

MINISTERSTWO
ROZWOJU REGIONALNEGO

2012 -04- 10

DEPARTAMENT ZARZĄDZANIA
EUROPEJSKIM FUNDUSZEM SPOŁECZNYM

Warszawa,

DZF-I-82203-20-BW/12

NK 45629 /12

Instytucje Pośredniczące
komponentu regionalnego

Szanowni Państwo,

Mając na uwadze liczne wątpliwości związane z wdrożeniem na poziomie regionalnym zmian wprowadzonych w Poddziałaniu 9.1.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach przeglądu śródkresowego Programu, poniżej pragnę przedstawić stanowisko Instytucji Zarządzającej Programem, dotyczące wsparcia edukacji przedszkolnej ze środków EFS.

Zakres wsparcia udzielanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na rzecz edukacji przedszkolnej koncentruje się na zwiększaniu dostępu do wysokiej jakości edukacji poprzez tworzenie nowych ośrodków przedszkolnych, przy jednoczesnym wzmocnieniu działającej sieci ośrodków. Zmodyfikowane podejście do wspierania upowszechnienia edukacji przedszkolnej, determinujące kształt Poddziałania 9.1.1 po przeglądzie śródkresowym wynika z logiki interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze edukacji przedszkolnej, która ma na celu wzrost wskaźnika upowszechnienia edukacji przedszkolnej oraz zniwelowanie wewnątrzregionalnych różnicowań w dostępie do edukacji przedszkolnej, a tym samym zmniejszenie dystansu pomiędzy obszarami o najniższym stopniu upowszechnienia tego typu edukacji. W tym kontekście punktem odniesienia dla wszystkich projektów realizowanych w PO KL w zakresie edukacji przedszkolnej powinien być czwarty cel strategiczny PO KL jakim jest *zmniejszenie nierówności w upowszechnieniu edukacji, szczególnie pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi*. Jednocześnie kontekstowy wskaźnik pomiaru realizacji powyższego celu przewiduje w okresie realizacji PO KL wzrost odsetka dzieci w wieku 3-5 lata na obszarach wiejskich uczestniczących w różnych formach edukacji przedszkolnej z 19 do 30%.

Realizacja powyższego celu i wskaźnika jego pomiaru wymaga więc wdrożenia mechanizmów zapewniających, iż interwencja EFS w omawianym zakresie będzie przebiegać zgodnie z zasadą dodatkowości wsparcia funduszy strukturalnych zawartą w art. 15 ust. 1 rozporządzenia 1083/2006/WE, w myśl której wkład funduszy strukturalnych nie zastępuje publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych ponoszonych przez państwo członkowskie korzystające z pomocy polityki spójności UE. Tym samym wszystkie działania powinny być skoncentrowane na tworzeniu i utrzymaniu dodatkowych miejsc w ośrodkach wychowania przedszkolnego, prowadzących do zwiększenia odsetka dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej, a nie zastępowaniu finansowania miejsc istniejących środkami EFS.

- Tworzenie przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego w projektach realizowanych w ramach Poddziałania 9.1.1 PO KL

Zgodnie z ustaleniami z przeglądu śródkresowego PO KL wsparcie edukacji przedszkolnej powinno zostać skierowane do obszarów o niskim stopniu upowszechnienia tego rodzaju edukacji, na których istniejąca sieć ośrodków przedszkolnych jest niewystarczająco rozwinięta w stosunku do potrzeb mieszkańców. W związku z powyższym, w drugiej połowie okresu programowania tworzenie nowych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego zostało zawężone w Szczegółowym Opisie Priorytetów PO KL tylko i wyłącznie



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Ministerstwo
Rozwoju Regionalnego
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

tel. (022) 330 30 04
fax (022) 330 30 31
www.mrr.gov.pl
www.funduszeuropejskie.gov.pl

UNIA
EUROPEJSKA



DW: (-) WSKS, WFF, WMT

do terenów 30% gmin z każdego województwa, które w skali regionu odnotowały najniższy stopień upowszechnienia edukacji przedszkolnej według danych GUS. Tym samym, w obliczu istniejących dysproporcji w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej pomiędzy różnymi obszarami w kraju, wsparcie udzielane w ramach Poddziałania 9.1.1 powinno koncentrować się na obszarach znajdujących się w relatywnie trudniejszej sytuacji w omawianej kwestii.

