

Agnieszka Dorożyńska
Uniwersytet Łódzki

Tomasz Dorożyński
Uniwersytet Łódzki

Ocena systemu zarządzania funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej. Wyniki badań w województwie łódzkim

Ocena unijnej polityki spójności jest niejednoznaczna. Kontrowersje budzą zwłaszcza nieudane próby osiągnięcia głównego celu, tzn. spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Należy się zatem zastanowić, czy i w jakim kształcie politykę tę powinno się kontynuować, zwłaszcza że stanowi ona jedną z najbardziej kosztownych pozycji we wspólnym budżecie. Z wcześniejszych badań na poziomie regionalnym wynika, że jednym z kontrowersyjnych obszarów jest system instytucjonalny [por. Świerkocki, 2010]. W świetle raportu Barki¹ i propozycji zwiększania kompetencji władz regionalnych dyskusja ta wydaje się szczególnie zasadna, zwłaszcza teraz, gdy trwają prace nad kształtem organizacyjnym i finansowym kolejnej perspektywy finansowej (2014–2020) [Barca, 2009].

Główny cel artykułu stanowi ocena systemu zarządzania funduszami strukturalnymi UE na poziomie regionalnym w Polsce. Dokonano jej na podstawie literatury przedmiotu, prawa i dokumentów programowych. W pracy wykorzystano również wyniki badania kwestionariuszowego, przeprowadzonego w województwie łódzkim w latach 2010–2012 w ramach regionalnego projektu badawczego. Z badania wynika, że pomimo wielu lat doświadczeń (programy przedakcesyjne, NPR 2004–2006) system ma wady, które mogą obniżać efektywność wydatkowania środków publicznych oraz powodować prymat procedur nad merytorycznym zakresem działań.

The evaluation of EU structural funds management system. The case of Lodz region

The evaluation of EU cohesion policy is ambiguous. It is worth to take under consideration how to improve its effectiveness. The paper is based on the results of a direct study, statistical data and evaluation reports as well as economic literature. Its aim is to evaluate the EU structural funds management system on regional level in Poland. The results of this study confirmed the weak-

¹ Polityka spójności, zdaniem Fabrizio Barki, posiada również słabe strony, które uzasadniają konieczność jej reformowania. Do najważniejszych zalicza on: niedoskonałości planowania strategicznego, niedostateczną koncentrację na wybranych priorytetach (rozdrobienie celów), brak różnicowania działań na rzecz wzrostu efektywności i włączenia społecznego, brak odpowiednich rozwiązań proceduralnych umożliwiających rozliczanie rezultatów oraz brak debaty publicznej na temat roli polityki spójności w rozwoju UE (koncentrowanie uwagi na procedurach i problemach z absorpcją).

ness of EU structural funds management system in Poland. The weakness of this system could decrease the effects of the UE cohesion policy.

Keywords: EU structural funds, cohesion policy, region, lodz region

Klasyfikacja JEL: R58, R51

Wprowadzenie

Uzyskanie wsparcia z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej wymagało stworzenia systemu instytucjonalno-prawnego poprzez powołanie nowych podmiotów lub nadanie już istniejącym nowych funkcji oraz przygotowanie przepisów regulujących proces wykorzystania środków unijnych. Obowiązek ten spoczywa na każdym kraju członkowskim, który został objęty pomocą w ramach unijnej polityki spójności.

Pierwsze zrzęby tego systemu powstały w Polsce w okresie przedakcesyjnym w związku z uruchomieniem programów Phare, Ispa i Sapard. Jego główną część utworzono jednak na podstawie zapisów ustawy o Narodowym Planie Rozwoju (2004–2006), która uregulowała zasady zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce po akcesji. Kolejny okres programowania (2007–2013) przyniósł zmiany w systemie instytucjonalno-prawnym w Polsce. Wynikały one przede wszystkim ze znacznie większej wartości alokacji funduszy strukturalnych dla Polski oraz z przyznania dużych kompetencji samorządom regionalnym. Obecnie zarządzaniem funduszami strukturalnymi w Polsce zajmują się władze centralne i regionalne. Częściowo funkcje te pełnią już istniejące instytucje, częściowo utworzono nowe jednostki administracji publicznej. Ponadto istotną rolę odgrywają podmioty niepubliczne, w tym instytucje wspierające projektodawców.

