



Projekt nr. PL2002/000-580-01-03: Przygotowanie do Funduszu Spójności

# Ministerstwo Gospodarki i Pracy

Departament Koordynacji Funduszu Spójności

## KWALIFIKOWALNOŚĆ WYDATKÓW W FUNDUSZU SPÓJNOŚCI

Zasady kwalifikowania wydatków - Nieprawidłowości  
Problemy na etapie przygotowywania projektów  
Przykłady doświadczeń greckich  
Podsumowanie problemów na etapie wdrażania projektu

Prezentacja opracowana przez ekspertów greckich:

Kostas Lemas  
Nikiphoros Bakalis  
Dimitris Gourgiotis  
Nikolas Kafantaris  
Kostas Papamitropoulos

**Projekt współpracy bliźniaczej Phare 2002/000-580-01.03  
„Przygotowanie do Funduszu Spójności”**



**Warszawa, lipiec 2005**

## **Kwalifikowalność wydatków w projektach współfinansowanych przez Fundusz Spójności**

Niniejsza prezentacja adresowana jest do potencjalnych beneficjentów końcowych projektów finansowanych z Funduszu Spójności.

Po krótkim opisie podstawowych zasad dotyczących kwalifikowania wydatków, skoncentrujemy się na tym jak unikać problemów, zwłaszcza tych związanych z kwalifikowalnością określonych prac i wydatków, już na etapie przygotowania projektów.

### **Wymogi technicznie i finansowe**

- wartość projektu > 10 milionów euro; (mniejsze projekty jedynie w należycie uzasadnionych przypadkach) (art. 10.3 Rozporządzenia 1164/94)
- projekty ukończone przed otrzymaniem wniosku nie kwalifikują się do wsparcia (art. 6 Rozporządzenia 16/2003);
- średnioterminowe korzyści społeczne i gospodarcze muszą być proporcjonalne do przyznanych środków (art. 10.4 Rozporządzenia 1164/94);
- projekt musi być dojrzały pod względem technicznym i środowiskowym.

### **Dojrzałość techniczna projektu**

- Dojrzałość techniczna oznacza istnienie gotowej i zatwierdzonej dokumentacji przetargowej. Nawet wówczas potrzeba jeszcze przynajmniej 6 miesięcy na zawarcie kontraktu.
- Studium wykonalności stanowi wstępny etap dojrzałości technicznej.
- Do kompletności wniosku potrzebna jest także analiza kosztów i korzyści.

### **Dojrzałość środowiskowa projektu**

- Pełna dojrzałość środowiskowa oznacza uzyskanie wszystkich zezwoleń środowiskowych, bądź oficjalnych zwolnień z ich posiadania, wymaganych prawem unijnym. Tylko wtedy wniosek o pomoc może być rozpatrywany.
- Chociaż przedstawienie innych pozwoleń, wymaganych wewnętrznym prawem Państwa Członkowskiego, nie jest wymagane do podjęcia decyzji Komisji, dobrze jest je uzyskać bądź zostać zwolnionym z konieczności ich posiadania.

### **Okres kwalifikowalności**

Okres kwalifikacji wydatków rozpoczyna się w dniu, w którym Komisja otrzymuje kompletny wniosek (art. 10.4 Rozporządzenia 1164/94) oraz kończy w dniu określonym w decyzji zatwierdzającej projekt. (art. 7 i 8 Rozporządzenia 16/2003).

### **Decyzja zatwierdzająca projekt**



Decyzja zatwierdzająca projekt stanowi prawną podstawę dla realizacji danego projektu. Jej zapisy muszą być ściśle przestrzegane a jakiegokolwiek odstępstwo możliwe jest tylko za pisemną zgodą Komisji. Wszelkie odstępstwa od treści decyzji muszą zostać potwierdzone stosowną zmianą Decyzji.

Zważywszy, że dopuszczalna jest tylko jedna poprawka, wskazane jest zachowanie dużej ostrożności. Zmiany mogą prowadzić do niekwalifikowalności i powstania nieprawidłowości, a nawet sprzeniewierzenia środków.

### **Kwalifikowalność poszczególnych wydatków**

Wydatki kwalifikowalne to te związane z (art. 9 Rozporządzenia 16/2003):

- Planowaniem i projektowaniem
- Zakupem terenu
- Przygotowaniem terenu budowy
- Budową
- Sprzętem
- Zarządzaniem projektem
- Wydatki na działania informacyjne i promujące
- VAT, warunkowo.

### **Planowanie i projektowanie**

- Wydatki związane z planowaniem, ekspertyzami oraz projektowaniem, pod warunkiem, że są bezpośrednio związane z danym projektem i zatwierdzone decyzją Komisji (art. 13,14 i 15 Rozporządzenia 16/2003)
- Kontrakty muszą mieścić się w czasie określonym dla wdrożenia projektu

### **Zakup terenu (art. 16-20 Rozporządzenia 16/2003)**

Jest kwalifikowany, o ile dotyczy terenu niezabudowanego, jest bezpośrednio związany z projektem oraz nie przekracza 10% kosztów kwalifikowanych określonych w decyzji Komisji. Ewentualne przekroczenie tego limitu wymaga zatwierdzenia decyzją Komisji.

Transakcje o charakterze spekulacyjnym nie są dopuszczalne i istnieje obowiązek wykazania, że cena zapłacona za dany teren była słuszna.

Wydatek na zakup terenu, który po zakończeniu projektu pozostanie użytkowany w leśnictwie lub rolnictwie nie jest kwalifikowany chyba, że decyzja Komisji stanowi inaczej.

Zakup terenu „uzbrojonego” może być kwalifikowany, jeżeli jest to szczegółowo uzasadnione i zatwierdzone decyzją Komisji.

Zakup terenu stanowiącego już własność POZR lub będącego własnością państwową nie jest kwalifikowany.

Oplaty prawnicze i notarialne bezpośrednio związane z zakupem terenu są kwalifikowane, o ile zostały opłacone w okresie kwalifikowania. To samo dotyczy map topograficznych.



### **Przygotowanie placu budowy (art. 22 Rozporządzenia 16/2003)**

- W przypadku, gdy POZR wykonuje prace przygotowania terenu lub prace budowlane, albo ich część, na własny rachunek, wydatki związane z zakupem lub wytworzeniem środków trwałych i sprzętu wykorzystywanego na etapie realizacji projektu nie są kwalifikowalne.
- Środki trwałe i sprzęt specjalnie zakupiony **lub** wytworzony w celu wdrożenia projektu może być uznany za kwalifikowalny, jeżeli po wykorzystaniu nie posiada wartości ekonomicznej lub jest złomowany, oraz o ile decyzja Komisji zawiera konkretny zapis, który tak mówi.
- Wydatki związane z wynajmem sprzętu będącego własnością prywatną są kwalifikowane.

### **Budowa**

- Środki trwałe i sprzęt specjalnie zakupione **lub** wytworzone w celu realizacji projektu mogą być uznane za kwalifikowane, jeżeli po wykorzystaniu nie posiadają wartości ekonomicznej lub są złomowane, oraz o ile decyzja Komisji zawiera konkretny zapis, który tak mówi.
- Pozycje nieujęte w zakresie rzeczowym opisanym w decyzji Komisji nie kwalifikują się do wsparcia.
- Dodatkowe płatności za pozycje ujęte w specyfikacji przetargowej nie są kwalifikowane.

### **Zarządzanie projektem**

Dla każdego projektu można wyznaczyć oficjalnego kierownika projektu. Kierownikiem projektu może być firma związana kontraktem z Beneficjentem FS. Kierownik projektu może, na swoją całkowitą i wyłączną odpowiedzialność, wykonywać zadania, które zostaną mu przydzielone w ramach konkretnej struktury utworzonej w celu realizacji projektu.

Kierownik projektu wybierany jest zazwyczaj nie później, niż trzy miesiące od decyzji Komisji i zawsze przed datą dokonania przez Komisję pierwszej płatności pośredniej. Kontrakt na zarządzanie projektem przyznawany jest w ramach procedury przetargowej.

### **Działania informujące i promujące (art. 36 Rozporządzenia 16/2003)**

Wydatki na działania promujące i informacyjne realizowane zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 621/2004 będą kwalifikowane.

Dodatkowe wydatki poniesione przez Beneficjenta, konieczne do zmiany tablic informacyjnych i pamiątkowych tak aby odpowiadały wymogom obowiązujących „Wytycznych dla prowadzenia działań informacyjnych i promujących dotyczących przedsięwzięć Funduszu Spójności” (począwszy od wersji wytycznych, która weszła w życie w dniu 26 kwietnia 2005 r.) oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 621/2004, będą uznane za kwalifikowane.

Ponadto, dodatkowe wydatki poniesione w celu wypełnienia wymagań określonych w



„Wytycznych do prowadzenia działań informacyjnych i promujących dotyczących przedsięwzięć Funduszu Spójności” dotyczące lokalizacji i częstotliwości umieszczania tablic informacyjnych są uznane za kwalifikowane, jeśli wydatki te są przewidziane w zatwierdzonym budżecie projektu.

### **VAT, warunkowo**

Podatek VAT jest uważany za kwalifikowany tylko wtedy, gdy jest autentycznie i ostatecznie poniesiony przez POZR. VAT odzyskiwalny jakimikolwiek sposobami, nie jest uznawany za kwalifikujący się do pomocy nawet, gdy nie został faktycznie odzyskany przez POZR **lub** przez końcowego beneficjenta (art. 11 Rozporządzenia 16/2003).

W żadnym przypadku częściowe finansowanie Wspólnoty nie może przekraczać całkowitego wydatku kwalifikującego się do pomocy, z wyłączeniem VAT.

### **Koszty operacyjne (art. 35 Rozporządzenia 16/2003)**

- Koszty operacyjne projektu lub grupy projektów nie kwalifikują się do pomocy (wynagrodzenia, towary konsumpcyjne, części zapasowe, energia, środki czystości, itp.).
- Szkolenie personelu obsługującego oraz testowanie projektu i jego sprzętu może być uznane za wydatek kwalifikowalny na konieczny okres określony w decyzji Komisji.

