

ANNA KOROMBEL

KATARZYNA WOJCIECHOWSKA

## RYZIKO NIEKWALIFIKOWALNOŚCI WYDATKÓW W PROJEKCIE WSPÓLFINANSOWANYM ZE ŚRODKÓW UNII EUROPEJSKIEJ – STUDIUM PRZYPADKU

**Słowa kluczowe:** ryzyko projektu, fundusze Unii Europejskiej, przedsiębiorstwa

**Keywords:** risk of project, European funds, enterprises

**Klasyfikacja JEL:** G20, D81

### Wprowadzenie

Projekt przeprowadzenia szkoleń na terenie województwa opolskiego powstał w odpowiedzi na brak stabilności zatrudniania młodych ludzi, stanowiący podstawową przyczynę ich masowych wyjazdów. Masowe wyjazdy młodych osób skutkują niekorzystnymi zmianami demograficznymi, utratą kreatywnych pracowników posiadających aktualną wiedzę, brakiem zwrotu kosztów ich edukacji dla regionu oraz słabym rozwojem przedsiębiorczości. Problem ten został podjęty w *Wojewódzkim Programie Pomocy i Integracji Społecznej na lata 2010–2015* (WPPiIS), stanowiącym integralną część *Wojewódzkiej Strategii w Zakresie Polityki Społecznej na lata 2002–2015* województwa opolskiego. Dokument ten nawiązuje do obszarów wsparcia uwzględnianych przez fundusze strukturalne, w tym Europejski Fundusz Społeczny, w ramach którego realizowany jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Problem związany z bezrobociem i migracją został również podjęty w dokumencie przygotowanym przez Zarząd Województwa Opolskiego pt. *Wieloletni Plan Działań na rzecz Zatrudnienia do 2015 roku*, którego jednym z zadań jest zmniejszenie bezrobocia wśród mieszkańców województwa opolskiego poprzez wzrost ich aktywności zawodowej i społecznej<sup>1</sup>. Powyższe problemy stanowiły bodziec dla firmy X do stworzenia projektu, którego celem byłyby pomoc w ustabilizowaniu zatrudnienia młodych pracowników – co pośrednio przyczyniłoby się do zmniejszenia migracji – i aplikowania o środki unijne dofinansowujące ten projekt.

---

<sup>1</sup> *Wieloletni Plan Działań na rzecz Zatrudnienia do 2015 roku*, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2008, s. 41, [www.wup.opole.pl/dokumenty/Wieloletni2015.pdf](http://www.wup.opole.pl/dokumenty/Wieloletni2015.pdf) (26.11.2012).

Celem artykułu jest przedstawienie ryzyka nieosiągnięcia rezultatów projektu oraz ryzyka niekwalifikowalności wydatków, wynikającego z błędnej interpretacji reguły proporcjonalności przez organ dozorujący realizację (Instytucję Pośredniczącą 2-go stopnia – IP2) i rozliczenie końcowe projektu, które zmaterializowały się w przedstawianym projekcie, a także wskazanie postawy firmy będącej projektodawcą wobec zaistniałej sytuacji. Firma X podczas analizy ryzyk mogących wystąpić w trakcie projektu nie uwzględniła ryzyka związanego z błędną interpretacją przepisu przez organ dozorujący. Autorki mają nadzieję, że przedstawiany problem zwróci uwagę obecnych i przyszłych projektodawców na możliwość wystąpienia w projekcie omawianych ryzyk i jednocześnie pozwoli im w podobnej sytuacji uniknąć ich konsekwencji.

### **Charakterystyka Firmy X**

Firma X rozpoczęła swoją działalność w 1995 roku. Jest w niej zatrudnionych kilkanaście osób. Firma oferuje usługi szkoleniowe, marketingowe oraz reklamowe. Współpracuje z czterema trenerami specjalizującymi się między innymi w szkoleniach z zakresu komunikacji, zarządzania, obsługi klienta, sprzedaży, pracy w zespole i autoprezentacji. Realizuje szkolenia dla pracowników i kadry zarządzającej na terenie całego kraju. Była partnerem w wielu projektach, które zostały poprawnie rozliczone i pozytywnie zakończone.

