



Unia Europejska  
Europejski Fundusz  
Rozwoju Regionalnego



Projekt finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego

# **Ocena obciążeń administracyjnych beneficjentów Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020**

---

# cel badania

Zgodnie z Art. 27, p1 Rozporządzenia Ogólnego w treści każdego programu operacyjnego powinny znaleźć się „rozwiązania zapewniające skuteczne, efektywne i skoordynowane wdrażanie EFSI i przedsięwzięć mających na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów” Rozporządzenie Ogólne 1303/2013 r.

**Celem badania było zidentyfikowanie (i wskazanie sposobów ich zmniejszenia) takich obciążeń administracyjnych po stronie beneficjentów, które w najbardziej istotny sposób przyczyniają się do ograniczenia sprawności realizacji PO IR.**

---

# etapy badania

ETAP I



Opracowanie katalogu obciążeń administracyjnych beneficjentów PO IR

ETAP II



Wybór obciążeń administracyjnych najbardziej uciążliwych dla beneficjentów PO IR

ETAP III



Pogłębiona analiza kilku obciążeń administracyjnych wybranych w Etapie II

ETAP IV



Rekomendacje zmian w wybranych procedurach i procesach w celu redukcji obciążeń administracyjnych

# obowiązki informacyjne

## Obowiązki informacyjne (OI)

obowiązki prawne polegające na gromadzeniu lub przekazaniu władzy publicznej wymaganej z mocy prawa informacji, w określonym terminie, trybie, formie oraz zakresie przedmiotowym (stan gotowości udostępnienia informacji na żądanie organów kontrolnych również jest uznawany za OI).

Elementy składowe OI to:

- wymóg dostarczenia danych lub/i informacji;
- czynności niezbędne do wykonania w celu dostarczenia danych lub/i informacji.



## etapy w cyklu życia wniosku o dofinansowanie i projektu PO IR i związane z nimi koszty obciążeń administracyjnych

1. Analiza możliwości dofinansowania projektu	2. Przygotowanie wniosku	3. Złożenie wniosku	4. Ocena wniosku i publikacja wyników oceny	5. Procedura odwoławcza
1800 zł	35000 zł	500 zł	2300 zł	6400 zł
1. Podpisanie umowy	2. Korzystanie z SL2014	3. Przekazywanie dofinansowania	4. Konkurencyjność wydatków	5. Monitorowanie realizacji projektu
5600 zł	12300 zł	5600 zł	9400 zł	3800 zł
6. Kontrola i audyt	7. Promocja i informacja	8. Przechowywanie dokumentów	9. Zamknięcie projektu	10. Okres trwałości
10000 zł	2400 zł	16000 zł	3400 zł	5600 zł