### **Inne**

Inne wydatki określone Rozporządzeniem KE 16/2003 to:

- ◆ Patenty (art. 24)
- ◆ Opłaty za usługi prawnicze (art. 34)
- ◆ Wydatki finansowe (art. 30)
- ◆ Prace podwykonawcze (art. 39)
- ◆ Zakup używanego sprzętu (art. 38)
- ◆ Środki trwałe (art.25 i 26)
- ◆ Zakup nieruchomości (art.21)
- ◆ Szczególne techniki finansowania (art. 33)
- ◆ Parkingi (art. 37)
- ◆ Komitet Monitorujący (art. 40 i 41)
- ◆ Systemy komputerowe (art. 42)

### **Wnioski**

- Każdy wydatek może być uznany za kwalifikujący się do pomocy pod warunkiem uwzględnienia go w decyzji Komisji.
- Kwalifikowalność wydatku może zależeć od takich czynników, jak:



- ◆ Czas
  - ◆ Koszt
  - ◆ Ilość
  - ◆ Jakość
- 
- Nawet wydatek, który w świetle stosownych przepisów jak najbardziej kwalifikuje się do pomocy może stać się niekwalifikowany, gdy:
    - Zostanie poniesiony poza okresem określonym w decyzji Komisji;
    - Stwierdzona zostanie nieprawidłowość lub nadużycie. Powszechną nieprawidłowością jest brak ogłoszenia o zamówieniu publicznym w oficjalnym dzienniku urzędowym UE;
    - Wystąpi wspólne finansowanie projektu przez Funduszu Spójności i fundusze strukturalne.
  
  - Nieprzewidziany wydatek może stać się wydatkiem kwalifikowanym o ile jego nieprzewidywalny charakter jest poza wszelką wątpliwością, np.:
    - Wydatki związane ze zmianami zasad i regulacji prawnych;
    - Wydatki wynikające z zaistnienia “siły wyższej”, takich jak kataklizmy, wojna, itp.
    - Wydatki spowodowane nieoczekiwanymi zmianami w warunkach realizacji projektu.

### **Część praktyczna**

Część praktyczna poświęcona będzie wypracowaniu metodologii związanej z przygotowaniem projektów zgodnie z zasadami kwalifikowalności, w oparciu o doświadczenia zdobyte przez systemy wdrożone przez stare Państwa Członkowskie korzystające z pomocy dostępnej w ramach Funduszu Spójności.

Odniesienie się do skomplikowanego systemu zarządzania stosowanego w Grecji umożliwi wyciągnięcie pożytecznych wskazówek dotyczących:

- Wytycznych dot. kwalifikowalności wydatków
- List sprawdzających
- Kontrolowania kwalifikowalności w trakcie realizacji

Na etapie wdrażania najważniejsze jest odpowiednio szybkie zidentyfikowanie problemu na etapie weryfikacji wydatku.

### **Kilka rad**

- Etap przygotowania wniosku jest najważniejszy.
  
- Wytyczne dot. kwalifikowalności oraz listy sprawdzające muszą być stosowane już na tym etapie.
  
- Etap zakupów i kontraktowania jest również ważny.



- Na etapie realizacji należy szczególnie uważać podczas weryfikacji wydatków.
- Ważne jest dobre wykorzystanie jedynej dopuszczalnej poprawki.

### **Wytyczne dot. kwalifikowalności**

Wytyczne dot. kwalifikowalności powinny być na bieżąco aktualizowane, zgodnie z wynikami audytu.

Greckie wytyczne dla Funduszy Strukturalnych nie były aktualizowane od roku 2001 i nie ma oddzielnych wytycznych dla Funduszu Spójności. Pierwszy zestaw wytycznych powinien być oparty na Rozporządzeniu i być napisany w sposób łatwiejszy do zrozumienia.

Co można byłoby dodać do zapisów zawartych w Rozporządzeniu?

- Należy uświadomić Beneficjentom FS, że nawet wydatek, który jak najbardziej kwalifikuje się do pomocy może być uznany za niekwalifikowany w przypadku, gdy ma miejsce nieprawidłowość;
- Nigdy nie powinno się zmieniać warunków kontraktu na bardziej łagodnie w porównaniu z zamówieniem publicznym i specyfikacją;
- Należy bardzo uważać, aby w trakcie przetargów nie doszło do naruszenia przepisów dotyczących konkurencji;
- Wskazane jest zachowanie szczególnej ostrożności przy płatnościach, przy których dochodzi do przekroczeń kosztów lub ilości. W przypadku, gdy płatność zostanie uznana za nie kwalifikującą się do wsparcia, różnicę będzie musiał pokryć beneficjent końcowy.  
W Grecji Instytucje Zarządzające (w Polsce Instytucje Pośredniczące) przed zezwoleniem na płatność prowadzą kontrole prewencyjne wszystkich wniosków o płatność. Wadą tego podejścia są opóźnienia w płatnościach a co za tym idzie we wdrażania projektów.

### **Najczęściej zadawane pytania**

Podane tu odpowiedzi oparte są na regulacjach dotyczących kwalifikowalności oraz doświadczeniach ekspertów greckich.

#### **Nowy wydatek**

**P:** *Co należy zrobić w przypadku nowego wydatku, który przewyższa lub nie został objęty rezerwą?*

**O:** Środki rezerwowe wykorzystywane są na pokrycie błędów, które mogą wystąpić w ilościach zakładanych na etapie projektowania. Każdy wydatek nie objęty rezerwą musi zostać dodatkowo zakontraktowany po przeprowadzeniu nowego przetargu, a nie zlecony temu samemu wykonawcy w ramach dodatkowych kontraktów.

Dodatkowe kontrakty można zawierać jedynie na dodatkowe wydatki, które faktycznie nie były możliwe do przewidzenia i nie mogą zostać wydzielone z bieżącego kontraktu.



W Grecji takie przypadki są przedmiotem tzw. "sweeping contracts", grupujących wszystkie nowe pozycje, itp. Kontrakty te są przedmiotem przetargu po przedstawieniu wniosku o poprawkę. Jeżeli dodatkowe pozycje są zatwierdzone, płatności dokonuje FS, jeśli nie, pokrywane są z funduszy własnych, zwłaszcza, gdy są niezbędne dla projektu.

### **Koszty operacyjne (Doświadczenia greckie - 1)**

**P:** *Co robi się w Grecji z kosztami obsługi?*

**O** W przeszłości kontrakty dotyczące stacji uzdatniania wody, oczyszczalni ścieków lub innych specjalnych projektów obejmowały 2 lata obsługi przez wykonawcę. Obecnie już tak nie jest i dopuszczalne jest jedynie szkolenie personelu w ramach krótkiego okresu próbnego. Kiedyś kontrakty obejmowały także na 2 lata części zapasowe. Z tego również zrezygnowano i obecnie wydatki te są uznawane za niekwalifikowany koszt operacyjny. Instytucje Zarządzające (IZ) chciały także usunąć wydatki związane z niezainstalowanym sprzętem rezerwowym. Z tego powodu nastąpił powrót do instalacji sprzętu awaryjnego na każdym stanowisku pracy, co skutkowało niepotrzebnym wzrostem kosztów projektu i poziomu ich skomplikowania.

### **Koszty operacyjne (Doświadczenia greckie - 2)**

- Duży sprzęt serwisowy, jak np. samochody do czyszczenia kanalizacji, zostały zakwalifikowane ze względu na to, że chronią projekt i wydłużają okres jego użyteczności.
- Mieliśmy duże problemy z przekonaniem niektórych greckich IZ, co do konieczności posiadania specjalnych pojazdów z dźwigami do wywozu pojemników z osuszonym osadem ściekowym z oczyszczalni ścieków do w celu unieszkodliwienia. Udało się jedynie wyjaśniając, że brak odbioru osadu będzie równoznaczny z zablokowaniem ujścia kanału ściekowego.
- W projektach dotyczących odpadów stałych nie mamy prawa akceptować wydatków związanych ze śmieciarkami, skrzyniami, czy pojemnikami. Ale w przypadku projektu polegającego na sortowaniu odpadów u źródła, wydatki związane z pojazdami specjalnymi, pojemnikami i skrzyniami mogą kwalifikować się do pomocy. Trzeba jednak uważać, aby bez uprzedniej zgody nie zmieniać ich liczby i rozmiarów.

### **Niektóre z funkcji kierownika projektu**

**P:** Proszę wymienić funkcje kierownika projektu.

**O:** Kierownik projektu może być odpowiedzialny za następujące zadania:

Przed przetargiem oraz w trakcie postępowania przetargowego kierownik projektu odpowiada za:

- (a) przygotowanie szczegółowych dokumentów przetargowych, wszechstronnej specyfikacji



zadania oraz standardów lub, jeżeli dokumenty przetargowe są już przygotowane lub są przygotowane przez inny organ, szczegółową analizę dokumentów przetargowych w celu uniknięcia błędów lub opuszczeń oraz zminimalizowania nieprzewidzianych prac.

- (b) szczegółową analizę przetargów oraz, o ile stosowne, alternatywnych projektów technicznych;
- (c) przed przyznaniem kontraktu, rozwiązywanie pozostałych kwestii technicznych i handlowych;

Po przetargu oraz w trakcie budowy kierownik projektu odpowiada za:

- (a) określenie systemu planowania projektów, w tym wskaźników fizycznych oraz finansowych oraz celów i działań krytycznych;
- (b) zdefiniowanie systemu sprawozdawczości i informacji w celu umożliwienia skutecznego monitorowania finansowego i fizycznego postępu prac;
- (c) nadzór prac wdrożeniowych, monitorowanie postępu oraz regularne składanie sprawozdań dotyczących wdrożenia (raport z fizycznego i finansowego postępu prac);
- (d) monitorowanie jakości wdrożenia oraz zdefiniowanie kryteriów i metodologii dla kontroli jakości, w tym za kontrolę sprzętu niezbędnego do poprawnego wykonania projektu;
- (e) kontrole bezpieczeństwa;
- (f) procedurę akceptacji oraz sprawdzania faktur;
- (g) sprawdzenie wszystkich projektów technicznych wykonawcy pod kątem ich zgodności ze specyfikacjami oraz dobrą praktyką inżynierską;
- (h) w przypadku wystąpienia problemów, negocjacje z wykonawcą w celu ustalenia właściwych rozwiązań zgodnych z warunkami kontraktu lub, w przypadku znacznych rozbieżności, zaproponowanie decyzji właścicielowi;
- (i) w przypadku projektu, na który kontrakt został przyznany, gdy decyzja była przyjęta, kierownik projektu najpierw dokonuje analizy specyfikacji technicznych oraz ocenia postęp w realizacji projektu w celu identyfikacji ewentualnych problemów i zaproponowania stosownego rozwiązania właścicielowi.

Funkcja kierownictwa projektu powinna być zorganizowana właściwie do charakteru projektu a zespół kierujący projektem musi dysponować wszystkimi umiejętnościami inżynierskimi oraz z dziedziny zarządzania koniecznymi do wypełniania różnych działań.