### **Charakterystyka projektu**

Przedstawiany projekt realizowany był w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (priorytet VIII Regionalne kadry gospodarki, działanie 8.1. Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie, poddziałanie 8.1.1. Wspieranie rozwoju kwalifikacji zawodowych i doradztwo dla przedsiębiorstw) w okresie od 1.08.2010 do 28.02.2011 roku. Projektodawcą była mała firma X prowadząca działalność w formie spółki jawnej. Firma X aplikowała o unijne środki finansowe w wysokości 176 640,00 zł na przeprowadzenie szkoleń na terenie województwa opolskiego, dostrzegając niedostatecznie rozwinięte kompetencje miękkie, będące powodem trudności w utrzymaniu miejsca pracy przez młodych pracowników.

Szkolenia skierowane były do 48 młodych pracowników (28 kobiet i 20 mężczyzn) w wieku od 18 do 35 lat posiadających krótki staż pracy (do 5 lat). Przyjęto założenie, że szkoleniem zostanie objętych 32 pracowników z 16 mikroprzedsiębiorstw oraz 16 pracowników z 8 małych przedsiębiorstw. Celem przeprowadzanych szkoleń było podniesienie kompetencji miękkich pracowników, wymaganych na zajmowanych przez nich stanowiskach pracy. Miało to zagwarantować poprawę ich możliwości adaptacyjnych oraz utrzymanie ciągłości zatrudnienia. Szkolenia te w szczególności miały na celu podniesienie umiejętności w zakresach:

- autoprezentacji,
- prowadzenia negocjacji,
- udzielania informacji zwrotnej,

- budowania relacji z klientem oraz z pracownikami,
- pracy w zespole,
- organizacji pracy, w tym zarządzania czasem,
- radzenia sobie ze stresem, automotywacji, wzmocnienia samodyscypliny,
- identyfikowania problemów wynikających z postrzegania kobiet i mężczyzn przez pryzmat stereotypów i zapobiegania im.

Powyższe szkolenia były realizowane w formie dwudniowych warsztatów.

Rezultaty przeprowadzanego projektu były monitorowane ze względu na płć uczestnika. Firma X założyła uzyskanie następujących rezultatów szkoleń: spośród 48 uczestników/uczestniczek, którzy ukończą szkolenie (wskaźniki: listy obecności, wystawione certyfikaty) 45 osób (26 kobiet, 19 mężczyzn) podniesie swoje umiejętności z zakresu obejmującego szkolenie średnio o 40% (wskaźnik pre/post – testy wiedzy na początku i końcu zajęć oraz test przeprowadzony dwa tygodnie po szkoleniu) od poziomu zdiagnozowanego pre-testem. Do udziału w organizowanych szkoleniach zrekrutowano ostatecznie 45 osób.

### **Rozliczenie końcowe projektu – zastosowanie reguły proporcjonalności i uznanie części wydatków projektu za niekwalifikowane**

IP2 uznała za wydatek niekwalifikowalny kwotę dofinansowania w wysokości około 6000 zł. W ramach uzasadnienia poinformowano firmę X, że wynika to z zastosowania reguły proporcjonalności wobec nieosiągnięcia w 6,25% wskaźnika liczba pracujących osób dorosłych, które zakończyły udział w projektach szkoleniowych, stanowiącego cel projektu. Reguła proporcjonalności mówi o finansowym rozliczaniu projektu „w zależności od stopnia osiągnięcia założeń merytorycznych określonych we wniosku o dofinansowanie projektu”<sup>2</sup>. Punkt 3 sekcji piątej 3.1.5. *Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* mówi, że „zastosowanie reguły proporcjonalności ma miejsce pod warunkiem, że nieosiągnięcie założeń merytorycznych projektu wynika z przyczyn leżących po stronie Beneficjenta. Podczas ustalania procentu nieosiągnięcia założeń merytorycznych projektu podmiot będący stroną umowy bierze pod uwagę m.in.: stopień winy lub niedochowania należytej staranności przez Beneficjenta, skutkujące nieosiągnięciem wyżej wymienionych założeń, okoliczności zewnętrzne mające na to wpływ, w szczególności opóźnienia ze strony podmiotu będącego stroną umowy w zawarciu umowy lub przekazywaniu środków na finansowanie projektu”<sup>3</sup>. Wskazany zarzut okazał się w drodze rozpatrzonego zaskarżenia decyzji nie na tyle istotnym, aby przesądzić o zastosowaniu reguły proporcjonalności. Firma X zrekrutowała 45 osób z zaplanowanych 48. Rezultaty zrealizowanego projektu zakładały, że 45 osób z 48, które ukończą szkolenia

