

Kamila Piasecka

Akademia Świętokrzyska

PROBLEMY Z PRZYGOTOWANIEM WNIOSKÓW I WDRAŻANIEM ZPORR W WOJ. DOLNOŚLĄSKIM W PIERWSZYM ROKU KORZYSTANIA Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Celem artykułu jest przedstawienie problemów, które dotknęły beneficjentów i instytucje zaangażowane w zarządzanie Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na przykładzie woj. dolnośląskiego. Okres objęty badaniem dotyczył pierwszego roku (2004) korzystania przez Polskę z funduszy strukturalnych. Artykuł zawiera podstawowe informacje o ZPORR, podmiotach w nim uczestniczących i ich zadaniach. Ukazane problemy przyporządkowano odpowiednim instytucjom.

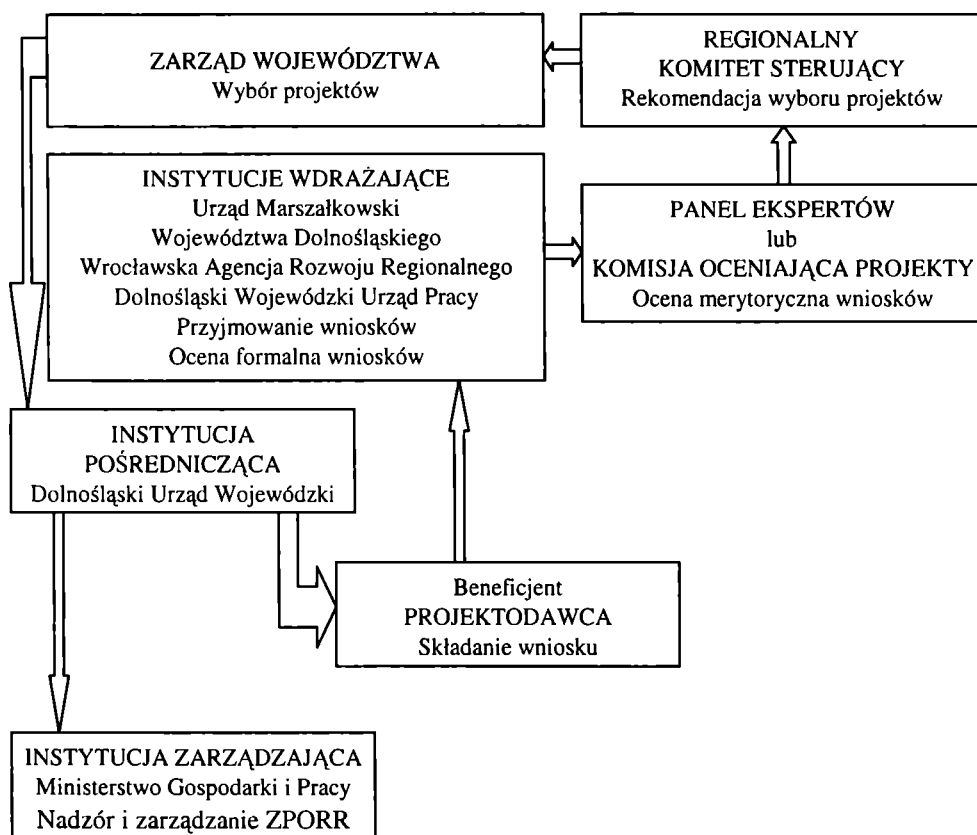
Polska, chcąc skorzystać z pomocy strukturalnej oferowanej ze strony Unii Europejskiej, musiała dostosować sposób prowadzenia polityki regionalnej do wymogów panujących we Wspólnocie Europejskiej. W tym celu rząd naszego kraju opracował Narodowy Plan Rozwoju (NPR) – dokument stanowiący podstawę planowania wszystkich dziedzin interwencji strukturalnych oraz zintegrowanych programów operacyjnych o charakterze horyzontalnym i regionalnym. Na podstawie tego dokumentu są podpisywane między krajem członkowskim a Komisją Europejską Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW), zawierające strategie i priorytety działań funduszy strukturalnych i innych środków finansowych. PWW w Polsce wdrażane są przez sześć programów operacyjnych. Jednym z nich jest zorientowany regionalnie Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Program ten rozwija cele NPR, określając priorytety, kierunki oraz wysokość środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej państwa, które będą uruchamiane w pierwszym okresie członkostwa Polski w UE (2004-2006) [Piasecka 2004, s. 198].