Aby uniknąć konfliktu interesu firma pełniąca funkcję kierownictwa projektu lub firmy z nią związane nie mogą działać jako wykonawcy danego projektu lub projektów pokrewnych.

Kierownik projektu uczestniczy w spotkaniach Komitetu Monitorującego danego projektu i przedstawia Komitetowi wszelkie istotne informacje dotyczące postępu w jego realizacji.

W związku z uczestnictwem w Komitecie Monitorującym kierownik projektu przygotowuje stosowne raporty.

Komitet Monitorujący może otrzymywać informacje na spotkaniach technicznych, które odbywają się z udziałem kierownika projektu.

Wszelkie spory pomiędzy kierownikiem projektu a technicznymi służbami właściciela dotyczące obszarów odpowiedzialności, które nie mogą być rozstrzygnięte na poziomie technicznym



muszą być rozwiązane przez właściciela lub, w przypadku braku takiej możliwości, przez właściwy organ zwierzchni.

Przypadki takich sporów podlegają zgłoszeniu do Komisji za pośrednictwem Komitetu Monitorującego.

Kierownikiem projektu może być projektant; w takim przypadku będzie on także odpowiadać za badania inżynierskie.

### **Odpowiedzi na pytania zgłaszane przez nowe Państwa Członkowskie oraz wnioski**

**P:** *Zakwalifikowanie kilku rodzajów wydatków wymaga konkretnej zgody w ramach decyzji Komisji (patrz artykuły 13, 16, 17, 20, 25, 33, 40). W jaki sposób można to zrobić?*

**O:** Należy upewnić się, że pozycje te zostały konkretnie wymienione w składanym wniosku poprzez uwzględnienie ich we wskaźnikach monitorowania projektu oraz na liście kategorii prac. Jest to absolutnie konieczne dla tych pozycji wydatków, które dla uznania ich kwalifikowalności muszą być zawarte w decyzji Komisji (zakup terenu ponad 10%, Pomoc Techniczna, itp.)

### **Przykłady list kategorii prac**

Kategorie prac (Projekt drogowy)

<b>Opis fizyczny</b>	<b>Jednostka miary</b>	<b>Ilość</b>	<b>Budżet €</b>
Końcowa warstwa asfaltu	m2	400.000	7.000.000
Podstawowa warstwa asfaltu	m2	400.000	6.000.000
Podkład	m3	350.000	6.000.000
Prace ziemne	m3	700.000	14.000.000
Duże prace techniczne	%	100	23.000.000
Małe prace techniczne	%	100	9.000.000
Oznakowanie, bezpieczeństwo, elektromechanika	%	100	12.000.000
Okoliczny teren	%	100	6.000.000
Badania	%	100	2.000.000
Pomoc techniczna	%	100	1.500.000
Zakup terenu	m2	200.000	6.000.000
Inne (usługi komunalne, itp.)	%	100	5.000.000
Działania informacyjne	%	100	500.000
<b>Kwota ogółem</b>			<b>100.000.000</b>

### **Kategorie prac (Projekt środowiskowy)**

<b>Opis fizyczny</b>	<b>Jednostka miary</b>	<b>Ilość</b>	<b>Budżet €</b>
----------------------	------------------------	--------------	-----------------



Rury kanalizacyjne	m	33.000	4.500.000
Pompownie	pc	4	1.100.000
Rury ciśnieniowe	m	2.000	450.000
Nowe kanały burzowe	m	5.000	1.450.000
Konwertowane kanały burzowe	m	10.000	1.000.000
Oczyszczalnia ścieków, AT, 30.000 PE	%	100	3.450.000
Odbudowa poboru wody uzdatniania i transportu	%	100	670.000
Wykrywanie nieszczelności i kontrola	%	100	330.000
Odbudowa wodociągów	m	6.000	650.000
Wymiana rurociągów wodnych	m	35.000	3.050.000
Nowe rurociągi wodne	m	10.000	650.000
Badania	%	100	600.000
Pomoc techniczna	%	100	150.000
Działania informacyjne	%	100	50.000

**Kwota ogółem**

**18.000.000**

**Przygotowanie terenu a budowa**

**P:** *Na czym polega różnica pomiędzy przygotowaniem terenu a budową?*

**O:** Przygotowanie terenu może być wykonane przez Beneficjenta FS lub inny kompetentny organ, własnymi zasobami lub przez wykonawcę. Zazwyczaj, polega ono na przygotowaniu terenu poprzez wyrównanie, ogrodzenie i wykonanie podłączeń, co kosztowałoby dużo więcej w przypadku wykonania przez wykonawcę specjalizującego się, powiedzmy w budowaniu fabryk.

Istnieje kilka ograniczeń:

- Wydatki związane z zakupem środków trwałych nie są uznawane za kwalifikowane, chyba że na koniec okresu przygotowania terenu są złomowane.
- Wynagrodzenia urzędników państwowych nie są kwalifikowane.
- Wydatki ogólne i administracyjne nie są kwalifikowane.

Podejście to należy wybrać jedynie wtedy, gdy nie ma to negatywnego wpływu na sam projekt (przykład Rethymno). Zaletą tego rozwiązania jest to, że pozwala ono uniknąć konsekwencji wynikających z zasad N+12 i N+24.

Budowa dotyczy w zasadzie całego projektu lub niezależnego kontraktu zawieranego zwykle w rezultacie przetargu.

**Zmiany w opisie projektu**

**P:** *Jak zmiany w projekcie w porównaniu z treścią decyzji Komisji wpływają na kwalifikowalność*



wydatków?

- O:**Przede wszystkim trzeba ustalić, czy zmiany te są korektami wewnętrznymi, czy dotyczą nowych prac.
- ♦ W przypadku nowej pracy, którą łatwo można wyróżnić, wiąże się to ze wzrostem kosztów i jest kwalifikowalne; przed dokonaniem jakiegokolwiek płatności na nową pracę należy dokonać poprawki w decyzji KE. Obowiązkowe jest przeprowadzenie nowego przetargu.
  - ♦ W przypadku korekt wewnętrznych, które nie są niezgodne z decyzją KE (czasem ogólne zapisy zawarte w decyzji KE działają na naszą korzyść) i gdzie nie występuje wzrost łącznych kosztów bądź nieprawidłowość, problemu nie istnieje o ile zmiana ta ma rozsądną wysokość. W przypadku, gdy dochodzi do wzrostu kosztów, przed dokonaniem jakiegokolwiek płatności dana zmiana musi być zatwierdzona.

### Więcej pytań

**P:** *Czy koszty ogólne i administracyjne są uznawane za niekwalifikowane?*

- ♦ Koszty ogólne i administracyjne wykonawcy są zawarte w jego ofercie i nie są przedmiotem oddzielnej płatności. Są więc, de facto, kwalifikowane.
- ♦ Wydatki ogólne i administracyjne poniesione przez sektor publiczny nie kwalifikują się do pomocy.

**P:** *Czy wydatki związane z ubezpieczeniem i gwarancją są niekwalifikowane?*

- ♦ Wydatki poniesione przez wykonawcę w związku z ubezpieczeniem i gwarancją są zawarte w jego ofercie. Są więc kwalifikowane.
- ♦ Jeżeli wydatki te zostałyby poniesione przez beneficjenta końcowego, koszty związane z oprocentowaniem uznane byłyby za niekwalifikowane. Jeśli jednak chodzi o ubezpieczenie projektu, nie jest to koszt czysto finansowy, a jednocześnie jest to koszt istotny dla projektu, więc art. 30 Rozporządzenia 16/2003 nie powinien dotyczyć wydatków związanych z ubezpieczeniem. Audytor może mieć jednak inne zdanie.

**P:** *Czy praca wykonana na rzecz społeczności dotkniętej przez projekt kwalifikuje się do wsparcia?*

**O:** Czy została ona opisana, nawet pośrednio, w decyzji Komisji? Jeżeli nie, to jest niekwalifikowalna.

Z zasady praca wykonana na rzecz stron trzecich nie kwalifikuje się do pomocy z wyjątkiem, gdy jest niezbędna do odbudowy zniszczenia środowiska i została ujęta w decyzji Komisji.

**P:** *Czy premie za wyniki są wydatkiem kwalifikowalnym?*

**O :** Nie, gdyż premie te nie zwiększają rzeczywistej wartości projektu. (Patrz art. 39 Rozporządzenia 16/2003 dotyczący prac podwykonawczych)



**P:** *W przypadku zakupu nieruchomości, czy istnieją jakiekolwiek inne warunki oprócz tych, o których mowa w Rozporządzeniu 16/2003?*

- Jeżeli warunki, o których mowa w Rozporządzeniu 16/2003 są spełnione i dana pozycja została ujęta w decyzji Komisji, żaden inny warunek nie musi być spełniony.
- Opłaty za koszty prawnicze, opłaty notarialne oraz koszty porad specjalistycznych bezpośrednio związanych z zakupem nieruchomości są także kwalifikowalne, o ile są opłacone w okresie kwalifikowania. To samo dotyczy map topograficznych. Wszystkie te działania są niezbędne do przeprowadzenia tej transakcji.

Płatność błędnym przelewem lub ze środków własnych:

- Jeżeli wydatek jest kwalifikowalny, nie ma problemu z jego zapłatą ze środków własnych, gdyż pieniądze te mogą być odzyskane w ramach kolejnej płatności ze środków unijnych.
- Jeśli chodzi o sytuację, gdy wydatek kwalifikowalny został opłacony z konta innego projektu, nie znamy takiego zdarzenia. Jednak, jeżeli środki zostały zamienione na rachunku przez środki własne, nie powinno być z tym problemu.

**P:** *Co się dzieje w przypadku zapłaty większej kwoty z tytułu danego wydatku, niż zostało to później zatwierdzone przez Instytucję Pośredniczącą lub Instytucję Zarządzającą FS?*

- Ponieważ mamy tu do czynienia z nieprawidłowością, różnicę będzie musiał zapłacić Beneficjent FS lub Państwo Członkowskie.
- Trudno byłoby o taką sytuację w Grecji, gdyż tam wszystkie faktury są zatwierdzane przez Instytucje Zarządzające dla Programu Operacyjnego (Instytucje Pośredniczące w przypadku nowych Państw Członkowskich) zanim zostaną przesłane przez system do Agencji Płatniczej a dopiero wtedy po otrzymaniu płatności z KE środki są przelewane na konta projektów. W przypadku, gdy IZ nie dostrzegła jakiegoś przekroczenia i środki zostały nienależycie wypłacone, mamy do czynienia z sytuacją, którą należy potraktować jako nieprawidłowość. Beneficjent końcowy może zwrócić nadpłatę na rachunek projektu a jeśli przekroczenie to zostanie później uznane za kwalifikowane odzyskać środki w ramach następnej płatności. Najlepiej jest nie płacić przekroczeń i pozwolić, aby były traktowane jako roszczenia. Jeżeli KE nie wyrazi zgody, płatność pokrywana jest przez Beneficjenta FS lub z funduszy krajowych.