Główny cel artykułu stanowi ocena systemu zarządzania funduszami strukturalnymi UE na poziomie regionalnym w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego. Dokonano jej na podstawie analizy prawa, wytycznych, danych statystycznych oraz wyników badań ewaluacyjnych zleconych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ponadto przeprowadzono kwestionariuszowe badanie bezpośrednie. Polegało ono na zebraniu wywiadów eksperckich z przedstawicielami niemal wszystkich instytucji zarządzających i pośredniczących w realizacji programów unijnych w województwie łódzkim oraz w wybranych instytucjach otoczenia biznesu, które wspierają projektodawców. Rekomendacje wynikające z badania mogą być użyteczne dla podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrożenie ram finansowych w latach 2014–2020.

1. Przesłanki unijnej polityki spójności

Jednym z celów restrukturyzacji i modernizacji gospodarki jest zwiększanie spójności między poszczególnymi obszarami. Polityka spójności to działania władz publicznych zorientowane na pobudzanie rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach. Jej główny cel stanowi ograniczanie ekonomicznych, społecznych i terytorialnych dysproporcji, zapewnienie trwałego i zrównoważonego wzrostu oraz podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności wszystkich regionów [Greta, Kasperkiewicz, 1999, s. 135].

Polityka spójności może być wdrażana przez podmioty ponadnarodowe. Przykładem jest UE, która prowadzi ją w celu usuwania regionalnych nierówności gospodarczych. Najważniejsze przesłanki polityki spójności to efektywność i równość [Pelkmans, 1997, s. 255–256]. Ocena tej polityki z punktu widzenia doświadczeń poszczególnych państw członkowskich i UE nie jest jednoznaczna. Nie udało się osiągnąć głównego celu, tzn. spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Nie oznacza to jednak, że nie ma żadnych sukcesów.

Wyniki badań ekonometrycznych potwierdzają pozytywny wpływ polityki spójności na wzrost gospodarczy. Te i inne metody badawcze dowodzą bowiem, że fundusze strukturalne przyczyniają się do wzrostu PKB na mieszkańca oraz do ograniczenia bezrobocia w krajach i regionach, które otrzymują wsparcie².

Również Komisja Europejska, analizując alokacje funduszy strukturalnych i ich wpływ na regiony objęte wsparciem, wykazała pozytywny wpływ polityki regionalnej na spójność społeczno-gospodarczą na obszarze UE³. Niektóre badania niezależne od Komisji Europejskiej kwestionują jednak lub umniejszają korzystne oddziaływanie funduszy strukturalnych na procesy konwergencji [por. Boldrin, Canova, 2001].

Dotychczasowe doświadczenia Polski w zakresie wykorzystania funduszy unijnych nie pozwalają na jednoznaczną ocenę ich wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą. Potwierdzają to również aktualne dane Eurostatu, z których wynika, iż dysproporcje pomiędzy województwami a wiodącymi regionami UE27 są znaczne, podobnie jak rosnące dysproporcje międzyregionalne w Polsce [*Regional GDP...*].

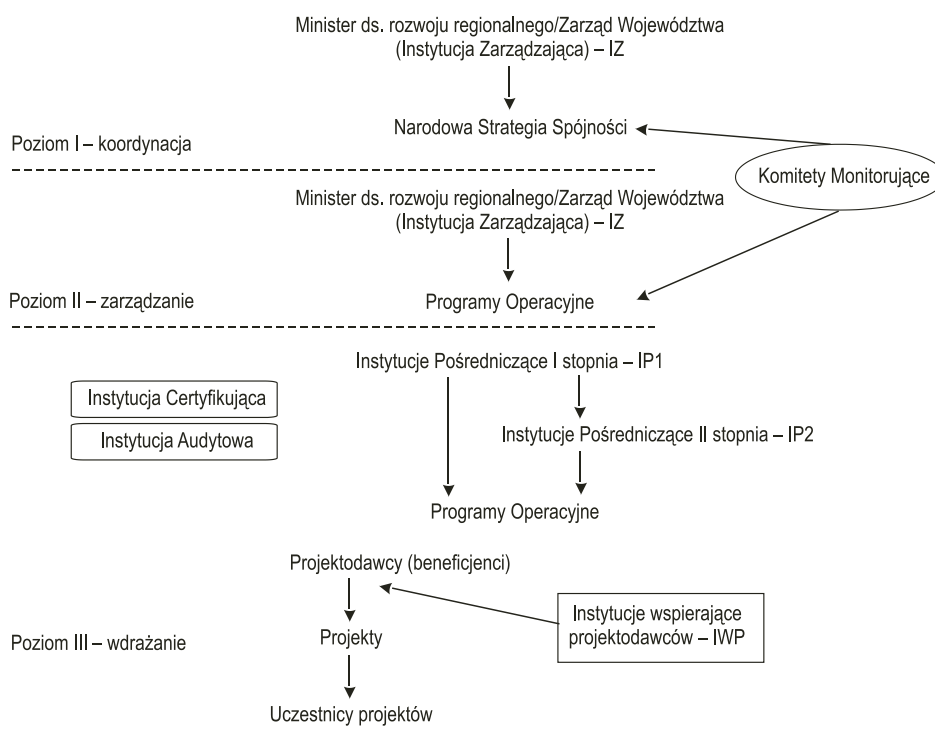
² Na przykład wyniki estymacji za pomocą modeli: BEUTEL, HERMIN i QUEST.