ZPORR finansowany jest z dwóch funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Priorytety 1. „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów”, 3. „Rozwój lokalny” i 4. „Pomoc techniczna”) i Europejskiego Funduszu Społecznego (Priorytet 2. „Wzmocnienie roz-

woju zasobów ludzkich w regionach”). Aby potencjalni beneficjenci mogli skorzystać z dofinansowania w ramach poszczególnych priorytetów i działań przewidzianych w ZPORR, spełnionych musi być wiele wymogów prawnych i proceduralnych na poszczególnych szczeblach zarządzania ZPORR. Stąd też celem przedmiotowego artykułu jest przedstawienie problemów, które pojawiały się w pierwszym roku korzystania z funduszy strukturalnych w ramach ZPORR, na przykładzie woj. dolnośląskiego.

Precyzyjne określenie problemów podczas wdrażania i realizacji ZPORR wymaga przedstawienia podmiotów i instytucji zaangażowanych w proces wspierania rozwoju regionalnego. Przedstawienie tych instytucji pozwoli na określenie rodzajów problemów na poszczególnych szczeblach zarządzania ZPORR – od momentu złożenia projektu przez beneficjenta poprzez instytucje wdrażające, pośredniczące i zarządzające tym programem. W tym celu na rys. 1 przedstawiono system zarządzania ZPORR na przykładzie woj. dolnośląskiego. Widać na nim, że beneficjent składa wniosek do odpowiedniej Instytucji Wdrażającej (IW). Dla Priorytetów 1 i 3 ZPORR (z wyjątkiem Działania 3.4 „Mikroprzedsiębiorstwa”) instytucją taką jest Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (UMWD); wniosek dla działania 3.4 składa się do Regionalnej Instytucji Finansującej (RIF), której funkcję w woj. dolnośląskim pełni Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego (WARR). Dla Priorytetu 2 IW jest Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy (DWUP) w Wałbrzychu. Jeśli chodzi o Priorytet 4, to nie została uwzględniona w jego wypadku Instytucja Wdrażająca, ponieważ Priorytet ten dotyczy pomocy technicznej w postaci sprzętu biurowego i komputerowego oraz działań promocyjnych ZPORR w województwie. Fundusze z Priorytetu 4 przeznaczone są dla instytucji zaangażowanych w zarządzanie ZPORR w województwie. Stąd też wnioski składane muszą być do Instytucji Zarządzającej ZPORR, którą w tym wypadku jest IW dla tego Priorytetu.

Po złożeniu wniosku przez beneficjenta do odpowiedniej IW wniosek jest weryfikowany przez odpowiednią komórkę danej instytucji, która sprawdza wniosek pod względem formalnym, tj. czy wniosek ma wypełnione wszystkie pola oraz czy zawiera wszystkie wymagane załączniki. Poprawność wniosku, a także załączonych dokumentów (ocena merytoryczna), sprawdzana jest przez Panel Ekspertów (Priorytety 1 i 3 ZPORR z wyjątkiem Działania 3.4) albo przez Komisję Oceny Projektów (Priorytet 2 ZPORR i Działanie 3.4 ZPORR). Panel Ekspertów i Komisja Oceny Projektów są ciałem doradczym, które po zweryfikowaniu wszystkich dokumentów pod względem merytorycznym przedkłada listę rankingową projektów kwalifikujących się do dofinansowania z funduszy strukturalnych. Na podstawie listy rankingowej Zarząd Województwa wybiera projekty, które uzyskają dofinansowanie z funduszy strukturalnych. Aby doszło do refinansowania wydatków poniesionych przez beneficjenta, musi on podpisać umowę finansową z wojewodą. Nad poprawnością działania ZPORR w województwie czuwa Instytucja Zarządzająca ZPORR – Ministerstwo Gospodarki i Pracy [Zintegrowany... 2003; Uzupelnienie... 2004].