**P:** *Czy wydatki związane z podłączeniami do sieci kanalizacyjnej i wodociągowej są kwalifikowane?*

- W przypadku, gdy nie są pokryte przez konsumenta i pozostają własnością publiczną.
- W Grecji, w sytuacji, gdy konsument pokrywa koszty podłączenia od sieci kanalizacyjnej do domu, kwalifikowalność zatrzymuje się na odgałęzieniu kanalizacji i na liczniku wody.

**P:** *W jakich przypadkach kwalifikowalne są wydatki związane z audytem i księgowością?*



- Kiedy odnoszą się wyłącznie do projektu realizowanego w ramach FS i gdy usługi te nie są wykonywane przez urzędników państwowych.
- W Grecji, spółki wodne posiadają swoje własne działy księgowości, ale co roku podlegają także kontroli audytorów zewnętrznych wyznaczonych przez państwo. Wydatek ten nie jest kwalifikowalny. Jednak gminy, które nie mają własnych działów księgowości mogą wynająć zewnętrznych księgowych i audytorów, którzy wykonają wszystkie niezbędne prace księgowe oraz wewnętrzny audyt w związku z projektem FS. Taki wydatek kwalifikuje się. Korzysta jednak z tego bardzo mało firm.

### **Planowanie a Pomoc Techniczna**

**P:** *Które pozycje wydatków zaliczane są do Planowania a które do Pomocy Technicznej?*

- Zgodnie z nowelą Rozporządzenia 1164/94 (art. 3.2), Fundusz Spójności może udzielać pomocy na badania wstępne oraz badania związane z wdrożeniem projektów. Wydatki te można wykazać pod “Planowaniem” wraz z innymi kwalifikowalnymi wydatkami, które przyczyniają się do gotowości projektu, w tym z tymi dotyczącymi dokumentów przetargowych.
- W tym samym artykule jest także mowa o środkach pomocy technicznej, które mogą obejmować:
  - działania poziome
  - działania informacyjne
  - monitorowanie, nadzór, ocena

Pozycje te można zaliczyć do “Pomocy Technicznej” bez względu na poziom, na którym są realizowane, tzn. niezależnie od tego, czy dotyczą prostego doradztwa technicznego, czy całościowego zarządzania projektem, według specjalnych warunków określonych w decyzji Komisji.

Jeżeli, jednak, badania i dokumentacja przetargowa stanowią część obowiązków Kierownika Projektu zostaną one wymienione w pozycji Pomoc Techniczna.

Jak widać nie ma złotej reguły co wykazywane jest w którym miejscu. Żaden problem nie wystąpi, o ile wszystkie pozycje zostaną przewidziane w przedmiocie fizycznym, który jest częścią decyzji Komisji.

Oznacza to, że kategorie prac oraz wskaźniki monitorowania wymienione we Wniosku o pomoc, powinny być wybrane z dużą ostrożnością i starannością, gdyż urzędnik KE odpowiedzialny za dany projekt posłuży się nimi przy opisie projektu w decyzji Komisji.

Wskaźniki te powinny być jak najbardziej pojemne a jednocześnie niezbyt szczegółowe tak, by nie powodować przyszłych problemów. Na przykład, lepiej jest powiedzieć “Oczyszczalnia ścieków dla 30 tys. mieszkańców równoważnych, zaawansowane oczyszczanie z usuwaniem biogenów oraz oczyszczanie trzeciego stopnia dla ponownego użycia. 1 pc”, zamiast podawać szczegółowy opis zakładu, jak to miało miejsce w przypadku kilku projektów greckich i skutkowało szeregiem problemów z niekwalifikowalnością wydatków



## **Planowanie a Pomoc Techniczna (doświadczenia greckie)**

Nadzór jest zazwyczaj w Grecji wykonywany przez organy państwowe a więc wynajmowanie niezależnego inżyniera nadzoru nie jest standardem. Jednak, w przypadku trudnych projektów można wynająć doradców ds. nadzoru, którzy wesprą państwowy organ nadzorczy lub kierownika projektu, którego zakres zadań obejmowałby także pomoc w zarządzaniu.

Maksymalny poziom środków dostępnych w ramach Pomocy Technicznej na projekt nie może przekraczać 1.5% budżetu projektu. Procent ten został wynegocjowany. Procent ten nie obejmuje jednak ani kosztów związanych z zarządzaniem projektem, ani działań związanych z planowaniem.

Jeżeli chcemy trzymać się sztywno formatu wniosku, w Tabeli 6.1 można wymienić zarządzanie projektem i/lub nadzór w pozycji Pomoc Techniczna. Można je jednak także wymienić w oddzielnych kolumnach, o ile jest na to miejsce.

W każdym razie zostaną one z pewnością podane jako oddzielne pozycje w rozdziale 12 wniosku, gdzie określone są wskaźniki monitorowania oraz zostaną przeniesione jako oddzielne pozycje do decyzji Komisji.

## **Kontrola kwalifikowalności wydatków**

**P:** *Na którym etapie wdrażania sprawdzana jest kwalifikowalność wydatków?*

**O:** Kontrole kwalifikowalności prowadzone są na każdym etapie. Sprawdzając wniosek o pomoc, IZ lub IP zażąda usunięcia pozycji, które w sposób ewidentny nie kwalifikują się do wsparcia (samochody nadzoru, koszty operacyjne, itp.). To samo ma miejsce podczas oceny dokumentów przetargowych i kontraktów. W momencie otrzymania wniosku o płatność IP lub IŻ sprawdza również regularność wydatków. W ten sposób robione jest to w Grecji i w Łotwie. Inne kraje najpierw płacą a potem sprawdzają. Tak jest szybciej, ale może prowadzić do nieprawidłowości.

## **Koszty tłumaczeń i kopiowania**

**P:** *Czy koszty tłumaczeń i kopiowania kwalifikują się do wsparcia?*

**O:** Do pomocy kwalifikują się jedynie wydatki bezpośrednio istotne dla wdrożenia projektu. Tłumaczenie dokumentów związanych z projektem jest zdecydowanie kwalifikowalne, jeżeli zostanie zlecone na zewnątrz. Jednak, koszty kopiowania, nawet zleconego na zewnątrz, nie mogą być w prosty sposób wydzielone dla poszczególnych projektów i mogą być łatwo zmieszane z wydatkami ogólnymi, a tym samym stają się niekwalifikowalne.

## **Kwalifikowalność VAT**

**P:** *W jaki sposób niemożliwa do odzyskania część podatku VAT może być zaliczona do kwalifikowalnych kosztów projektu w przypadku, gdy beneficjent końcowy wykonuje jednocześnie transakcje i świadczy usługi z VAT-em?*



**O:** Zależy to od systemu podatkowego danego kraju. Jeżeli zobowiązania danego BK z tytułu VAT nie mogą być podzielone na łatwo wyróżnialne części, wówczas VAT nie może być uznany za kwalifikowalny. Jeśli jednak czynność VAT-owska jest całkowicie oddzielona na odrębnym rachunku systemu księgowego, jest deklarowana oddzielnie w systemie podatkowym i nie dochodzi do mieszania kont VAT i nie VAT, wówczas VAT dotyczący czynności, które nie odzyskują VAT, jest kwalifikowalny.

### **Problemy z kwalifikowalnością na etapie przygotowywania projektu**

Większość przyszłych niekwalifikowalności i nieprawidłowości powstaje na etapach procesu przygotowania projektów:

- Faza początkowa
- Studia wstępne
- Studia pomocnicze
- Przygotowanie wniosku
- Decyzja KE
- Końcowy projekt i dokumenty przetargowe

### **Faza początkowa**

Projekt może nie kwalifikować się do wsparcia już w fazie początkowej z następujących powodów, np.:

- Projekt znajduje się poza ramami finansowania FS (nie dotyczy transportu lub środowiska);
- Projekt poniżej 10 mln euro (bez stosownego uzasadnienia);
- Niski priorytet projektu;
- Zbyt wysokie koszty w porównaniu z oczekiwanymi korzyściami społecznymi i ekonomicznymi;

### **Studia wstępne**

Podstawowy problem ze studiami wstępnymi polega na tym, że nie są one na tyle dokładne, na ile mogłyby być badania końcowe. Tak więc, stosowanie wsparcia ze środków FS w oparciu o badanie wstępne może prowadzić do znacznych różnic pomiędzy ilościami dla prac wskazanych w decyzji Komisji a faktycznymi ilościami prac niezbędnymi dla wdrożenia projektu.

Inny problem to pominięcie dużej liczby szczegółów, danych zwykle prowadzących do zwiększenia nakładów pracy lub do konieczności dodania nowych prac, które nie były zawarte w decyzji KE. Tak więc, jeszcze przed złożeniem wniosku o wsparcie absolutnie konieczne jest określenie głównych przeszkód oraz negatywnych skutków projektu.



## **Studia pomocnicze**

### Analiza kosztów i korzyści

Niewłaściwe uzasadnienie stopy współfinansowania może skutkować odmową finansowania projektu przez Komisję.

To samo może mieć miejsce, gdy analiza kosztów i korzyści nie zostanie sporządzona zgodnie z wytycznymi UE.

### Studia geotechniczne

Brak określenia problemów geologicznych lub geotechnicznych mimo istnienia oczywistych dowodów.

Zakres badań zbyt szeroki, w rezultacie pewne problemy nie są zauważone, ukazują się później w trakcie wdrażania i skutkują przekroczeniami kosztów.

### Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ)

Nawet jeśli już otrzymaliśmy pozwolenie środowiskowe, decyzja sądu może wszystko zmienić.