Decyzję o zakwalifikowaniu konkretnej gminy do katalogu podmiotów, które mogą ubiegać się o środki na utworzenie nowego przedszkola podejmuje Instytucja Organizująca Konkurs, w oparciu o analizę stopnia upowszechnienia edukacji przedszkolnej w województwie. Podstawę do wyliczenia tego wskaźnika stanowią dane udostępnione przez GUS na dzień ogłoszenia konkursu, dotyczące liczby dzieci w wieku 3-5 lat uczestniczących w edukacji przedszkolnej, w stosunku do ogólnej liczby dzieci w wieku przedszkolnym w konkretnej gminie. IOK powinna opracować listę gmin kwalifikujących się do otrzymania wsparcia w omawianym zakresie zgodnie z zaproponowaną w SzOP metodologią wyliczenia stopnia upowszechnienia edukacji przedszkolnej. Jak wskazuje praktyka publikowania kolejnych raportów GUS, dane w tym zakresie dotyczące poprzedniego roku są udostępniane w połowie roku następnego. Oznacza to, że w przypadku konkursów ogłaszanych w pierwszej połowie danego roku podstawą określenia listy gmin kwalifikujących się do tworzenia nowych ośrodków przedszkolnych będą dane według stanu z dwóch lat wstecz. Natomiast w przypadku konkursów ogłaszanych w drugiej połowie roku podstawą kwalifikowalności gmin będą dane z roku poprzedzającego. Przyjęcie takiego rozwiązania, pomimo pewnych cech negatywnych (tj. odniesienia do danych historycznych, nie uwzględniających ośrodków utworzonych od chwili ich pomiaru) stanowi jednocześnie mechanizm zabezpieczający działania, polegające na zamierzonej likwidacji funkcjonujących placówek wychowania przedszkolnego w celu zakwalifikowania się do listy gmin możliwych do objęcia wsparciem i utworzenia dzięki temu nowego ośrodka przedszkolnego, czyli de facto zastąpienia środków JST finansowaniem EFS. Należy również podkreślić, iż sytuacja, w której organ prowadzący przed lub w trakcie otrzymania wsparcia EFS likwiduje przedszkole prowadzone ze środków własnych, żeby otrzymać wsparcie na utworzenie w miejsce zlikwidowanego ośrodka edukacji przedszkolnej nowego podmiotu wykracza poza cele PO KL, gdyż nie przyczynia się do wzrostu upowszechnienia edukacji przedszkolnej (nie tworzy wzrostu miejsc przedszkolnych).

Bez względu na fakt włączenia danej gminy do listy JST kwalifikujących się do objęcia wsparciem, każdorazowo tworzenie nowych ośrodków przedszkolnych musi obligatoryjnie wynikać z faktycznego zapotrzebowania na tego typu usługi. Diagnoza w tym zakresie (obejmująca również aspekty zmian demograficznych i zapotrzebowania na usługi edukacji przedszkolnej w przyszłości) powinna stanowić więc uzasadnienie dla realizacji projektu i znajdować swoje odzwierciedlenie w zapisach wniosku o dofinansowanie projektu. Ponadto, działania zaproponowane w projekcie powinny obligatoryjnie przyczynić się do zwiększenia poziomu wskaźnika upowszechnienia edukacji przedszkolnej, w stosunku do wartości osiągniętej przez gminę przed rozpoczęciem realizacji projektu. **Podstawowym warunkiem determinującym możliwość utworzenia nowych ośrodków wychowania przedszkolnego ze środków EFS jest zwiększenie liczby miejsc podlegających pod konkretny organ prowadzący, który ubiega się o dofinansowanie w stosunku do danych z roku poprzedzającego rok rozpoczęcia realizacji projektu.** Tym samym IOK ma prawo wymagać od beneficjentów i weryfikować w trakcie oceny wniosków o dofinansowanie, zawarcia we wniosku deklaracji, że liczba miejsc przedszkolnych finansowanych przed rozpoczęciem realizacji projektu ze środków organu prowadzącego musi zostać utrzymana w okresie realizacji i trwałości projektu.