³ Por. *The impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989–99*, European Commission, Brussels 1997; *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community*, European Commission, Brussels 1999; *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, Second Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg 2001; *A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation*, Third Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg 2004; *Growing Regions – growing Europe*, Fourth Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg 2007; *Investing in Europe's Future*, Fifth Report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg 2010.

Można tym niemniej wskazać wiele dobrych projektów związanych m.in. z unowocześnieniem przedsiębiorstw, edukacją, nauką i ograniczaniem bezrobocia. Potwierdzają to liczne badania, ekspertyzy i publikacje. Z drugiej strony, system posiada wady, które ograniczają jego efekty i wspierają argumenty przeciwników regionalnych programów pomocowych.

2. System instytucjonalny wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce

System instytucjonalny przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego na okres programowania 2007–2013 został opracowany na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r.⁴ W celu efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych wyodrębniono trzy poziomy systemu (rys. 1).



Rysunek 1. System instytucjonalny

Źródło: [Świerkocki, 2012, s. 54].

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658).

Poziom pierwszy to koordynacja Narodowej Strategii Spójności (NSS), nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Odpowiada on za przygotowanie, organizację oraz nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu realizacji NSS. Na poziomie regionalnym Zarząd Województwa, wykorzystując Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny (KM RPO), odpowiada za osiągnięcie celów strategii rozwoju danego województwa i programów operacyjnych w kontekście założeń polityki spójności.

Drugi poziom to zarządzanie. Instytucją zarządzającą dla programów operacyjnych realizowanych na poziomie centralnym jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, natomiast dla regionalnych programów operacyjnych Zarząd Województwa.

Instytucja zarządzająca wykonuje zadania zgodnie z art. 60 rozporządzenia 1083/2006.

Trzeci poziom systemu instytucjonalnego funduszy strukturalnych to wdrażanie. Na tej płaszczyźnie znajdują się instytucje pośredniczące pierwszego (IP1) i drugiego stopnia (IP2). Instytucja zarządzająca przekazuje część swoich zadań instytucji pośredniczącej na podstawie zawartego porozumienia.

Ważną rolę na poziomie wdrażania odgrywa Instytucja Certyfikująca (IC), niezależna od Instytucji Zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi. Funkcje Instytucji Certyfikującej pełni departament Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – Departament Instytucji Certyfikującej.

W celu weryfikacji skutecznego funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych utworzona została Instytucja Audytowa. Jej funkcje pełni generalny inspektor kontroli skarbowej. Ponadto, jakość realizacji programu operacyjnego zapewniają Komitet Monitorujący i Instytucja Zarządzająca. Każdy program operacyjny posiada swój Komitet Monitorujący.

Na dole systemu instytucjonalnego znajdują się projektodawcy (beneficjenci), którzy przygotowują i realizują projekty, wykorzystując środki z funduszy strukturalnych.

3. Organizacja systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie łódzkim

W okresie programowania 2007–2013 województwo łódzkie wykorzystuje środki z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, odpowiednio dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. Należy zaznaczyć, że komponent regionalny POKL obejmuje cztery priorytety (od VI do IX).