Absolutnie konieczne jest zatem ściśle przestrzeganie procedur szczególnych dla danego kraju. W Grecji straciliśmy wiele projektów, które zostały zatrzymane w trakcie realizacji, mimo, iż były one zaakceptowane przez Komisję. Powody były następujące:

- Niewystarczający czas dla społeczeństwa do analizy OOŚ.
- Wstępna ocena OOŚ niewystarczająco szczegółowa, wybrany teren nie został zaakceptowany przez sąd.
- Nikt nie zauważył istnienia domu w pobliżu proponowanej lokalizacji oczyszczalni ścieków.
- Nieprzestrzeganie w sposób ścisły procedury związanej z pozwoleniem środowiskowym.
- Niedostarczenie społeczeństwu stosownych informacji na czas.
- Brak przedstawienia odpowiednich działań pozwalających zredukować oddziaływanie na środowisko.

## **Przygotowanie wniosku o dofinansowanie**

- Nieuwzględnienie w zakresie rzeczowym i finansowym, o którym mowa w artykułach 13, 16, 17, 20, 25, 33 i 40 Rozporządzenia
- Wyznaczenie celów projektu, które nie są realistyczne
- Nieprawidłowe przeniesienie wyników analizy kosztów i korzyści do wniosku o dofinansowanie
- Wyznaczenie nieprawidłowych i niereprezentatywnych wskaźników monitorowania
- Niejasne określenie zakresu rzeczowego, co może prowadzić do pominięć (podawać proste opisy, które są łatwe do zrozumienia)

## **(!) Decyzja Komisji**

- Należy zawsze sprawdzić decyzję Komisji tak, by zweryfikować, czy wymagany zakres rzeczowy i finansowy zgadza się z tym, o których mowa była we wniosku o



- dofinansowanie.
- W przypadku błędu, należy niezwłocznie zażądać stosownej zmiany. Jeżeli błąd został popełniony przez Komisję, nie jest to liczone jako poprawka.
  - Jeżeli błąd leży po stronie Beneficjenta FS, wówczas dalszy przebieg sprawy zależy od charakteru problemu:

### **Końcowy projekt techniczny i dokumenty przetargowe**

- Jeżeli końcowy projekt techniczny i dokumenty przetargowe są przygotowane po wydaniu Decyzji Komisji, istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że pojawią się problemy z ilościami i potencjalnie także z kosztami. Zawsze należy ilości i koszty wynikające z ostatecznego projektu porównać z Decyzją Komisji a w przypadku stwierdzenia dużych różnic podjąć działania naprawcze.
- Nieuwzględnienie przywrócenia dróg dojazdowych lub usług komunalnych we wniosku o dofinansowanie, a następnie w Decyzji KE
- Błędne szacunki ilości prac, co skutkuje przekroczeniami kosztów.
- Nieuwzględnienie znacznych przeszkód w realizacji projektu lub negatywnego oddziaływania projektu.
- Dokumenty przetargowe mogą zawierać zapisy utrudniające zachowanie równości konkurencji. W takich przypadkach można stracić cały projekt – uchybiecie prawu zamówień publicznych podczas przeprowadzania przetargów może doprowadzić do uznania za niekwalifikowane wydatków w ramach całego kontraktu!
- Warto pamiętać, że nie wolno zmienić projektu technicznego po podpisaniu kontraktu oraz, że warunki zawarte w kontrakcie nie mogą być inne od tych w dokumentach przetargowych. Jeżeli ma to miejsce, mamy do czynienia z naruszeniem zasad konkurencji i dochodzi do zatrzymania projektu oraz do uznania za niekwalifikowane wydatków w ramach całego kontraktu.

### **Przykłady niekwalifikowalności wydatków powstające na etapie przygotowania projektów**

#### Dochód w projekcie portowym

- Niedoszacowanie dochodu generowanego przez projekt przez Państwo Członkowskie (25% rzeczywistego dochodu) w celu uzyskania wysokiego stopnia dofinansowania - zostało wykryte i stopień współfinansowania był zmniejszony. Różnica trzeba było pokryć z funduszy narodowych.
- Nierealistyczny termin realizacji określony w dokumentach przetargowych musiał być zmieniony w kontrakcie, co spowodowało anulowanie całego projektu.
- Niekorzystne warunki glebowe nieuwzględnione w badaniu końcowym mimo, iż były dobrze wykazane na oficjalnych mapach geologicznych – doprowadziły do poważnego przekroczenia kosztów, do których doszło, nie zostały uznane za wydatki nieprzewidywalne.

### **Przykłady**



- Wydatki w związku z poprawkami spowodowanymi odkryciami archeologicznymi były w przeszłości w Grecji uznawane za kwalifikujące się do pomocy jako koszty nieprzewidywalne. Teraz nie jest to już tak oczywiste, a jeżeli projekt dotyczy terenu znanego z obiektów antycznych/archeologicznych, do wniosku i decyzji wprowadzane są stosowne zapisy.
- Wydatki archeologiczne są kwalifikowane ze względu na prawny obowiązek ochrony kulturowego dziedzictwa. Są one pokrywane przez właściciela projektu i mogą być odzyskane pod warunkiem utrzymania ich na racjonalnym poziomie (do 3% kosztów projektu). Płatności dla urzędników państwowych nie są kwalifikowane.

### **Przykłady projektów środowiskowych**

#### Rekonstrukcja Jeziora Karla

- 8,8 milionów euro na poprawki w projekcie spowodowane odkryciami archeologicznymi, wypłacone bez nowego przetargu, uznane zostały za niekwalifikowane, gdyż obszar, na którym wystąpiły był obszarem archeologicznym i jako takie powinny być przewidziane.
- 3,0 miliony euro na ocalenie odkryć archeologicznych uznane zostało za kwalifikowane ze względu na istnienie prawnego obowiązku ochrony kulturowego dziedzictwa nawet, gdy taki wydatek nie był przewidziany w decyzji. Jednak, musi być to uwzględnione w ostatecznej decyzji (powinny być uwzględnione we wniosku o zmianę Decyzji).

#### Zapora wody pitnej, stacja uzdatniania wody i akwedukt

- 63.000.000 m<sup>3</sup>, zapora ziemna mająca dostarczać wodę dla ponad 100.000 populacji na turystycznej wyspie położonej na Morzu Egejskim. Obsługiwana jest przez stację uzdatniania o wydajności 20.000 m<sup>3</sup>/dziennie i wodociąg o długości 60 m (średnica 0,90 m) biegnący przez bardzo trudny, miejscami niestabilny teren, którym woda dociera do konsumentów.
- Projekt został poddany audytowi KE pod koniec 2003 r., głównie w zakresie studiów i prac związanych z zaporą. Prace dotyczące stacji uzdatniania wody jeszcze się nie rozpoczęły, gdyż końcowe badania zakończone już po wydaniu decyzji Komisji, doprowadziły do znacznego wzrostu kosztów.
- Projekt jest źródłem pożytecznych przykładów niekwalifikowalności wydatków oraz nieprawidłowości, zwłaszcza na etapie pozyskiwania pomocy technicznej.
- Studium wykonalności (wartość 90.000 euro) realizowane w ramach pomocy technicznej uwzględniało dwie zapory (projekt obejmował budowę tylko jednej z nich). Kwotę przeznaczoną na drugą zaporę uznano za niekwalifikowaną.
- Podpisano kontrakt w ramach pomocy technicznej (TA) (wartość 120.000 euro) na przygotowanie specyfikacji dla kontraktów dotyczących budowy stacji uzdatniania wody i akweduktu. Jednakże budżet kontraktu okazał się niewystarczający do przygotowania obu specyfikacji, więc specyfikacja dotycząca budowy akweduktu została wyłączona z zakresu rzeczowego kontraktu. Specyfikacja stacji uzdatniania wody „wykorzystała” cały budżet kontraktu. W rezultacie kwota 60.000 euro (50% wartości kontraktu) została uznana za niekwalifikowaną. Na specyfikację akweduktu zawarto dodatkowy kontrakt o wartości



- 150.000 euro. Cała suma została uznana za niekwalifikowaną.
- Inne studium zostało zlecone tak, że data ukończenia studium przypadła 2 lata po zakończeniu okresu kwalifikowalności. Kwota 24.000 euro uznana za niekwalifikowaną.
  - Powołano radę ekspertów, którzy pracowali na rzecz wielu zapór wodnych, ale otrzymali wynagrodzenie z budżetu tego projektu. Płatność powinna zostać rozdzielona także pomiędzy pozostałe zapory wodne.
  - Audytorzy zwrócili uwagę, że w kluczowych miejscach projektu wystąpiły niekorzystne warunki glebowe, które nie zostały wymienione w wynikach badań. Warunki te z pewnością powodowałyby poważne przekroczenia kosztów w przyszłości. KE wyznaczyła technicznych ekspertów, którzy mieli dokonać oceny jakości badań oraz stwierdzić, czy przyszłe przekroczenia kosztów będą mogły być uznane za nieprzewidywalne (a więc kwalifikowane) lub przewidywalne (czyli niekwalifikowane). W drugim przypadku, przekroczenia kosztów musiałyby zostać pokryte z funduszy krajowych.

### **Podsumowanie przykładów z okresu wdrażania**

W tej części zostaną krótko omówione przykłady wydatków niekwalifikowanych oraz nieprawidłowości występujących na etapie realizacji projektu, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które wynikały z błędów popełnionych na etapie przygotowania projektu.

### **Przykłady projektów środowiskowych**

#### Wodociąg Mornos i prace pomocnicze

Akwedukt w Mornos doprowadza wodę do miasta Ateny z zapory wodnej w Mornos zbudowanej przed przystąpieniem do UE. Duże odcinki akweduktu wykazywały jednak zużycie wynikające z wieku, złej konstrukcji, lokalnych osunięć terenu lub trzęsień ziemi.

Projekt obejmujący modernizację akweduktu w Mornos został zatwierdzony w ramach drugiego Funduszu Spójności. Jednakże, ze względu na opóźnienia, projekty te zostały poddane audytowi zgodnie z zasadami obecnego Funduszu Spójności. Mając na uwadze, iż w projektach tych stwierdzono wiele rodzajów nieprawidłowości, mogą służyć za przykład tego, czego należy unikać. W wyniku wystąpienia licznych nieprawidłowości duża liczba wydatków, które w normalnych warunkach byłyby kwalifikowane, została uznana za nie kwalifikujące się do wsparcia, w tym:

- Projekt obejmował pierwotnie budowę wodociągu o długości 28 km i średnicy rur 2,0 m. Jednakże, departament leśnictwa anulował wstępne pozwolenie, w wyniku czego 8 km rurociągu musiało zostać zastąpione tunelem. Cały projekt uznano za niekwalifikowany ze względu na dużą zmianę w przedmiocie fizycznym, która była niezbędna do utrzymania sprawności projektu.
- Władze dokonały bezpośredniego zakupu sprzętu pomiarowego dla zapory o wartości przekraczającej 100.000 euro. Wydatek ten nie był zawarty w decyzji Komisji a więc został uznany za niekwalifikowany.