Rys. 1. Zarządzanie ZPORR w woj. dolnośląskim

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiony schemat obrazuje główne zadania poszczególnych podmiotów zaangażowanych w realizację ZPORR w województwie.

Każdy beneficjent, składając wniosek, musi wypełnić w nim wszystkie pola i przygotować odpowiednie załączniki, m.in. studium wykonalności, raport oddziaływania na środowisko, wszelkie upoważnienia itd. Stwierdza to odpowiednia komórka w IW. Jeśli wniosek przejdzie dalej do Panelu Ekspertów lub Komisji Oceny Projektów, to sprawdza się wszystkie dokumenty już pod względem merytorycznym. Na podstawie analizy dokumentów składanych przez beneficjentów do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego pracownicy IW wyróżnili następujące rodzaje błędów popełnianych przez beneficjentów¹:

¹ Informacje na podstawie materiałów ze szkolenia organizowanego przez UMWD dla beneficjentów.

1. Błędy związane z wymogami rejestracyjnymi:

- nie wszyscy beneficjenci dostarczyli wersję papierową (oryginał i dwie kopie wniosku) i elektroniczną wniosku;
- niejednokrotnie wersja papierowa nie była zgodna z elektroniczną (zmiany obramowania, czcionek, szerokości kolumn, różnice w treści);
- pozostawiano we wniosku puste miejsca w niektórych podpunktach;
- udzielano odpowiedzi niekompletnych bądź niepełnych, nie przestrzegano limitu znaków (spacja jest również znakiem);
- wpisywano odpowiedzi w niewłaściwą kolumnę.

2. Błędy związane z wymogami formalnymi:

- niejednokrotnie typ projektu nie był związany z ogłoszonym konkursem;
- wnioskodawca nie był uprawniony do ubiegania się o finansowanie projektu;
- projekt nie nawiązywał do odpowiedniego programu czy priorytetu albo nie dotyczył tematyki objętej działaniem;
- uwzględnione koszty kwalifikowane nie należały do grupy wskazanej w uzupełnieniu ZPORR;
- zbyt ogólne odpowiedzi związane z kryterium społeczeństwa informacyjnego (zamieszczanie deklaracji, a nie konkretnych planów, niewykazanie, z jakich środków wymóg informowania będzie realizowany);
- brak odpowiednich podpisów i pieczętek na każdej stronie kserokopii dokumentu/wniosku poświadczonych za zgodność z oryginałem (formuła „za zgodność z oryginałem”, podpis, pieczętka imienna osoby reprezentującej beneficjenta, czyli osoby uprawnionej zgodnie ze statutem bądź upoważnionej przez pełnomocnictwo);
- brak aktualnej daty, pieczęci beneficjenta na statucie, kopia statutu bez podpisu organu przyjmującego statut bądź kopia statutu poświadczona przez osobę nieupoważnioną;
- brak aktualnego wyciągu z KRS czy z innego rejestru lub innego aktualnego dokumentu potwierdzającego osobowość prawną (dokument ten nie może być wydany wcześniej niż na 3 miesiące przed datą złożenia wniosku przez beneficjenta) wraz z danymi osoby upoważnionej do podejmowania wiążących decyzji w imieniu beneficjenta;
- brak kompletu dokumentów finansowych, czyli sprawozdania finansowego (rachunek zysków i strat, bilans, rachunek przepływów pieniężnych), lub wyciągu z rachunku bankowego;
- niewłaściwy zakres pełnomocnictwa (węższy niż reprezentowanie beneficjenta), możliwość, że upoważnia upoważniony;
- w wypadku projektu składanego przez różnych partnerów porozumienie między nimi dołączane do wniosku nie było podpisane przez wszystkich partnerów, niejednokrotnie nie określono podziału zadań w ramach projektu bądź składano kserokopię wersji innej niż oryginalna;
- oświadczenia beneficjenta o kwalifikowalności VAT niezgodne było z odpowiednim wzorem lub podpisane przez osoby inne niż składające wnioski.

3. Błędy związane z wymogami informacyjnymi:

- zbyt ogólne uzasadnienia dotyczące powiązania projektu z politykami horyzontalnymi (rozwój równych szans, rozwój społeczeństwa informacyjnego, koncepcja zrównoważonego rozwoju) bądź brak przedmiotowych uzasadnień;
- niezgodność zapisów w projekcie z przepisami w zakresie zamówień publicznych.