W przypadku POKL funkcję IZ pełni Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w MRR, a w odniesieniu do komponentu regionalnego Zarząd Województwa. Część zadań IZ związanych z realizacją programu operacyjnego została przekazana na niższy poziom, na podstawie porozumień (Porozumienie KL/ŁO/2007/01 z 22 stycznia 2007 r., z późn. zm.) pomiędzy IZ a IP. Urząd Marszałkowski w Łodzi (a w jego ramach Departament ds. POKL) jest instytucją pośredniczącą, która odpowiada za realizację priorytetów VIII–IX POKL. Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi, jako instytucja pośrednicząca II stopnia, odpowiada natomiast za działania w ramach Priorytetów VI–VII POKL.

Instytucją Zarządzającą RPO WŁ jest Zarząd Województwa Łódzkiego, który za pośrednictwem Departamentu Polityki Regionalnej, Departamentu ds. RPO oraz Departamentu Finansów Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi wykonuje zadania określone w Rozporządzeniu Rady (WE) 1083/2006. Szczegółowe funkcje IZ są wymienione w Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli RPO WŁ i przyporządkowane do ogólnych kategorii: zarządzania, wdrażania, monitoringu, sprawozdawczości i ewaluacji, kontroli, zarządzania finansowego oraz ustalenia zasad kwalifikowalności wydatków, informacji i promocji oraz archiwizacji.

4. Badanie bezpośrednie

Dane statystyczne prezentowane w sprawozdaniach dla programów operacyjnych wskazują na wysoki poziom wykorzystania środków oraz realizacji założonych wskaźników. Sprawności systemu instytucjonalnego nie można jednak ocenić jedynie na podstawie stopnia wykorzystania funduszy unijnych. Należy uwzględnić potencjał instytucjonalny, kadrowy i organizacyjny poszczególnych instytucji, ich proces komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej oraz współpracę w kontekście realizacji programu operacyjnego.

W tym celu przeprowadzone zostały wywiady eksperckie z przedstawicielami i pracownikami instytucji pośredniczących/wdrażających programy operacyjne współfinansowane z funduszy strukturalnych UE. Udział w badaniu wzięły następujące instytucje: Centrum Obsługi Przedsiębiorcy, Urząd Marszałkowski w Łodzi oraz Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi. Są to wszystkie instytucje pośredniczące/wdrażające fundusze strukturalne na poziomie regionalnym. Przeprowadzono pięć wywiadów z osobami pełniącymi funkcje specjalistów w zakresie obsługi, rozliczeń i kontroli projektów, w tym z jedną osobą na stanowisku kierowniczym w dziale obsługi Europejskiego Funduszu Społecznego. Dwie osoby zgodziły się wziąć udział w badaniu pod warunkiem anonimowości.

Wywiady przeprowadzono, posługując się pytaniami otwartymi i zamkniętymi kwestionariusza badania; 47 pytań podzielono na 5 merytorycznych części,

ostatnia część dotyczyła danych teleadresowych respondenta. Przedmiotem badania były:

- współpraca instytucji pośredniczących z instytucją zarządzającą,
- współpraca instytucji pośredniczących z beneficjentami na etapie przygotowania, realizacji i kontroli projektu,
- potencjał kadrowy podmiotów.

4.1. Współpraca międzyinstytucjonalna

W badaniu przedstawiciele Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi oraz Centrum Obsługi Przedsiębiorcy (instytucje pośredniczące) oceniali współpracę z Urzędem Marszałkowskim w Łodzi (Instytucja Zarządzająca). Wywiady przeprowadzone wśród pracowników Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi koncentrowały się natomiast na ocenie współpracy UM z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

Wszyscy respondenci wskazali, iż współpraca pomiędzy IZ a IP w dużym i jednocześnie pozytywnym stopniu oddziałuje na wykorzystanie funduszy strukturalnych w regionie łódzkim. Kompetencje i obowiązki zostały także w jednoznaczny sposób podzielone między IZ a IP/IP2 w dokumentach programowych oraz opisach Systemu Realizacji Programów Operacyjnych. Jeśli chodzi o samodzielność decyzyjną IP, podkreślono, że teoretycznie IP jest instytucją, która powinna decydować w kwestiach zadań zleconych przez IZ. W praktyce jednak wiele decyzji podejmuje się po konsultacji z IZ, co często opóźnia realizację projektów. Wynika to z:

- wątpliwości IP/IP2 dotyczących interpretacji przepisów,
- braku chęci ponoszenia przez dyrektorów poszczególnych jednostek odpowiedzialności za podejmowane decyzje (m.in. w zakresie kwalifikowalności wydatków i wsparcia udzielanego uczestnikom projektów).