### Oczyszczalnia ścieków w Iraklionie

- Nieoczekiwana burza zalała nowo zainstalowany sprzęt w zakończonej, ale jeszcze nieodebranej oczyszczalni ścieków, powodując straty o wysokości prawie 1.000.000 euro.
- Kwota została uznana za kwalifikowaną, łącznie z kolejnymi 600.000 euro na wzmocnienie ochrony przeciwpowodziowej.
- Od tego czasu wydatki na ochronę przeciwpowodziową są traktowane jako wydatki kwalifikowane dla wszystkich oczyszczalni ścieków w pobliżu rzek. Jako wydatek kwalifikowany uznawana jest także budowa wałów nadmorskich dla oczyszczalni położonych zbyt blisko linii morza.

### **Przykłady wydatków kwalifikowanych oraz niekwalifikowanych w sektorze środowiska**

- Zakup pojazdów dla nadzoru – wydatek niekwalifikowany
- Podłączenia indywidualnych gospodarstw do sieci wodociągowych lub/i do sieci kanalizacyjnej – w zależności od sytuacji może być uznany za wydatek kwalifikowany lub nie
- Zmiany w wielkości skrzyń i pojemników na odpady w przypadku projektów polegających na odbiorze odpadów i ich unieszkodliwianiu, z zastosowaniem sortowania u źródła – wydatki niekwalifikowane
- Z zasady pojazdy ciężarowe i pojemniki nie stanowią wydatku kwalifikowanego we współfinansowaniu systemów unieszkodliwiania odpadów, chyba, że stanowią część usprawnionego sortowania u źródła lub systemu recyklingu.
- Stacje przeładunku mogą być uznane za wydatki kwalifikowane.
- Zakup 100.000 m<sup>2</sup> terenu pod oczyszczalnię ścieków i wykorzystanie tylko 30.000 m<sup>2</sup> w celu złagodzenia opinii publicznej – zakup 70.000 m<sup>2</sup> która nie została bezpośrednio wykorzystana pod budowę oczyszczalni ścieków nie został uznany za wydatek kwalifikowany;

### **Przykłady projektów transportowych**

#### Port w Igoumenitsa – przykłady wydatków uznanych za niekwalifikowane:

- 15.000 euro zapłacone na rzecz uniwersytetu za badania geotechniczne bez uzyskania odpowiedniej faktury lub równoważnego dokumentu
- 3,7 milionów euro zapłacone po końcowej dacie okresu kwalifikowania. Wniosek o zmianę daty został złożony do KE przez IZ z 2-miesięcznym opóźnieniem. W międzyczasie BK zapłacił fakturę. W ten sposób wydatek który mógł być uznany za wydatek kwalifikowany stał się wydatkiem niekwalifikowanym.
- 15.000 euro zapłacone za teren należący do lokalnej gminy

#### Autostrada Egnatia:

- Wydatki archeologiczne zostały uznane za kwalifikowalne, jako nieprzewidywalne, ze względu na prawny obowiązek ochrony dziedzictwa kulturowego.
- Wydatki związane z podróżami osób z nadzoru, którzy byli urzędnikami państwowymi nie



były uznane za kwalifikowalne.

#### Linia kolejowa i główny most

Budowa na bardzo trudnym terenie, budżet 280.000.000 euro, poziom wsparcia 50% ze względu na istnienie dochodu.

W trakcie projektu doszło do szeregu typowych wydatków niekwalifikowanych oraz kilku nieprawidłowości.

- Odsetki w wysokości 3,3 mln euro od płatności zaliczkowej dla wykonawcy. Suma ta została odjęta od budżetu projektu jako niekwalifikowana. Najnowsze wytyczne dopuszczają wykorzystanie tego typu odsetek do zwiększenia budżetu projektu.
- Odnowa zabytkowego muru ponad część dotkniętą projektem, koszt około 300.000 euro został uznany za niekwalifikowany.
- W wielu kontraktach stwierdzono znaczne przekroczenia kosztów wynikające z błędów w obliczeniach ilościowych popełnionych w analizach i studiach. Pomimo, iż z reguły przekroczenia takie są kwalifikowane, w tych konkretnych przypadkach stanowiły one odpowiednio 11,8%, 17,3% i 11,6%. Łączne przekroczenie kosztów wyniosło ponad 5.850.000 euro. Ze względu na to, że przekroczenia wykroczyły ponad dopuszczalny przez greckie prawo pułap 9%, KE zakwestionowała jakość i dokładność wykonanych badań i przekroczenia wynikające ze zwiększenia ilości zaakceptowanych prac nie zostały uznane za kwalifikowane.
- Zmiana w projekcie dotyczącym budowy tuneli ewakuacyjnych: tunele zostały zmienione z pionowych na poziome. Dodatkowy koszt wynikający z tej zmiany w wysokości 400.000 euro został uznany za niekwalifikowany, gdyż orientacja tuneli powinna zostać przewidziana w studiach technicznych.
- Zastosowanie dodatkowego wsparcia w tunelu kolejowym ze względu na złe warunki glebowe, koszt 2.800.000 euro uznany za niekwalifikowany, bo ogólne warunki glebowe były znane z przeszłości i potwierdzone badaniem geologicznym.
- Wydatki w kwocie 600.000 euro, poniesione na przywrócenie podłączenia sieci urządzeń komunalnych zostały uznane za niekwalifikowane, gdyż już wcześniej wiadomo było w jakim dokładnie miejscu znajdują się ww. sieci.
- Zmiana metody budowy odcinka drogi na skrzyżowaniu z autostradą – wynikająca z tego, iż w trakcie budowy okazało się, iż przyjęta pierwotnie metoda budowy spowoduje wstrzymanie ruchu na autostradzie. W wyniku tego niedopatrzenia wydatek w wysokości 5.550.000 euro został uznany za niekwalifikowany – powód: brak możliwości dłuższego wstrzymania ruchu na autostradzie powinien zostać przewidziany.
- Prace polegające na przeniesieniu, zabezpieczeniu lub wymianie słupów elektrycznych HT lub budowie równoległych dróg serwisowych, łączny koszt 3.350.000 euro uznany za niekwalifikowany, gdyż obecność słupów, warunki glebowe oraz brak dróg serwisowych powinny zostać uwzględnione w studium technicznym.
- W wyniku rzekomo ulepszonych projektu, koszt wiaduktu kolejowego wzrósł o 3.850.000 euro. W wyniku porównania projektu wstępnego i końcowego, okazało się, iż końcowy projekt techniczny wiaduktu był prawie identyczny. Wydatek został uznany za niekwalifikowany.
- Trzy kontrakty na usługi projektowe które pociągnęły za sobą wzrost kosztów o 400.000



- euro, zostały uznane za niekwalifikowane, gdyż należało je przewidzieć.
- Kilka dodatkowych studiów o wartości 1.300.000 euro, które zostały bezpośrednio przyznane wykonawcom uznano za niekwalifikowane, gdyż powinny być przedmiotem odrębnego przetargu
  - W sumie stracono 27.700.000 euro, prawie 10% budżetu, w wyniku nieuznania określonych wydatków za kwalifikujące się do wsparcia.
  - Jednak, wymiana materiałów budowlanych zniszczonych przez burzę w kwocie ok. 20.000 euro, była uznana za wydatek kwalifikowany.
  - Pozwolono na zwiększenie wartości przetargu na równoległą budowę trasy kolejowej oraz części nowej autostrady o 50%, lub 10.600.000 euro, ze względu na nowe prace (tunele, mosty, konstrukcje wspierające) w celu poprawy bezpieczeństwa sejsmologicznego, po tym jak region ten został dotknięty trzęsieniem ziemi w 1999 roku. Faktyczny wzrost kosztów wyniósł 11.700.000 euro, ale 1.100.000 euro zostało uznane za niekwalifikowalne ze względu na przekroczenie 50% limitu wyznaczonego przez prawo w takich przypadkach.

### **Wnioski - Unikać przesady**

- Dokonywanie zmian w ilościach i kosztach jest możliwe pod warunkiem zachowania umiaru.
- Płatności za prace archeologiczne są wykonywane, jeśli prace te są bezpośrednio związane z projektem.
- Można uzyskać zgodę na wydatki specjalne o ile zostaną one zgłoszone w terminie.
- Zwiększenie budżetu jest możliwe, pod warunkiem, że wzrost ten mieści się w granicach rozsądku i jest uzasadniony.
- Nie wolno jednak nadużywać dobrej woli Komisji przez ciągłe wprowadzanie zmian i wygórowane żądania, gdyż skutek będzie wręcz odwrotny.

W Grecji występowały problemy, ponieważ Grecy w nadmiernym stopniu wykorzystywali szczególne rozwiązania przewidziane greckim prawem wewnętrznym, nie zagwarantowali należytej dokładności prowadzonych studiów i analiz oraz nie potrafiliśmy przyjąć sposobu myślenia Brukseli. Dodatkowo, ze względu na poczucie winy, pozwolili, aby nadmierne żądania Komisji zostały zaakceptowane i przyjęte w obszarze zarządzania projektami i funduszami.

### **Przykłady wydatków kwalifikowanych oraz niekwalifikowanych w sektorze transportu**

- Obrotnice kolejowe – Nie są kwalifikowane, jeżeli nie zostały zawarte w opisie projektu (we wniosku o dofinansowanie, a następnie w Decyzji)
- Samochody dla Inżyniera nadzoru - niekwalifikowane
- Przesunięcia w ilościach wewnątrz projektu (nie mające wpływu na wysokość kosztów)– do 10%
- Wydatki wynikające ze zmian w przepisach dotyczących bezpieczeństwa w tunelach – mogą być uznane za kwalifikowane, gdyż nie były możliwe do przewidzenia przez



#### Beneficjenta

- Dostosowania w ilościach, wynikające z błędów popełnionych w studiach - w Grecji mogą być uznane za kwalifikowane
- Zmiana kosztów ze względu na inflację – może być uznana za wydatek kwalifikowany
- Znaczne wzrosty kosztów z tytułu wzrostu cen surowców – kwalifikowalność zależy od tego na ile zmiana cen surowców była możliwa do przewidzenia. Jeśli trendy na rynku surowców wyraźnie wskazywały na wzrost cen w przyszłości, takie wydatki nie będą uznane za kwalifikowane. Mając na uwadze, iż gwałtowny wzrost cen surowców dotknął by wiele projektów, taka sprawa powinna być przedmiotem uzgodnień z KE.
- Niewłaściwa interpretacja Prawa Zamówień Publicznych oraz – jeśli wystąpi naruszenie przepisów o konkurencji, może przepaść cały projekt.
- Przywrócenie dróg dojazdowych do istniejących obiektów przydrożnych po poszerzeniu i zmianie nawierzchni autostrady lub po stworzeniu nowej drogi dojazdowej do składowiska odpadów stałych.  
Wydatki te zostały uznane za niekwalifikowalne, gdyż nie były zawarte w decyzji Komisji. Próba ich przyjęcia jako wydatków nieprzewidywalnych nie była zaakceptowana przez KE, bo przeprowadzone badanie powinno było je przewidzieć, gdyż istniały już tam stacje benzynowe i prace z przywracaniem do porządku dróg dojazdowych powinny być przewidziane.