- **Wsparcie istniejących przedszkoli (w tym również funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego) w zakresie wygenerowania dodatkowych miejsc przedszkolnych**

Zgodnie z zapisami Szczegółowego Opisu Priorytetów PO KL wsparcie istniejących przedszkoli (w tym również funkcjonujących innych form wychowania przedszkolnego) ma na celu wygenerowanie dodatkowych miejsc przedszkolnych w danej gminie w ośrodkach podlegających pod dany organ prowadzący. W tym kontekście rolą interwencji EFS w projektach obejmujących wsparcie istniejących ośrodków wychowania przedszkolnego jest sfinansowanie kosztów utworzenia dodatkowych miejsc przedszkolnych dla dzieci, które z różnych powodów nie uczestniczyły



dotychczas w edukacji przedszkolnej. Powyższe stanowisko wynika z omawianej powyżej logiki interwencji EFS i celów PO KL, zgodnie z którymi przedsięwzięcia podejmowane w ramach projektów realizowanych w Poddziałaniu 9.1.1 PO KL powinny doprowadzić do zwiększenia liczby dzieci objętych edukacją przedszkolną w gminach. Nie jest zatem możliwe w ramach tzw. drugiego typu operacji w Poddziałaniu 9.1.1. zastąpienie środkami EFS finansowania edukacji przedszkolnej dzieci, która przed rozpoczęciem realizacji projektu finansowana była ze środków organu prowadzącego.

Jednocześnie, działania w powyższym zakresie, ukierunkowane na wsparcie istniejących przedszkoli powinny obligatoryjnie przyczynić się do wzrostu całkowitej liczby miejsc w przedszkolach i/lub innych formach wychowania przedszkolnego podlegających pod dany organ prowadzący i umiejscowionych na terenie konkretnej gminy. Liczba wygenerowanych w ramach projektów dodatkowych miejsc przedszkolnych musi odpowiadać faktycznemu i prognozowanemu zapotrzebowaniu na tego typu usługi, a więc powinna uwzględniać również zmiany demograficzne, które nastąpią w okresie realizacji i trwałości projektu. W sytuacji prognozowanego w kolejnych latach spadku ogólnej liczby dzieci w wieku przedszkolnym, zapotrzebowanie na przedmiotowe usługi edukacyjne powinno być w pierwszej kolejności zaspokajane ze środków organu prowadzącego przy założeniu, że utrzyma on dotychczasowy poziom finansowania edukacji przedszkolnej środkami własnymi przy malejącej liczbie dzieci w wieku przedszkolnym. Tym samym, jeżeli **zapotrzebowanie na usługi edukacji przedszkolnej w gminie może być zaspokojone przy dotychczasowej liczbie miejsc przedszkolnych, interwencja EFS nie jest uzasadniona.** Powyższa analiza zapotrzebowania na usługi edukacji przedszkolnej, jak i poziom dotychczasowych nakładów organu prowadzącego na ten cel (oraz ich mierników – miejsc w ośrodkach przedszkolnych) powinny więc zostać przedstawione we wniosku o dofinansowanie projektu na etapie ubiegania się o dofinansowanie. Tym samym okres realizacji projektu (i związany z nim okres trwałości) powinien być dostosowany do prognozowanych zmian sytuacji demograficznej oraz powinien podlegać w tym kontekście weryfikacji podczas oceny merytorycznej. Należy bowiem zauważyć, że niezasadne jest dofinansowanie projektów, których okres realizacji i trwałość wykracza poza prognozowany na podstawie zmian demograficznych okres, w którym występuje zapotrzebowanie na miejsca przedszkolne w skali przekraczającej liczbę dotychczasowych miejsc zapewnionych przez organ prowadzący.

Należy również zwrócić uwagę, iż projekty realizowane w ramach Poddziałania 9.1.1 PO KL powinny przyczyniać się do zapewnienia wysokiej jakości edukacji przedszkolnej. Istotne zatem jest zachowanie w ramach przedmiotowych projektów jednolitej oferty edukacyjnej kierowanej do dzieci, których edukacja jest finansowana ze środków organu prowadzącego i ze środków EFS. **W związku z powyższym, w ramach projektów realizowanych w drugim typie operacji Poddziałania 9.1.1 PO KL istnieje możliwość sfinansowania realizacji dodatkowych zajęć edukacyjno-wychowawczych, wykraczających poza dotychczasowy zakres usług przedszkolnych finansowanych ze środków organu prowadzącego, o ile działanie to jest uzasadnione zapewnieniem jednolitych standardów edukacji przedszkolnej wszystkich dzieci i towarzyszy mu omówiony powyżej wzrost liczby dzieci uczestniczących w edukacji przedszkolnej w danym ośrodku.**