Ponadto wśród czynników utrudniających współpracę IP z IZ wymieniano:

- brak opracowanych skutecznych i szybkich form bieżącej komunikacji,
- długi czas oczekiwania na decyzje,
- wydawanie niejasnych decyzji, co powoduje kierowanie do IZ kolejnych pism z prośbą o wyjaśnienie lub interpretację.

Można zatem stwierdzić, że centralizacja procesu decyzyjnego przyczynia się do wstrzymywania wielu procedur w zakresie wykorzystywania funduszy strukturalnych.

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia, IZ podejmuje działania usprawniające współpracę na poziomie IP – IZ. Są to przede wszystkim:

- liczne, cykliczne spotkania w ramach grup roboczych,
- konsultowane tematy szkoleń, które prowadzą eksperci z MRR,
- organizacja indywidualnych konsultacji z przedstawicielami MRR,

- przesyłanie prezentacji i wypracowanych uzgodnień do wszystkich instytucji pośredniczących po spotkaniach czy konsultacjach,
- utworzenie przez MRR portalu internetowego dla pracowników IP/IP2 pod nazwą „Baza wiedzy”, w którym zamieszczane są wszystkie pisma wychodzące z IZ. Portal umożliwia także zadawanie pytań i uzyskanie odpowiedzi w ciągu 24 godzin. Jeśli chodzi o komunikację wewnętrzną, przedstawiciele badanych instytucji uznali, że obowiązujące procedury są zbyt sformalizowane.

4.2. Współpraca instytucji pośredniczących z beneficjentami na etapie przygotowania, realizacji i kontroli projektu

Respondentów poproszono o ocenę⁵ kilku czynników, które wpływają na system realizacji programów w regionie łódzkim. Wśród nich znalazły się następujące kryteria:

- zasady ujęte w dokumentach programowych i wytycznych,
- czytelność przepisów,
- zmiany przepisów i ich wpływ na realizację projektów,
- liczba i częstotliwość ogłaszanych konkursów,
- wysokość środków przeznaczanych na konkurs,
- szybkość podpisywania umów o dofinansowanie,
- szybkość rozliczania wniosków o płatność,
- skuteczność monitoringu i kontroli projektów w odniesieniu do osiągniętych rezultatów i celów,
- efektywność wydatkowanych środków (poniesione nakłady w stosunku do uzyskanych rezultatów),
- obsługa informatyczna.

Większość respondentów oceniła wymienione czynniki pozytywnie. Jedynie kilka podmiotów wskazało, że nieczytelne zasady, częste zmiany przepisów (np. wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków lub pomocy publicznej) zakłócają realizację projektów. Problem ten dotyczy zarówno beneficjentów, jak i instytucji wdrażających. Na przykład coroczne zmiany w zakresie kwalifikowalności wydatków mają duży wpływ na wykonanie zadań w projektach. Beneficjenci/projektodawcy zmuszeni zostają do wprowadzenia zmian we wnioskach o dofinansowanie oraz dostosowania budżetu do nowych przepisów. Często na etapie rozliczania wniosków o płatność okazuje się, że część wydatków związanych z zakupami czy zatrudnieniem personelu jest w danym momencie niekwalifikowana. Ponadto czas przeznaczony na weryfikację wniosków o płatność oraz

⁵ Pytanie dotyczące oceny elementów systemu realizacji programów w regionie łódzkim zostało przygotowane w formie tabeli, składającej się z 12 wyszczególnień. Zadaniem respondenta było zaznaczenie odpowiedzi według następującej skali: bardzo dobry; dobry; ani dobry, ani zły; zły; bardzo zły.

wysokość środków przeznaczanych na konkursy także zostały ocenione negatywnie, tj. jako czynniki, które utrudniają wykorzystanie funduszy.