### ***Nieprawidłowości***

- Za nieprawidłowość na gruncie funkcjonowania Funduszu Spójności w Polsce należy uważać jakikolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego lub prawa krajowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu realizującego projekt<sup>1</sup> (economic operator), które naraziło lub mogło narazić na szkodę ogólny budżet Wspólnot lub budżety, jakimi one zarządzają, albo też w związku z nieuzasadnioną pozycją wydatków. Przez **nieprawidłowości** należy rozumieć jakikolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu realizującego projekt (*economic operator*), które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem.
- Nieprawidłowości mogą być indywidualne lub systemowe. Systemowa nieprawidłowość to powtarzający się błąd wynikający z niedoskonałości systemów zarządzania i kontroli odpowiedzialnych za poprawną księgowość oraz utrzymanie zgodności z przepisami i zasadami.
- Żadne korekty finansowe nie są konieczne, jeśli właściwe przepisy i zasady są przestrzegane oraz podejmowane są stosowne działania, którym celem jest zapobieżenie i

<sup>1</sup> Są to wszelkie instytucje/podmioty biorące udział we wdrażaniu projektów Funduszu Spójności : Instytucja Zarządzająca, Instytucja Płatnicza, Instytucje Pośredniczące, Podmioty odpowiedzialne za realizację oraz wykonawcy.



- stwierdzenie ewentualnych nieprawidłowości i nadużyć.
- Jeśli właściwe przepisy i zasady są przestrzegane, lecz systemy zarządzania i kontroli wymagają udoskonalenia, należy wydać stosowne zalecenia, ale nie ma potrzeby stosowania finansowych korekt.
  - Finansowe korekty stosowane są zawsze, gdy uchybienia dotyczą przestrzegania właściwych przepisów i zasad.
  
  - Wysokość korekty finansowej jest szacowana, tam gdzie jest to możliwe, na podstawie indywidualnych dokumentów. Jeżeli nieprawidłowość ma charakter systemowy lub dotyczy wielu podobnych działań (projektów), korekta opiera się na ekstrapolacji wniosków z reprezentatywnej próby indywidualnych dokumentów lub na ocenie faktycznego ryzyka wystąpienia straty. Jeśli nie jest to możliwe, należy stosować stawki ryczałtowe.
  - W przypadku, gdy komórki audytu wewnętrznego lub komórki operacyjne stwierdzą uchybienie i podejmą działania naprawcze a nieprawidłowość zostanie zgłoszona do Komisji, środki, których to dotyczy mogą być realokowane.
  - Korekty ryczałtowe stosuje się w odniesieniu do wszystkich wydatków podjętych w ramach danego działania lub działań chyba, że zostanie wykazane, że uchybienia ograniczają się do określonego obszaru wydatków;
  - Możliwe jest wykazanie Komisji, że strata lub ryzyko, na jakie zostały narażone Fundusze było niższe, niż korekta zaproponowana przez Komisję.

Nieprawidłowości mogą powstać w każdym momencie trwania projektu, czyli:

- ◆ Na etapie decyzji
- ◆ Na etapie przygotowania projektu
- ◆ Na etapie przeprowadzania przetargów
- ◆ Na etapie kontraktowania
- ◆ Na etapie transferu środków
- ◆ Na etapie wdrażania

### **Typowe nieprawidłowości zaobserwowane w Grecji**

- a) Zarządzanie wykonaniem studiów i analiz
- Nieporozumienia dotyczące kryteriów przyznawania kontraktów przewidzianych przepisami greckimi oraz Dyrektywą 92/50/EWG, spowodowane ogólnym charakterem kryteriów Dyrektywy; lokalne firmy stosowały szczegółowe kryteria takie jak doświadczenie i małe obciążenie pracą.
  - Cena za wykonanie studiów i analiz była uzależniona od budżetu projektu; W rezultacie, konsultanci wykonujący studia zawyżali znacznie budżet projektu, aby uzyskać jak najwyższe wynagrodzenie za wykonanie studiów;
  - Wzrost kosztów projektu spowodowany błędami popełnionymi na etapie wykonania



- studiów i analiz (głównie dotyczących gleby, np. geologiczne, geotechniczne, itp.); takie błędy często prowadziły do znacznego wzrostu kosztów projektu;
- Oczekuje się, że ostatnio uchwalone przepisy dotyczące jakości studiów i analiz poprawią sytuację. Obecnie jednak wszystkie działania związane z przygotowaniem studiów zostały wstrzymane, co zagraża projektom w następnym okresie programowania (2007-2013);

**Wniosek:** Nie przeprowadzać znacznych zmian instytucjonalnych w trakcie okresu programowania. Należy zawsze wyznaczyć rozsądny okres dostosowawczy.

b) Zarządzanie projektami

- Faza przed podpisaniem kontraktu
- Na etapie przeprowadzania przetargu mogą wystąpić nieprawidłowości związane z wyborem wykonawcy oraz kryteriami przetargowymi;
- Kontrakty powyżej limitu określonego w Dyrektywie 93/37/EWG są sprawdzane przez Krajowy Sąd Audytorów przed podpisaniem, jednak mniejsze kontrakty (które nie podlegają takiemu obowiązkowi) napotykają często na poważne problemy, np.:
  - W przypadku przyznania kontraktu w trybie negocjacji, brakuje wystarczającego uzasadnienia, że ten tryb przeprowadzania przetargu mógł być zastosowany
  - W przypadku, gdy prace zlecone w ramach oddzielnych kontraktów stanowią w sumie część projektu, zawsze istnieje podejrzenie, że projekt został podzielony po to, by uniknąć konieczności stosowania bardziej surowych trybów udzielania zamówień publicznych.

### **Nieprawidłowości na etapie wdrażania projektów**

- Większość nieprawidłowości powstaje na etapie wdrażania projektów. Główne przyczyny to:
  - W wielu projektach zakres przedmiotowy i finansowy określony jest poziomem dostępnych funduszy.
  - Ze względu na ograniczone ramy czasowe wyznaczone przez każdy okres programowania, często nie jest możliwe przyznanie dofinansowania projektom, które posiadają komplet wszystkich studiów i analiz. Zamiast tego, dostępny czas określa termin przyznania dofinansowania dla projektu. To prowadzi do nieprzyjemnych niespodzianek polegających na przekroczeniach kosztów, a to do częstych zmian Decyzji (teraz możliwa jest tylko jedna zmiana), już po zakończeniu wszystkich studiów i analiz.
  - Większość kontraktów jest przyznawana na podstawie kryterium najniższej ceny, w oparciu o analityczne przedmiary ilości oraz analityczne wyliczenia kosztów. Szczegółowe wyniki tej analizy są często podważone, zwłaszcza, gdy warunki glebowe są niekorzystne, w ten sposób prowadząc do różnej wielkości przekroczeń kosztów.

### **Nieprawidłowości najczęściej wskazywane przez audytorów KE**

- Najbardziej powszechne wyniki audytu to:
  - Powtarzające się zmiany w zakresie przedmiotowym projektów;



- Wewnętrzne zmiany w ilościach dotyczących różnych składników budżetu analitycznego;
- Wypłaty z budżetu rezerwowego, tzw. Rezerwy wykonania (Contingencies) na prace, które nie wynikały z niedokładności przedmiaru lub zmian w zasadach i przepisach;
- Zmiany w strukturze oraz planach projektów, o różnym zakresie i znaczeniu;
- Dokonanie płatności za część kontraktu przed ich zatwierdzeniem w formie zbiorczego zestawienia prac (CTW).
- Podpisanie dodatkowych kontraktów z tym samym wykonawcą, przy czym nie udowodniono, że dodatkowe prace były nie możliwe do przewidzenia
- Wykonywanie prac w ramach kontraktu należącego do innego kontraktu, projektu, czy nawet programu.
- Niekwalifikowalność wydatków na zakup terenu będącego własnością państwową.
- Niekwalifikowalność odsetek wypłaconych od zaliczek dla wykonawców.
- Niekwalifikowalność prac wykonanych przez urzędników państwowych.

### **Przykłady nieprawidłowości na podstawie konkretnych projektów**

#### Projekt portowy

- Zamówienia publiczne
  - Brak informacji o wsparciu unijnym w zaproszeniu do przetargu na zamówienie publiczne.
  - Nieuzasadniona dyskwalifikacja oferentów spełniających kryteria określone w zaproszeniu.
  - Niezależne uzasadnienie od oferentów zdyskwalifikowanych za zbyt niskie oferty, czyli naruszenie ówczesnego prawa krajowego.
  - Przedłużenie kontraktu na wykonanie studium bez przeprowadzenia nowego przetargu.
  - Bezpośrednie przyznanie kontraktu, bez przeprowadzenia przetargu oraz przedłużenie kontraktu bez przeprowadzenia nowego przetargu.
- Liczne przypadki bezpośredniego przyznawania kontraktów, poniżej obowiązkowego limitu, ale bez jakichkolwiek działań informacyjnych.
- Dochód z projektu
  - ◆ Niedoszacowanie dochodu generowanego przez projekt przez Państwo Członkowskie (25% faktycznego dochodu) w celu uzyskania wysokiego stopnia dofinansowania.
- Działania informacyjne
  - ◆ Nieodpowiednie tablice informacyjne
  - ◆ Niewłaściwe informacje
  - ◆ Niedostateczna kampania informująca

#### Linia kolejowa i duży most

- ◆ Przyznanie dodatkowych prac związanych z wykonaniem studiów technicznych bezpośrednio dotychczasowym wykonawcom zamiast rozpisania odrębnego przetargu;
- ◆ Niewystarczające odniesienie do wkładu ze środków FS w działaniach informacyjnych, materiały informacyjne niezgodne z wymaganiami
- ◆ Podział kontraktów w celu uniknięcia kontroli, bezpośrednie przyznawanie kontraktów bez zaproszenia do składania ofert.