<sup>2</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2010, s. 15.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 15–16.

podniesie umiejętności z zakresu obejmującego szkolenia o co najmniej 40% – rezultat ten został osiągnięty, a nawet przekroczony. Średni przyrost wiedzy wszystkich 45 osób, które wzięły udział i ukończyły szkolenia wyniósł bowiem 57,75%. Został więc osiągnięty wskaźnik przyrostu wiedzy i umiejętności u założonej liczby osób, mimo, że nie udało się zrekrutować założonej liczby uczestników. Firma X wykazała również, że wszystkie działania dotyczące rekrutacji uczestników zostały zrealizowane zgodnie z planem rzeczowym, finansowym i zaplanowanym harmonogramem, projekt prowadzony był zgodnie z zapisami umowy dofinansowania projektu, osoby zatrudnione przy realizacji projektu pozostawały w stałym kontakcie z reprezentantami IP2, natomiast w chwili zaistnienia problemów z rekrutacją, firma X bezzwłocznie poinformowała o tym fakcie oraz zaproponowała plan naprawczy polegający na intensyfikacji działań, w tym działań niefinansowanych z projektu. Firma X dochowała należytej staranności i wykorzystała wszystkie dostępne – w ramach posiadanych środków i zgodnych z prawem – kanały rekrutacji, wobec tego nie zaistniały bezsporne przesłanki do zastosowania reguły proporcjonalności. Podjęte działania promocyjne i rekrutacyjne przez firmę X obejmowały:

- a) działania specjalisty ds. promocji i rekrutacji (stworzenie bazy firm, nawiązywanie kontaktów telefonicznych) – w całym okresie realizacji projektu został nawiązany kontakt telefoniczny z ponad 600 firmami (wniosek o dofinansowanie przewidywał telefony do około 100 firm z terenu województwa opolskiego);
- b) zamieszczenie informacji o projekcie i konkretnych szkoleniach w darmowych portalach/bazach szkoleniowych oraz portalach społecznościowych ([www.edumix.pl](http://www.edumix.pl); [www.inwestycjawkadry.info.pl](http://www.inwestycjawkadry.info.pl); [www.szkolenia24h.pl](http://www.szkolenia24h.pl); [www.doskonalenie24.pl](http://www.doskonalenie24.pl); [www.edustacja.pl](http://www.edustacja.pl); [www.nf.pl](http://www.nf.pl); [baza.pokl.opole.pl](http://baza.pokl.opole.pl); [www.goldenline.pl](http://www.goldenline.pl) – grupa Opole) – informacje na portalach były na bieżąco aktualizowane przez cały czas trwania projektu;
- c) zamieszczenie informacji o projekcie i konkretnych szkoleniach w płatnych portalach/bazach szkoleniowych ([www.szkolenia.com.pl](http://www.szkolenia.com.pl)) – informacje na portalu na bieżąco aktualizowane, okres trwania akcji: od 15 września 2010 do końca trwania projektu;
- d) zamieszczenie informacji o projekcie w portalach lokalnych ([www.nto.pl](http://www.nto.pl); wizytówka firmy z informacjami o projekcie) – okres trwania akcji od 4 października do 5 listopada 2010; reklama (*rectangle*) projektu pojawia się w zakładce: Strefa Biznesu – część portalu dedykowana dla sektora MSP; wizytówka projektu dostępna na portalu od 23.12.2010;
- e) zamieszczenie informacji o projekcie w prasie lokalnej (NTO + mailing do firm z bazy NTO) – ogłoszenie ukazało się 23.12.2010; opcja mailingu udostępniona 15.01.2011, objęła ok. 640 firm z województwa opolskiego;
- f) zamieszczenie informacji o projekcie w instytucjach/stowarzyszeniach na terenie woj. opolskiego – jako działania wykraczające poza zaplanowaną we wniosku promocję projektu – takich jak:

- Izba Gospodarcza „Śląsk” w Opolu – przesłanie ulotek informacyjnych do siedziby Izby; informacja o projekcie zamieszczona na stronie Izby; mailing do członków Izby z terenu woj. opolskiego (działania przeprowadzone przez pracowników Izby); akcja od 15.10.2010,
  - Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki (OCRG) – przesłanie ulotek i plakatów informacyjnych do siedziby OCRG – informacja o projekcie zamieszczona na stronie internetowej OCRG; akcja od 15.10.2010;
- g) funkcjonująca strona internetowa projektu, zawierająca szczegółowe informacje dotyczące projektu: kto może uczestniczyć w projekcie, ścieżka rekrutacji, programy szkoleń, harmonogram, regulamin, kontakt itd. – aktywna od 01.08.2010;
- h) kolejne działanie dodatkowe: wizyty w Powiatowych Urzędach Pracy na terenie województwa opolskiego oraz kontakt z Inkubatorami Przedsiębiorczości (specjalista ds. promocji i rekrutacji odbył spotkania we wszystkich Powiatowych Urzędach Pracy w województwie opolskim) – wizyty miały na celu promocję projektu; pozostawienie ulotek oraz plakatów informujących o projekcie. Urzędy zadeklarowały różnorodną pomoc – umieszczenie informacji na stronie, powieszenie plakatów, mailing do pracodawców, rozdawanie ulotek podczas wizyt pracowników PUP u pracodawców. Specjalista ds. promocji i rekrutacji był w stałym kontakcie z Urzędami. Maile zostały także wysłane do trzech inkubatorów przedsiębiorczości działających w Opolu i Namysłowie.

Powyższe działania dodatkowe były reakcją na ryzyko nieosiągnięcia rezultatów projektu z uwagi na zagrożenie niezrekrutowania odpowiedniej liczby Beneficjentów Ostatecznych. Inną zastosowaną reakcją na ryzyko było wystosowanie do IP2 prośby o wprowadzenie – na podstawie rozmów prowadzonych z potencjalnymi uczestnikami szkoleń – zmian w kryteriach kwalifikowalności uczestników projektu. Firma X wystąpiła z prośbą o zmianę ze stażu pracy ograniczonego do 5 lat ogółem na staż pracy do 5 lat u obecnego pracodawcy oraz możliwość kwalifikowania beneficjentów korzystających z samozatrudnienia jako formy pracy. Wniosek o wprowadzenie powyższych zmian został odrzucony – IP2 uzasadniła swoją decyzję stwierdzając, że spowodowałoby to zbyt dużą zmianę w charakterze projektu.

## Podsumowanie

Reasumując, podczas realizacji projektu wystąpiły dwa główne ryzyka, z których jedno było konsekwencją drugiego. Pierwszym ryzykiem poważnie zagrażającym osiągnięciu rezultatów okazało się zagrożenie nieosiągnięcia wskaźnika liczbowego dotyczącego założonej liczby uczestników projektu – Beneficjentów Ostatecznych. Reakcją firmy X na to ryzyko było:

- niezwłoczne poinformowanie IP2 o zaistniałych problemach dotyczących rekrutacji i podjęcie rozmów mających na celu ich rozwiązanie. Rozmowy obejmowały

próby złagodzenia kryteriów kwalifikowalności BO oraz uzgodnienie wykorzystania dodatkowych kanałów promocji projektu,

- intensyfikacja działań promocyjnych i rekrutacyjnych zaplanowanych we wniosku o dofinansowanie oraz wykorzystanie dodatkowych kanałów promocji.