W związku z powyższym projektodawca jest zobligowany do wskazania we wniosku o dofinansowanie informacji o liczbie, rodzaju i zakresie dodatkowych działań edukacyjno-wychowawczych planowanych do zrealizowania w ramach projektu. Dodatkowo, projektodawcy planując realizację dodatkowych działań edukacyjno-wychowawczych w ośrodkach wychowania przedszkolnego powinni mieć na uwadze obowiązek zachowania racjonalności wydatków przeznaczonych na realizację ww. przedsięwzięć. Zakończenie realizacji projektu nie powinno stanowić zagrożenia dla znaczącego zmniejszenia jakości usług świadczonych w ośrodkach wychowania przedszkolnego. Niemniej jednak, to organ prowadzący powinien decydować o dalszej realizacji uruchomionych w ramach projektu dodatkowych zajęć edukacyjno-wychowawczych w podległych mu ośrodkach wychowania przedszkolnego.

➤ **Obowiązek zapewnienia trwałości wspartych w ramach PO KL ośrodków wychowania przedszkolnego**

Zdefiniowany powyżej zakres wsparcia Programu w obszarze edukacji przedszkolnej wymaga jednocześnie od projektodawców uwzględniania już na etapie przygotowywania wniosków o dofinansowanie formy i

zakresu funkcjonowania stworzonych bądź wspartych w ramach projektów ośrodków edukacji przedszkolnej po zakończeniu realizacji projektu. Beneficjenci powinni zatem zapewnić trwałość rezultatów projektów po zakończeniu ich realizacji, a więc w ramach przygotowywanych projektów wskazać jakie działania zostaną podjęte, aby utworzony ośrodek przedszkolny lub stworzone dodatkowe miejsca dla dzieci w istniejących ośrodkach, zostały zachowane po zakończeniu finansowania z EFS. Konieczność wdrożenia mechanizmów zapewnienia trwałości po zaprzestaniu finansowania ze środków EFS stanowi jedno z najistotniejszych ustaleń w zakresie dalszego finansowania edukacji przedszkolnej ze środków EFS po przeglądzie śródkresowym PO KL. Strona polska zobowiązała się wobec KE do zapewnienia trwałości tworzonych w ramach Poddziałania 9.1.1 ośrodków edukacji przedszkolnej. W związku z powyższym na etapie prac nad ostatecznym kształtem PD na 2012 rok IZ PO KL skierowała do wszystkich Instytucji Pośredniczących zalecenia odnośnie **kontynuacji i rozszerzania działań na rzecz zapewnienia trwałości ośrodków edukacji przedszkolnej wspieranych w ramach Poddziałania 9.1.1 PO KL, przede wszystkim poprzez zastosowanie kryterium dostępu odnoszącego się do zapewnienia organu prowadzącego funkcjonowania ośrodka przedszkolnego po zakończeniu realizacji projektu.**

Zaproponowane przez IZ PO KL kryterium dostępu, o którym mowa powyżej zobowiązuje beneficjentów do zamieszczenia we wniosku deklaracji dotyczącej utrzymania ośrodka przedszkolnego po zakończeniu realizacji projektu przez okres równy z okresem realizacji projektu. Powyższy mechanizm ma na celu zagwarantowanie, iż oddziaływanie dofinansowanych projektów będzie dłuższe niż okres ich realizacji. Aby ww. kryterium mogło zostać uznane za spełnione stosowna deklaracja organu prowadzącego powinna zostać zawarta w treści wniosku o dofinansowanie projektu, co powoduje, że **obowiązek zapewnienia trwałości rezultatów projektu będzie wynikał bezpośrednio z zapisów umowy o dofinansowanie projektu, zawieranej pomiędzy projektodawcą a instytucją organizującą konkurs.** Zgodnie z § 14 ust 2 umowy beneficjent każdego projektu PO KL ma obowiązek zachować rezultaty projektu w zakresie i terminie, o których mowa we wniosku o dofinansowanie projektu. Tym samym, trwałość rezultatów projektu mierzona będzie przede wszystkim poprzez monitorowanie stopnia utrzymania osiągniętych rezultatów projektu zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, pragnę poinformować, iż **spełnienie warunku trwałości rezultatów projektu powinno podlegać monitorowaniu, co też dla IOK powoduje implikację w postaci obowiązku przeprowadzenia działań kontrolnych.** Termin oraz forma przeprowadzenia kontroli pozostaje do decyzji instytucji podpisującej umowę z beneficjentem. Jednocześnie pragnę poinformować, iż kwestia kontroli trwałości rezultatów projektu zostanie uregulowana w kolejnej aktualizacji *Zasad kontroli w ramach PO KL*.