Podsumowując błędy popełniane przez beneficjentów składających wnioski, warto zaznaczyć, że brały się one przede wszystkim z tego, iż projektodawcy niedokładnie czytali instrukcję potrzebną do prawidłowego wypełnienia wniosku bądź też korzystali z nieaktualnych wersji dokumentów, które musieli dołączyć. Zaznaczyć bowiem należy, że rok 2004 jest pierwszym okresem korzystania przez Polskę z funduszy strukturalnych i procedury z tym związane są ciągle uaktualniane. Dlatego też każdy potencjalny beneficjent powinien odwiedzać poświęcone poszczególnym programom operacyjnym strony internetowe, gdzie można znaleźć przedmiotowe dokumenty albo też zweryfikować swoje informacje z odpowiednimi instytucjami.

Jeśli chodzi o Instytucje Wdrażające (UMWD, WARR, DWUP), Instytucję Pośredniczącą (DUW) i Instytucję Zarządzającą (MGiP), to zasadniczym problemem pojawiającym się podczas zarządzania ZPORR jest zbyt długi przepływ informacji i dokumentów między nimi. Zdaniem MGiP, ścieżka przepływu informacji powinna być następująca: IZ → IP → IW. Na przykład, jeśli IW ma pytanie związane ze swoimi kompetencjami do IZ, musi przesłać pismo do IP, która zwróci się w imieniu IW do IZ. Podobna sytuacja jest wtedy, kiedy IZ wymaga jakichś informacji od IW. Wówczas IZ zwraca się pismem do IP, a ta przekazuje pismo do IW.

Ponadto do obowiązków MGiP należy zapewnienie skutecznego i prawidłowego zarządzania oraz wdrażania ZPORR. Instytucja Zarządzająca musi zatem przygotowywać odpowiednie akty wykonawcze z tym związane. Niestety, wiele z nich nie zostało jeszcze przygotowane. Na przykład pomimo wejścia w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń [DzU 2004 nr 216, poz. 2206], nie określono w nim wzoru sprawozdań i dotychczas nie opublikowano innego rozporządzenia, które by tę kwestię regulowało. Przygotowanie takiego rozporządzenia jest konieczne ze względu na to, że każdy podmiot uczestniczący w ZPORR od beneficjenta po Instytucję Zarządzającą takie sprawozdania (okresowe, roczne i na koniec realizacji projektu/działania/programu) musi przedkładać odpowiedniej instytucji.

Poza tym niejednokrotnie przepisy związane z funduszami strukturalnymi i realizacją ZPORR są rozmaicie rozumiane, co wywołuje nieporozumienia i może spowodować nieprawidłowości w realizacji programu. Wiele powstałych rozporządzeń w MGiP jest niespójnych z aktami wyższego rzędu. Nie powstał jeszcze podręcznik procedur, który regulowałby jednoznacznie zakres odpowiedzialności i sposobów działania poszczególnych instytucji. Dużą przeszkodą jest również to, iż

wszystkie obowiązki i prawa zaangażowanych podmiotów zawarte są w wielu dokumentach, czasem trudno zorientować się, który z dokumentów zawiera potrzebne informacje. Oczywiście jest to, że pewne procedury powstają w momencie działania pewnego systemu, aczkolwiek te najważniejsze powinny być w sposób oczywisty i precyzyjny określone.

Dla instytucji wdrażających dużym problemem może być to, że takiej samej procedurze weryfikacji wniosku i wszystkich koniecznych dokumentów podlegają duże projekty infrastrukturalne oraz te niewielkie, lokalne, a każda IW ma określoną liczbę dni na weryfikację złożonych dokumentów.