# koszty obciążeń administracyjnych PO IR

1 wniosek inwestycyjny  
= 45 000 zł

1 projekt inwestycyjny  
= 100 000 zł

1 wniosek nieinwestycyjny  
= 20 000 zł

1 projekt nieinwestycyjny  
= 35 000 zł

27 000 wnioskodawców  
= 975 000 000 zł

8 000 projektów  
= 515 000 000 zł

# wpływ obciążeń administracyjnych beneficjentów na sprawność wdrażania PO IR

Obciążenia administracyjne nałożone na beneficjenta

koszt



Zachowanie/ reakcja beneficjenta

uciążliwość



Obniżenie sprawności realizacji PO IR

ryzyko finansowe



## etapy w cyklu życia wniosku o dofinansowanie i projektu PO IR poddane pogłębionej analizie w części II badania

### ETAP W1

---

Analiza możliwości dofinansowania projektu

### ETAP W2

---

Przygotowanie wniosku o dofinansowanie

### ETAP R1

---

Przygotowanie i podpisanie umowy

### ETAP R4

---

Konkurencyjność wydatków



## ETAP W1

Analiza możliwości  
dofinansowania  
projektu

## ETAP W2

Przygotowanie  
wniosku  
o dofinansowanie

# analiza możliwości dofinansowania projektu (W1) przygotowanie wniosku o dofinansowanie (W2)

## kluczowe problemy

- ❑ szum informacyjny – wielość informacji przy braku możliwości weryfikacji ich wiarygodności, operowanie językiem niezrozumiałym dla osoby po raz pierwszy poszukującej informacji.
- ❑ niska skuteczność aktywnych źródeł informacji ze strony administracji – słabe dotarcie z ofertą szkoleń i spotkań informacyjnych przy jednoczesnej dużej aktywności i dostępności informacji i oferty komercyjnej.
- ❑ niezrozumiały język przekazu dotyczącego zasad korzystania z poszczególnych źródeł finansowania - przedsiębiorca nie jest pewny czy może skorzystać z danego źródła czy nie.
- ❑ nie korzystanie z przekazu interaktywnego – główne źródła informacji to strony internetowe, na których przekaz jest jednostronny. Brak świadomości i gotowości wykorzystania interaktywnych źródeł informacji – kontaktu telefonicznego czy mailowego z PIFE.
- ❑ przekonanie o większej skuteczności aplikacji w przypadku zatrudnienia doradcy, zna niuanse , biegle posługuje się niezbędnymi narzędziami, językiem programów dotacyjnych itd.  
Oszczędność czasu - przygotowanie wniosku zajmuje 2-3 miesiące

# analiza możliwości dofinansowania projektu (W1) przygotowanie wniosku o dofinansowanie (W2)

## kluczowe problemy (cd.)

- ❑ relatywnie spory jest odsetek firm, które nie skorzystały z pomocy doradców, ponieważ ich na to nie stać. Może to oznaczać, iż jest to bariera aplikacji także wśród firm, które nie zdecydowały się na złożenie wniosku do PO IR
- ❑ za trudne uznaje się elementy wniosku specyficzne dla programów wsparcia – wskaźniki produktu i rezultatu, opis prac badawczo-rozwojowych, harmonogramy rzeczowo-finansowe i analizy finansowe ex ante
- ❑ wysoka ocena bezpośredniego kontaktu z instytucją organizującą konkurs przy jednoczesnych problemach w nawiązaniu takiego kontaktu w sytuacji stresu i „ścigania się” z upływającym czasem w trakcie pisania wniosku. Stanowi to barierę komunikacyjną procesu
- ❑ problemy komunikacji i języka komunikacji na etapie formułowania i zgłaszania poprawek do wniosków. Często przedsiębiorcy nie rozumieją uwag. Pomocni okazują się tutaj doradcy, choć i oni miewają problemy ze zrozumieniem uwag

# analiza możliwości dofinansowania projektu (W1) przygotowanie wniosku o dofinansowanie (W2)

## rekomendacje

### budowa przekazu ukierunkowanego

- wykorzystanie i wzmocnienie podstawowej informacji na stronie internetowej funduszeuropejskie.gov.pl, poprawa pozycjonowania tej strony;
- zmiana języka promocji w obszarach celów działania - wprowadzenie sformułowań warunkowych (jeżeli chcesz osiągnąć... to w PO IR...) , które w jasny sposób będą wiązały cele przedsiębiorcy z celami donatora;
- radykalne uproszczenie i uspoźnienie języka przekazu - oparcie komunikacji na przykładach i dobrych praktykach dla każdego działania PO IR, oparcie przekazu o logikę: „Oni skorzystali, czemu Ty miałbyś nie móc”;
- wykorzystanie doradców, jako ważnego ogniwa komunikacji z beneficjentami. Specjalne spotkania i szkolenia dla doradców mogą być okazją do przekazania im ważnych informacji i ukierunkowania ich działań w interesie publicznym.

# analiza możliwości dofinansowania projektu (W1) przygotowanie wniosku o dofinansowanie (W2)

## rekomendacje cd.

### zachęcanie przedsiębiorców do samodzielnego wypełniania wniosków

- zmiana kształtu regulaminów konkursów (wykaz aktów prawnych na końcu dokumentu a nie na początku, cytowanie przepisów a nie odwołania do kolejnych dokumentów, Wprowadzenie graficznych form prezentowania najważniejszych procesów i zadań opisanych w regulaminach itp.);
- dalsze upraszczanie wniosków (generator) i instrukcji ich wypełniania (preformatowanie, segmentacja pól, auto walidacja pól, „podpowiedzi” w generatorze, domyślne wypełnianie pól na podstawie informacji wcześniej wprowadzonej, podgląd i wydruk kontrolny);