Pomimo zastosowania środków zaradczych, firma X nie zrekrutowała zakładanych 48 uczestników szkoleń, a jedynie 45, co stanowiło podstawę do uznania przez IP2 przesłanek do zastosowania reguły proporcjonalności i zakwestionowania kwalifikowalności części wydatków. Firma X wykazała, że IP2 nie miała podstaw do takiego działania. Błędna interpretacja przepisu dotyczącego stosowania reguły proporcjonalności to drugie istotne ryzyko, jakie wystąpiło w opisywanym projekcie. Reakcją firmy X było wykazanie nieprawidłowości w działaniach IP2 i dochodzenie swoich praw za pomocą:

1. Odwołania się do IP2 od wydanej decyzji i wskazanie argumentów przemawiających za odstąpieniem od niekwalifikowania wydatków.
2. Po odrzuceniu odwołania skierowania skargi do IP na działania IP2, co po wnikliwym rozpatrzeniu sprawy poskutkowało wydaniem zalecenia o odstąpieniu od zastosowania reguły proporcjonalności.

Opisany przypadek wskazuje, jak istotne dla kwalifikowalności wydatków w projektach współfinansowanych ze środków unijnych jest restrykcyjne przestrzeganie przez beneficjentów realizujących projekty wszystkich zapisów umowy o dofinansowanie, monitorowanie ryzyka i szybka reakcja na nie. Olbrzymim błędem – często popełnianym – jest ukrywanie przed instytucją nadzorującą realizację projektu występujących trudności zagrożających osiągnięciu rezultatów. Współpraca w zakresie reakcji na pojawiające się problemy jest często jedyną skuteczną drogą i zawsze jest zaliczana na korzyść beneficjenta w przypadku wątpliwości dotyczących osiągnięcia rezultatów. Należy również pamiętać, że organy nadzorujące wdrażanie projektów podlegają Kodeksowi Postępowania Administracyjnego i w przypadku wątpliwości dotyczących podejmowanych przez nie działań beneficjent ma prawo odwołania się od ich decyzji do organu nadrzędnego.

## Literatura

*Wieloletni Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia do 2015 roku*, Zarząd Województwa Opolskiego, Opole 2008, [www.wup.opole.pl/dokumenty/Wieloletni2015.pdf](http://www.wup.opole.pl/dokumenty/Wieloletni2015.pdf) (26.11.2012).

*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. Wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Minister Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2010.

*dr Anna Korombel*  
*Politechnika Częstochowska*  
*Wydział Zarządzania*  
*mgr Katarzyna Wojciechowska*  
*Domene Sp. z o.o.*

### **Streszczenie**

W niniejszym artykule, na przykładzie zrealizowanego przez firmę X projektu współfinansowanego ze środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, przedstawiono ryzyka, które wystąpiły podczas realizacji projektu: ryzyko nieosiągnięcia rezultatów projektu oraz ryzyko niekwalifikowalności wydatków, wynikające z błędnej interpretacji reguły proporcjonalności przez organ dozorujący realizację i rozliczenie końcowe projektu. W artykule zostały również przedstawione sposoby reakcji firmy X wobec zaistniałych ryzyk, które umożliwiły jej uniknięcie konsekwencji finansowych.

### **RISK OF INELIGIBILITY OF EXPENDITURE IN A PROJECT CO-FINANCED FROM THE EUROPEAN UNION FUNDS – CASE STUDY**

#### **Summary**

Using the case of a project implemented by company X and financed from the EU funds under the Operational Programme Human Resources, the paper presents risks that occurred during the project implementation: risk of failure to achieve the projects results and risk of ineligibility of expenditure resulting from an incorrect interpretation of the proportion rule by the body supervising the project implementation and settlement of accounts. The paper also shows the ways in which company X responded to the risks that occurred, allowing it to avoid financial consequences.

