elastyczność budżetu a ograniczenia techniczne systemów informatycznych:

Jak wynika z powyższych punktów większość zmian dokonywanych w ramach budżetu nie będzie kwalifikowała się jako zmiana do projektu i nie będzie wymagała zgłoszenia i uzyskania akceptacji IP, a tym samym aktualizacji wniosku o dofinansowanie. Jednocześnie system informatyczny, w którym przedkładane są do rozliczenia wnioski o płatność ogranicza możliwość rozliczenia wydatków wyłącznie do tych, które znajdują się w aktualnej wersji wniosku o dofinansowanie – inne wydatki nie zaciągną się do wniosku o płatność, a tym samym nie będą mogły zostać rozliczone. W efekcie wspomniana elastyczność budżetowa często nie była w pełni wykorzystywana przez beneficjentów oraz instytucje pośredniczące. Powodów tej sytuacji należy upatrywać głównie w sposobie przygotowywania wniosków o dofinansowanie, w tym zwłaszcza szczegółowych budżetów projektu. Już instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie wskazuje bowiem, że w ramach szczegółowego budżetu tworzone kategorie budżetowe powinny być sformułowane ogólnie, tak aby były maksymalnie pojemne i mieściły w sobie różnego rodzaju wydatki. Informację o planowanych rodzajach wydatków w ramach danej kategorii budżetowej należy natomiast podawać w uzasadnieniu pod szczegółowym budżetem projektów poprzez przykładowe wskazanie szczegółowych kosztów, które w ramach takiej ogólnej kategorii wydatków mogą być rozliczane. W efekcie, stworzenie ogólnych, pojemnych kategorii wydatków pozwala na faktyczne zastosowanie zasady elastyczności, a uzasadnienie pod budżetem wraz z dodatkowymi, ewentualnymi wyjaśnieniami składanymi przez beneficjenta na etapie oceny

wniosku, pozwalają oceniającym na prawidłową ocenę projektu i jego budżetu. W przypadku konieczności sfinansowania kosztów nieprzewidzianych wprost w szczegółowym budżecie projektu, na etapie składania wniosku o dofinansowanie takie pojemne kategorie wydatków pozwolą na sfinansowanie kosztu, który jest niezbędny a mieści się w ramach danej kategorii kosztu.

W powyższej sytuacji ogranicza się przypadki kiedy występuje konieczność wprowadzenia dodatkowych kategorii wydatków do wniosku o dofinansowanie. Dla realizowanych projektów, w których kategorie wydatków zostały ustalone zbyt szczegółowo należy w pierwszej kolejności przeanalizować możliwość włączenia nieprzewidzianego wydatku do najbardziej ogólnie zdefiniowanej kategorii i zadania. Jeśli nie istnieje taka możliwość, kolejnym akceptowalnym rozwiązaniem będzie utworzenie w ramach zadania ogólnej kategorii wydatków, która mogłaby pomieścić wydatki nowe, których potrzebę sfinansowania beneficjent obecnie widzi, ale która również mogłaby potencjalnie pomieścić inne, niezbędne wydatki, mieszczące się w ramach danego zadania i możliwe do sfinansowania w ramach istniejącego mechanizmu elastyczności. Rekomendowane powyżej rozwiązanie powinno ograniczyć sytuacje, w których beneficjenci nie mogą w praktyce wykorzystać przysługującej im zasady elastyczności i muszą zgłaszać do instytucji pośredniczącej każdą wprowadzaną zmianę do szczegółowego budżetu projektu, a także sytuacje, gdy przedkładając wnioski o płatność dokumentują wydatki niemieszczące się w celach i kategoriach kosztów, właściwych dla danego zadania. Jednocześnie w przypadkach konkursów, w których z racji przedmiotu jakiego dotyczą trudno jest ustalić pojemne kategorie budżetowe gdyż nie jest możliwe określenie jakie wydatki będą niezbędne dla osiągnięcia zakładanych rezultatów (np. konkursy na innowacje społeczne) IP może przewidzieć już na etapie planowania projektu możliwość wprowadzenia odrębnej kategorii dla innych wydatków, mieszczących się w ramach danego zadania i możliwych do sfinansowania w ramach zasady elastyczności budżetu. Wartość takiej kategorii wydatku na etapie jej wprowadzania do budżetu wynosiłaby 0 zł.