### „humanizacja” procesu uzupełnień i poprawek.

- personalizacja pisma z uwagami oraz zmiana jego języka
- zamieszczanie w piśmie z uwagami jasnych wskazówek dotyczących sposobu poprawienia wniosku
- wsparcie ze strony pracowników IP na etapie wprowadzania zmian i uzupełnień do wniosków,

## ETAP R1

Przygotowanie i  
podpisanie  
umowy

# przygotowanie i podpisanie umowy (R1)

## kluczowe problemy

- utożsamianie momentu ogłoszenia list rankingowych z momentem otrzymania dotacji (wzmocniony dodatkowo u tych, którzy korzystali z doradcy, zakończeniem na tym etapie współpracy z doradcą)
- utożsamianie momentu ogłoszenia list rankingowych z możliwością rozpoczęcia realizacji projektu,
- dezorientacja przedsiębiorców (tylko NCBR) w momencie otrzymania po ogłoszeniu listy rankingowej informacji, że konieczne są korekty wniosku, skutkujące najczęściej zmniejszeniem dofinansowania
- zaskoczenie koniecznością poddania się kontroli ex-ante (tylko NCBR)
- zbyt krótki czas na dostarczenie wymaganych do umowy dokumentów - w stosunku do liczby tych dokumentów,
- niska świadomość konieczności zabezpieczania zaliczkowego finansowania projektu wekslem, co rodzi napięcia i wątpliwości na etapie podpisywania umowy,
- poczucie straty czasu towarzyszące opóźnieniom w podpisywaniu umowy skutkujące opóźnieniami w realizacji projektu rodzącymi określone koszty,

# przygotowanie i podpisanie umowy (R1)

## kluczowe problemy – aneksowanie umów

- ❑ bardzo utrudnione i powodujące liczne problemy wprowadzanie zmian do systemu SL2014
- ❑ zbyt szczegółowe opisy kategorii kosztowych we wniosku powodują, że wiele projektów musi być aneksowanych, ponieważ wstępna wycena, czy wyobrażenie o kosztach było formułowane kilka lat przed momentem ponoszenia danego kosztu.
- ❑ zwłaszcza w wieloletnich projektach badawczych wymagana jest bardzo daleko idąca elastyczność instytucji udzielających wsparcia, gdyż rzeczywistość okazuje się przeważnie inna od zakładanej, a istotą projektu badawczego jest niepewność wyników.



# przygotowanie i podpisanie umowy (R1)

## rekomendacje

- personalizacja kontaktu w okresie uzupełnień dokumentacji (opiekun projektu)
- narzędzie on-line pozwalające na korekty, wymianę informacji oraz śledzenie statusu umowy
- przesunięcie etapu korekt we wniosku na etap oceny merytorycznej, przed ogłoszeniem listy rankingowej (NCBR)
- udostępnienie IP do wglądu rejestru podmiotów wykluczonych przez Ministerstwo Finansów
- uwzględnienie w LSI procesu obsługi umów, a także realizacji umów, w tym podpisywania aneksów do umów;
- wprowadzenie zmian do SL2014 pozwalających na szybszą i łatwiejszą korektę harmonogramów-rzeczowo finansowych przez beneficjenta
- uproszczenie opisów kosztów we wniosku o dofinansowanie (zbyt dokładne generują zmiany)

## ETAP R4

Konkurencyjność  
wydatków

---

# Konkurencyjność wydatków (R4)

## kluczowe problemy

- dwukrotne szacowanie wartości zamówienia – na etapie przygotowywania wniosku aplikacyjnego celem poprawnego przygotowania harmonogramu rzeczowo – finansowego oraz na etapie realizacji projektu
- nieprecyzyjne zapisy wytycznych dotyczące sposobu dokumentowania szacowania wartości zamówienia.
- częste zaniżanie wartości zamówień i ich dzielenie.
- skomplikowany proces opisu przedmiotu zamówienia w przypadku działań polegających na B+R.
- część przedsiębiorców ma poważny problem w określeniu kryteriów oceny w taki sposób, aby nie były one wykluczające i generalnie były zgodne z zasadami formalnymi.
- niemal co piąty beneficjent ma problem z prawidłowym ustaleniem terminu składania ofert.