Innym, ważnym problemem jest unieruchomienie Systemu Informatycznego Monitorowania i Kontroli (SIMiK), z którego korzystać mają wszystkie instytucje zarządzające programem. Jest to największe zagrożenie zarządzania ZPORR, zwłaszcza w zakresie terminowości, ponieważ pracownicy zaangażowani w realizację ZPORR mogą nie być w stanie w odpowiednich terminach wywiązywać się ze swych obowiązków lub też mogą pojawiać się liczne błędy i nieprawidłowości podczas korzystania z funduszy strukturalnych. Podczas braku systemu SIMiK koniecznością staje się opracowywanie zastępczych procedur, co znacznie utrudnia proces wdrażania ZPORR i wydłuża czas wykonywania obowiązków nałożonych na pracowników poszczególnych instytucji. Sytuacja ta dotyczy w największym stopniu pracowników odpowiedzialnych za sprawozdawczość projektu/działania/ programu, ponieważ zobowiązani są oni do przedstawiania zbiorczych zestawień, do których potrzebują wszystkich informacji związanych z projektem czy też działaniem.

Warto jeszcze dodać, iż w woj. dolnośląskim do połowy grudnia 2004 r. wojewoda nie przekazał do IW i beneficjentów żadnych środków na dofinansowanie projektów. Większość wniosków było wciąż weryfikowana, stąd też artykuł zawiera więcej szczegółowych informacji potrzebnych beneficjentom.

Podsumowując, stwierdzić należy, iż istnieje jeszcze sporo problemów i niedoskonałości omawianego systemu zarządzania ZPORR. Trzeba jednak zaznaczyć, iż jest to pierwszy rok korzystania z funduszy strukturalnych przez polskie regiony, a więc pierwszy rok obowiązywania nowego systemu, który musi podlegać ewolucji. Niemożliwa jest zatem kompleksowa ocena przedstawionego systemu zarządzania ZPORR. Jak podkreślono wcześniej, wiele procedur dotyczących ZPORR i uzupełnienia ZPORR jest jeszcze w trakcie opracowywania i zostanie przedstawionych w podręczniku procedur [Piasecka 2004, s. 287]. Dla każdego praktyka, który zarządzał programami czy projektami rozwojowymi, jest oczywiste, iż o systemie można mówić wtedy, gdy wszyscy uczestnicy (od zarządzających po samych beneficjentów) uzyskają dostęp do przejrzystych informacji o ich prawach, obowiązkach w systemie, metodach, sposobach i sekwencji gromadzenia danych, przekazywania informacji, podejmowania decyzji i rozstrzygnięcia wątpliwości. W tym rozumieniu system wdrażania ZPORR nie jest jeszcze do końca gotowy. Kłopot polega na tym, że w miarę postępów i wchodzenia programu w życie ujawnią się kolejne,

dziś trudne do przewidzenia problemy, które będą wymagać indywidualnych rozwiązań i decyzji [Kozak 2004, s. 303]. Trzeba mieć jednak nadzieję, że nasza administracja rządowa i samorządowa oraz inne uprawnione podmioty sprostają przygotowaniu i realizacji programów i projektów zgodnie z wysokimi wymaganiami Komisji Europejskiej.

Literatura

1. Kozak M., *Ocena systemu wdrażania europejskiej polityki regionalnej w Polsce. Rekomendacje dla przebudowy systemu wdrażania po roku 2006*, [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności europejskiej*, red. T.G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
2. Piasecka K., *Ocena sposobu przydzielania środków w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego – doświadczenia i perspektywy*, Zeszyty Naukowe nr 19, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Wrocław 2004.
3. Piasecka K., *Rola kontraktów wojewódzkich w procesie przygotowania województw do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach ZPORR*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. Z. Przybyła, J. Sokołowski, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1033, AE, Wrocław 2004.
4. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń (DzU nr 216, poz. 2206).
5. Uzupełnienie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (DzU nr 200, poz. 2051).
6. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (DzU nr 166, poz. 1745).

THE PROBLEMS WITH PREPARING AND IMPLEMENTING INTEGRATED REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMME IN LOWER SILESIA IN THE FIRST YEAR OF USING STRUCTURAL FUNDS

Summary

The aim of this article is to show problems of beneficiaries and implementing institutions which are involved in managing the Integrated Regional Operational Programme in Lower Silesian Voivodship. The period of this study concerns the first year of using structural funds by the regions in Poland. The article regards essential information about the Integrated Regional Operational Programme, institutions which take part in this programme and about assignments of these institutions. The emerging problems are adjusted to corresponding institutions.