- ♦ Arbitralny wybór konsultantów.

Dla ww. nieprawidłowości szacowanych na około 6.000.000 euro, zostaną zaproponowane stosowne korekty finansowe.

Ponadto, końcowe studia i analizy zostały zakończone po decyzji Komisji Europejskiej. To wszystko, łącznie z indeksacją z tyt. inflacji, spowodowało wzrost łącznych kosztów projektu o 35% lub 96.000.000 euro. W rezultacie - kwota ok. 40.000.000 euro została uznana za niekwalifikowaną.

#### Akwedukt

- Zamówienia publiczne
  - Zdyskwalifikowano 10 z 21 firm ze względu na to, że ich centrale były położone zbyt daleko od miejsca realizacji projektu.
  - Zaakceptowano ofertę z 66% upustem bez stosownego uzasadnienia (wbrew prawu krajowemu).
  - Wstępne zakwalifikowanie 10 z 52 firm (a więc zdyskwalifikowanie 42 firm) bez uzasadnienia.
  - Zdyskwalifikowano firmy z udziału w przetargu z powodu niezgodności jej oferty z warunkiem technicznym, który następnie zmieniono.
- Zmiany w projekcie po podpisaniu kontraktu. W rezultacie dyskwalifikacja projektu o wartości 22 milionów euro.

#### Sieć kanalizacyjna i oczyszczalnia ścieków

- W jednym z mniejszych podprojektów Beneficjent FS dokonał zmiany okresu wdrożenia z 7 miesięcy (w zaproszeniu do składania ofert) do 14 miesięcy (w kontrakcie). Kontrakt został wykonany, ale uznano go za nie kwalifikujący się, gdyż podczas procedury przetargowej doszło do naruszenia zasad konkurencji. Aby ocalić cały projekt przed skreśleniem, Beneficjent FS musiał zapłacić za kontrakt z własnych środków.

#### Zapora wodna, stacja uzdatniania wody i akwedukt

- Po słowach uznania dotyczących znakomitego księgowania oraz dobrej woli zaangażowanych pracowników, audytorzy zauważyli, co następuje:
  - ♦ W wielu zaproszeniach do przetargu nie było informacji o współfinansowaniu unijnym
  - ♦ Niewłaściwe działania informacyjne i promujące
  - ♦ W jednym kontrakcie na Pomoc Techniczną, pierwsza płatność była wyższa niż przewidywał kontrakt;
  - ♦ W jednym z postępowań przetargowych wymagano, aby oferenci mieli przedstawiciela z miejscem zamieszkania w okolicy Aten;
  - ♦ W przypadku jednego kontraktu na Pomoc Techniczną Zamawiający zmusił dwóch wybranych kandydatów do utworzenia spółki typu joint venture;



- ♦ Zamawiający ogłosił przetarg na dwa podobne kontrakty Pomocy Technicznej o zupełnie innych kryteriach;
- ♦ Władze nie chciały przyznawać kontraktów na prace tańszemu oferentowi, ale powtarzały postępowanie uważając, że oferty są zbyt wysokie.

Zasadnicze znaczenie miał fakt, iż greckie władze nie postępowały zgodnie z unijnymi kryteriami przyznawania kontraktów, tzn. powinna wygrać:

- oferta o najniższej cenie;
- oferta najbardziej korzystna ekonomicznie.

Zamiast tego, kontrakty były przyznawane w oparciu o kryteria wyboru kandydata. Jest to częsty błąd, zwłaszcza przy wyborze wykonawców do realizacji studiów i analiz oraz Pomocy Technicznej a także w kontraktach typu Projektuj i Buduj (Żółty Fidic).

Oczekuje się, że problem ten rozwiążą nowo wprowadzone przepisy.

## WNIOSKI

- ♦ Jeżeli odkryjesz nieprawidłowość, nie próbuj jej ukryć. Robiąc to, dopuszczasz się nadużycia.
- ♦ Jeśli dopuścisz się nadużycia lub, gdy nieprawidłowość odkryje Komisja, pieniądze zostaną zwrócone Komisji.
- ♦ Co się dzieje, gdy utrata kwot z powodu nieprawidłowości grozi naruszeniem integralności i kompletności projektu, które może doprowadzić do jego zaniechania oraz żądania zwrotu wypłaconych środków?
- ♦ Należy być przygotowanym, w formie specjalnego funduszu, rezerwy budżetowej lub pozycji rezerwowej w budżecie krajowym, do sfinansowania ukończenia takich projektów ze środków krajowych.

## Korekty finansowe

Komisja może zastosować następujące rodzaje korekt:

*Korekta w postaci dokładnej liczby* – Dokonywana w przypadku, gdy stwierdzono kwantyfikowalną nieprawidłowość dla danej czynności lub kilku czynności. Korekty te stosuje się, gdy możliwe jest liczbowe określenie kwoty nieprawidłowych wydatków. Ma to miejsce wówczas, gdy wydatki związane z pewnymi pracami lub ich część nie kwalifikują się lub nie są zgodne z określonymi przepisami unijnymi.

*Korekta ekstrapolowana* – Stosowana w przypadku, gdy audytor stwierdzi, w reprezentatywnej próbie transakcji, kwantyfikowalną nieprawidłowość, co, do której może przypuszczać, że miała także miejsce w innych czynnościach o tym samym charakterze lub w ramach danego



działania, pod-programu lub programu operacyjnego. Komisja może dokonać ekstrapolacji korekt, gdy ma powód uważać, że stwierdzona nieprawidłowość nie ogranicza się wyłącznie do konkretnie zbadanych przypadków.

*Korekta według stawki ryczałtowej* – Ma miejsce w odniesieniu do nieprawidłowości jednostkowych lub systemowych, które nie są kwantyfikowalne, tak jak te wynikające z niepodjęcia działań kontrolnych, które skutecznie zapobiegłyby lub umożliwiłyby stwierdzenie nieprawidłowości lub z naruszenia zasad pomocy lub przepisów unijnych (np. zasady dotyczące działań informacyjnych). Korekty te stosowane są w przypadku, gdy nie jest możliwe obliczenie konkretnej straty związanej z danym przypadkiem lub kilkoma przypadkami nieprawidłowości. Mogą one być również stosowane, gdy Państwo Członkowskie stwierdzi takie niedociągnięcia i nie podejmie stosownych działań naprawczych.

Przy ocenie czy zastosowanie korekty ryczałtowej jest właściwe i jeżeli tak, w jakiej wysokości, należy wziąć pod uwagę następujące sprawy:

1. Czy nieprawidłowość odnosi się do pojedynczego przypadku, wielokrotnych przypadków, czy do wszystkich przypadków?
2. Czy niedoskonałość dotyczy skuteczności systemu kontroli jako takiego, skuteczności konkretnego elementu tego systemu, wykonania czynności kontrolnej lub czynności kontrolnych przez system lub braku zgodności z innymi przepisami prawa unijnego? Oceniając stopień słabości systemu kontrolnego należy pamiętać o rozróżnieniu na kontrole 'kluczowe' i 'pomocnicze'.
3. Znaczenie niedoskonałości systemu w kontekście ogółu przewidywanych kontroli administracyjnych, fizycznych oraz innych.
4. Wrażliwość działań na nadużycia, ze szczególnym odniesieniem do pobudek o charakterze ekonomicznym.

Kontrole kluczowe to procedury mające na celu upewnienie się, że zasady Wspólnoty są przestrzegane oraz że system księgowy dostarcza informacji, na których audytor może polegać przygotowując opinię dotyczącą rachunków. Kontrole te obejmują:

- Kontrole organizacyjne – Powinien istnieć jasny podział odpowiedzialności, poziomów uprawnień oraz rozdzielenie obowiązków. Żadna osoba nie powinna móc kontrolować wszystkich etapów obsługi danej transakcji. Chodzi o to, by nie mogło dochodzić do powstawania błędów lub nadużyć bez wiedzy innych osób.
- Kontrole proceduralne – Kontrole operacyjne i administracyjne, których celem jest sprawdzenie zgodności z zasadami UE, zagwarantowanie niepowielania wniosków odnoszących się do tej samej płatności, potwierdzenie rezultatów oraz skutecznego wykonania świadczonych usług, stwierdzenie rzeczywistości wydatków poniesionych i deklarowanych przez beneficjentów końcowych.



Systemy informacyjne – Systemy informacyjne (tam gdzie możliwe, skomputeryzowane) powinny dostarczać informacji umożliwiających monitorowanie oraz analizowanie procesu wdrażania oraz podejmowanie stosownych działań. Powinny być one łatwe do zrozumienia, dostarczane na czas, pokazywać porównania wydatków zakładanych z faktycznymi a także informować o zaistnieniu sytuacji wyjątkowych.

Kontrole pomocnicze obejmują działania administracyjne wymagane do poprawnej obsługi wniosków o płatność, takie jak weryfikacja dotrzymania terminów składania wniosków a także stosowny nadzór procedur.

*Poziom korekt ryczałtowych* – Poziom korekt ryczałtowych może wahać się od 2% do 100% wsparcia.

Korekta 100% ma miejsce wtedy, gdy niedoskonałości systemów zarządzania i kontroli są na tyle poważne, że stanowią całkowity brak przestrzegania zasad Wspólnoty, przez co dokonywane płatności są nieprawidłowe.

Korekta 25% ma miejsce wtedy, gdy system zarządzania i/lub kontroli jest w znacznym stopniu niesprawny i istnieją dowody na powszechne nieprawidłowości oraz zaniedbania w przeciwdziałaniu nieregularnym praktykom oraz tym, noszącym znamiona nadużyć.

10% korekta ma miejsce wtedy, gdy jedna lub więcej kluczowych kontroli nie jest stosowanych lub, gdy są stosowane w sposób słaby lub na tyle rzadko, że są całkowicie nieskuteczne w stwierdzeniu kwalifikowalności roszczenia lub w zapobieganiu nieprawidłowościom.

5% korekta ma miejsce wtedy, gdy wszystkie kontrole są stosowane, ale nie w ilości, z częstotliwością lub w zakresie wymaganym przepisami.

2% korekta ma miejsce wtedy, gdy kluczowe kontrole są odpowiednio wykonywane, ale brak jest kontroli pomocniczych lub w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących funduszy strukturalnych.