O braku zachowania trwałości projektu możemy mówić np. w przypadku zaprzestania działalności związanej z realizacją projektu, którego celem było stworzenie trwałych struktur lub długookresowych rozwiązań. Konsekwencje związane z niezachowaniem trwałości rezultatów projektu wynikają bezpośrednio z zapisów *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Zgodnie z art. 207 ust. 1 UFP, w przypadku gdy środki w ramach projektu są:

- wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem;
- wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 UFP;
- pobrane nienależnie (bez podstawy prawnej) lub w nadmiernej wysokości (otrzymane w wysokości wyższej niż określona w umowie o dofinansowanie)

podlegają zwrotowi przez beneficjenta wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

W myśl zapisów *Zasad finansowania PO KL* stwierdzenie któregośkolwiek z ww. przypadków może oznaczać stwierdzenie nieprawidłowości, w rozumieniu przepisów art. 2 pkt 7 Rozporządzenia Rady 1083/2006, tj. w rozumieniu systemu informowania o nieprawidłowościach tj. za **nieprawidłowość** należy uważać „jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania ze strony podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w ogólnym budżecie Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego”.



Niewypełnienie założeń projektu wynikających z treści wniosku o dofinansowanie i przeniesionych na poziom umowy stanowi nieprawidłowość będącą konsekwencją wykorzystania środków EFS z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 UFP. Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy jednoznacznie podkreślić, iż zidentyfikowanie przez IP przedmiotowych nieprawidłowości nakłada na beneficjenta obowiązek zwrotu części bądź całości wydatków poniesionych w ramach projektu.

Trwałość wspartych w ramach projektu struktur przedszkolnych powinna być rozumiana jako instytucjonalna gotowość ośrodków edukacji przedszkolnej do świadczenia usług przedszkolnych. Oznacza to, iż w okresie wskazanym we wniosku o dofinansowanie organy prowadzące, które otrzymały wsparcie ze środków EFS mają obowiązek utrzymania wygenerowanych w ramach projektów miejsc przedszkolnych w liczbie odpowiadającej faktycznemu i prognozowanemu zapotrzebowaniu na tego typu usługi. Tym samym może zdarzyć się sytuacja, gdy ogólny bilans miejsc w przedszkolach w gminie ulegnie zmniejszeniu z uwagi na zmiany demograficzne powodujące spadek liczby dzieci w kolejnych rocznikach, które powinny zostać objęte edukacją przedszkolną. Należy jednak podkreślić, iż prawidłowo dokonana analiza zapotrzebowania na usługi edukacji przedszkolnej, a także dostosowanie do niej zakresu wsparcia i okres realizacji projektu we wniosku o dofinansowanie projektu oraz ich weryfikacja na etapie oceny wniosku i decyzji o dofinansowaniu, powinny skutecznie zapobiegać opisanej powyżej sytuacji.

O konieczności spełnienia warunku zachowania trwałości należy mówić również w przypadku, gdy następuje przekazanie ośrodka wychowania przedszkolnego, który otrzymał wsparcie w ramach projektu realizowanego w Poddziałaniu 9.1.1 PO KL innemu organowi prowadzącemu, niebędącemu beneficjentem przedmiotowego projektu. Przeniesienie obowiązków wynikających z pełnienia funkcji organu prowadzącego na inny podmiot nie jest tożsame z ustaniem działalności właściwego ośrodka wychowania przedszkolnego, w przypadku gdy nowy organ prowadzący decyduje się na kontynuację działalności takiego ośrodka. W zaistniałej sytuacji obowiązek zachowania trwałości rezultatów projektu musi zostać przeniesiony na stronę trzecią, poprzez wzajemne zobowiązanie wyrażone w umowie podpisanej pomiędzy dotychczasowym organem prowadzącym, będącym jednocześnie beneficjentem projektu a podmiotem deklarującym gotowość do przejęcia obowiązków wynikających z pełnienia funkcji organu prowadzącego przedmiotowego ośrodka wychowania przedszkolnego. Tym samym, nowy organ prowadzący powinien zostać zobligowany do zachowania trwałości struktur przedszkolnych na podstawie umowy zawartej z podmiotem cedującym na niego obowiązki organu prowadzącego.

Z poważaniem,


DYREKTOR DEPARTAMENTU
Paweł Choraży