6. Oszczędności w projekcie a elastyczność budżetu:

W przypadku gdy powstaną oszczędności na etapie realizacji projektu, beneficjent ma kilka możliwości działania. W sytuacji gdy są to oszczędności niewynikające z rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, czy zasady konkurencyjności, a beneficjent widzi uzasadnienie dla ich zagospodarowania w ramach zadania w którym powstały, może to zrobić w ramach elastyczności danego zadania, a informacja o powstałych oszczędnościach i ich przeznaczeniu w ramach danego zadania nie musi być przekazywana do IP. W sytuacji gdy są to oszczędności niewynikające z rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, czy zasady konkurencyjności a beneficjent chce je przenieść między zadaniami, wykorzystując 10% elastyczność, również nie musi prosić o zgodę instytucji pośredniczącej.

W sytuacji natomiast gdy oszczędności powstają w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia lub zasady konkurencyjności przekraczają 10% środków alokowanych na dane zadanie – beneficjent może je wykorzystać ale pod warunkiem uzyskania zgody instytucji pośredniczącej. W sytuacji gdy beneficjent nie uzyska akceptacji IP dla zagospodarowania powstałych oszczędności, podlegają one zwrotowi do instytucji

pośredniczącej i pomniejszając wartość zawartej umowy o dofinansowanie. W takiej sytuacji należy sporządzić aneks do umowy, który uwolni niewykorzystaną część alokacji.

7. Pozostałe zmiany we wniosku o dofinansowanie

Zakres zmian możliwych do wprowadzenia we wniosku o dofinansowanie reguluje umowa o dofinansowanie projektu zawarta z właściwą instytucją pośredniczącą. Co do zasady, beneficjent jest związany brzmieniem wniosku o dofinansowanie oraz wyjaśnieniami przekazywanymi do IP podczas negocjacji projektu. A zatem, wszelkie zmiany w części opisowej wniosku powinny być zgłaszane do IP i uzyskać jej zgodę. IP analizując zakres wprowadzanych zmian ocenia, na ile proponowane zmiany są istotne i wpływają na cel projektu oraz planowane do osiągnięcia rezultaty, są możliwe do wprowadzenia bez naruszenia kryteriów wyboru projektu określonych i przyjętych dla danego projektu lub konkursu przez Komitet Monitorujący Program Operacyjny.

W tym kontekście należy pamiętać również o obowiązku informowania IP o osobie pełniącej rolę koordynatora/kierownika projektu oraz wprowadzonym taryfikatorze kosztów pośrednich, który przewiduje karę za nieprzestrzeganie zapisów wniosku w zakresie ustalonego systemu zarządzania projektem w sytuacji gdy stwierdzona zostanie jego nieprawidłowa realizacja.

Bardziej elastyczne podejście do zmian w projekcie zostało wprowadzone w związku z panującymi trudnościami związanymi z pandemią COVID-19. W efekcie, w celu przeciwdziałania pojawiającym się trudnościom wprowadzono m.in. możliwość zmian w sposobie świadczenia wsparcia z trybu stacjonarnego na tryb zdalny. Zmiana ta nie wymaga najczęściej zgody IP (poza sytuacjami gdy istnieje konieczność renegotjacji budżetu projektu oraz zmiany przyjętych wskaźników realizowanego wsparcia) ale wymaga odpowiednio wcześniejszego jej poinformowania o planowanej do wprowadzenia zmianie.

W odpowiedzi na trudności spowodowane pandemią COVID-19 wprowadzono również możliwości zmiany projektu w oparciu o art. 12 tzw. specustawy funduszowej. Przepis ten daje możliwość elastycznego dostosowania projektu do możliwości jego realizacji w utrudnionych warunkach wynikających z pandemii. Zmiany te możliwe są jednakże do wprowadzenia wyłącznie za pisemną zgodą IP.

Jednocześnie wprowadzając zmiany do projektu należy pamiętać, że co o zasady nie powinny one być wprowadzane na końcowym etapie realizacji projektu. Pozwoli to na uniknięcie ewentualnych zarzutów o zmianie projektu w związku z brakiem osiągnięcia celów projektu i chęci uniknięcia proporcjonalnego rozliczenia budżetu projektu.