## Konkurencyjność wydatków (R4)

### kluczowe problemy (cd.)

- niepewność przedsiębiorców, czy wszystko zostało przygotowane właściwie. Ta obawa jest charakterystyczna dla pierwszych postępowań, kiedy beneficjenci nie mają doświadczeń ani żadnych punktów odniesienia.
- brak pewności po stronie beneficjentów czy miejsce, w którym dokonują upublicznienia jest właściwe, co wynika z różnych trybów w wytycznych oraz zmian w nich dokonywanych.
- upublicznienie zapytań nie zawsze skutkuje pojawieniem się ofert, a czasami skutkuje pojawieniem się ofert nieuczciwych.
- obawa przed odłożonymi w czasie (niekiedy aż do kontroli ex-post) konsekwencjami finansowymi w przypadku błędów w postępowaniu.
- konieczność przeprowadzenia dodatkowych czynności formalnych związanych z podpisaniem umowy, które wydłużają etap już po fazie wyboru wykonawcy, kiedy beneficjenci są przekonani o możliwości natychmiastowego rozpoczęcia działań.

# Konkurencyjność wydatków (R4)

## rekomendacje

- rezygnacja z procedury rozeznania rynku - wartość dodana płynąca z jej zastosowania jest niewielka,
- podniesienie progu jej stosowania procedury konkurencyjności do poziomu przynajmniej 30 tys. euro
- zwolnienie beneficjentów z obowiązku stosowania procedury konkurencyjności w przypadkach zatrudniania personelu do realizacji prac B+R
- dopuszczenie wzorem np. prawa budowlanego, możliwości odstępstwa od przepisów wytycznych. Odstępstwo mogłoby zostać udzielone jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych
- dopuszczenie możliwości rezygnacji z procedury konkurencyjności w sytuacji istnienia ogólnodostępnych narzędzi informatycznych pozwalających na wybór najkorzystniejszej oferty (np. porównywarki hoteli, wyszukiwarki lotów)

# Konkurencyjność wydatków (R4)

## rekomendacje (cd.)

- rezygnacja z obowiązku przeprowadzania oszacowania lub uznanie za podstawę oszacowania danych zawartych we wniosku aplikacyjnym
- prawne przyznanie instytucjom wdrażającym lub instytucji zarządzającej kompetencji do ostatecznego podjęcia decyzji o wysokości korekty finansowej,
- doprecyzowanie zapisu wytycznych mówiącego o właściwej ścieżce audytu np. poprzez pokazanie przykładowych sposobów udokumentowania szacowania wartości zamówienia
- doprecyzowanie wytycznych tak, by wynikało z nich jednoznacznie, iż zakaz podziału zamówienia nie jest tożsamy z koniecznością realizacji wszystkich zakupów w ramach jednego postępowania
- modyfikacja zapisów wytycznych dotyczących terminów
- dopuszczenie w wytycznych odstępstw od wymogu zawierania umów w formie pisemnej w szczególnie uzasadnionych okolicznościach (dotyczy zasady konkurencyjności)

# Konkurencyjność wydatków (R4)

## rekomendacje (cd.)

- konsultowanie zmian wytycznych. Wszystkie kolejne zmiany w wytycznych powinny być konsultowane z przedstawicielami każdej z instytucji zaangażowanych we wdrażanie
- uwzględnienie vacatio legis (np. dwutygodniowego) w przypadku wszystkich kolejnych zmian w wytycznych
- przygotowanie szablonów dokumentów związanych z procedurą wyboru. Wskazane jest opublikowanie przykładowych dokumentów do zastosowania przez beneficjentów w pierwszych procedurach
- wsparcie beneficjentów przy przeprowadzaniu pierwszych postępowań (przesyłanie dokumentacji do opiekuna, baza pytań i odpowiedzi)
- opracowanie pisanego prostym, nieprawniczym i nie urzędniczym językiem przewodnika po procedurze konkurencyjności (infografiki, przykłady)
- publikowanie ogłoszeń wyłącznie w bazie konkurencyjności. Promowanie bazy konkurencyjności, jako narzędzia zdobywania zleceń. Pozycjonowanie bazy konkurencyjności w wyszukiwarkach internetowych



Stowarzyszenie na Recz Rozwoju Rynku Pracy S-to-S (lider)  
[www.stos.org.pl](http://www.stos.org.pl)

**CODE.**

CODE Design Sp. z o.o.  
[www.codedesign.pl](http://www.codedesign.pl)