IZ/IP wskazują na następujące bariery w realizacji programów operacyjnych:

- 1) organizacyjne:
 - zbyt rozbudowany system realizacji programów operacyjnych pod względem liczby instytucji,
 - niewystarczająca liczba pracowników obsługujących programy operacyjne na etapie aplikowania i realizacji projektów,
 - duża rotacja pracowników i niewielki udział pracowników IP/IP2 w specjalistycznych szkoleniach;
- 2) prawne:
 - ustawa Prawo zamówień publicznych ogranicza możliwość wprowadzania zmian do umów zawartych z wykonawcami. Biorąc pod uwagę okres inwestycji, często kilkuletni, utrudnia to sprawną realizację projektów;
- 3) finansowe:
 - opóźnienia w przekazywaniu transz dofinansowania przez MRR,
 - brak wiążącego planowania finansowego na cały okres, co utrudnia przepływy środków dla beneficjentów,
 - konieczność zwrotu 15% dotacji celowej na koniec roku.

Wiele wymienionych barier ma charakter organizacyjno-finansowy, można by je więc dość łatwo ograniczyć. Więcej namysłu wymaga natomiast efektywność wydatkowanych środków (tj. poniesionych nakładów w stosunku do uzyskanych rezultatów). Z opinii IZ/IP wynika, że kontrola w tym zakresie koncentruje się na sposobie wydatkowania (tj. zgodności z obowiązującymi przepisami i zapisami w umowie o dofinansowanie). Nie podlega weryfikacji fakt, czy dany wydatek był uzasadniony z punktu widzenia osiągnięcia celów i rezultatów projektu. Problem ten jest konsekwencją, po pierwsze, mechanizmu oceny merytorycznej projektów, a po drugie – sposobu kontrolowania realizacji projektu.

Wśród wad obowiązującego mechanizmu oceny projektów można wymienić:

- brak przejrzystych kryteriów i właściwych narzędzi oceny, co powoduje subiektywny jej charakter, np. niektóre pytania sformułowane w karcie oceny merytorycznej dopuszczają dużą dowolność oceny, szczególnie w zakresie przyznawania liczby punktów;
- koncentrowanie się osób oceniających na technicznych aspektach projektu, a nie na jego znaczeniu dla gospodarki regionu łódzkiego, co wynika z faktu, że te same osoby oceniają projekty z wielu różnych dziedzin (np. gospodarczej, społecznej, edukacyjnej) i nie posiadają odpowiednich kwalifikacji;
- brak oceny wniosków pod kątem realności przyjętych założeń przez beneficjenta, co bardzo często ujawnia się w trakcie realizacji projektu.

Niektórzy respondenci podważali także bezstronność osób oceniających. Należy jednak podkreślić, że w opinii badanych w ciągu ostatnich trzech lat mechanizm oceny merytorycznej w dużym stopniu usprawniono i wiele niedoskonałości wyeliminowano. Biorąc pod uwagę okres programowania 2014–2020, należałoby się jednak zastanowić, jak ograniczyć subiektywność oceny merytorycznej projektów.

W gestii IZ leży także podjęcie działań zmierzających do lepszego przygotowania beneficjentów do opracowywania wniosków aplikacyjnych. Około 50–60% projektów odrzucono z powodu negatywnej oceny merytorycznej. Jak wynika z odpowiedzi instytucji IP/IP2, od strony formalnej beneficjenci przygotowują wnioski o dofinansowanie na ocenę 4, a od strony merytorycznej na 3+ (w skali 1–5). Wśród głównych przyczyn niskiej oceny wniosków respondenci wskazali przede wszystkim brak doświadczonych specjalistów w zakresie przygotowania projektów oraz brak wiedzy ekonomicznej i prawnej beneficjentów. Wśród najczęściej popełnianych błędów formalnych wymieniano:

- niekompletną i nietrwałą spiętą dokumentację projektową,
- brak wersji elektronicznej wniosku,
- wykluczenia przedmiotowe i podmiotowe (o dofinansowanie ubiegały się podmioty nieuprawnione lub złożone wnioski nie dotyczyły działań objętych konkursem),
- brak podpisów osób uprawnionych.

Wśród błędów merytorycznych wskazano natomiast na:

- niepoprawny montaż finansowy w świetle przepisów pomocy publicznej,
- błędną analizę finansową i niską efektywność kosztową,
- błędy arytmetyczne,
- niezgodność projektu ze Szczegółowym Opisem Priorytetów,
- określenie rezultatów na niemożliwym lub trudnym do osiągnięcia poziomie.

Wymienione powyżej niedopatrzenia i błędy leżą oczywiście po stronie wnioskodawców. Częste powody ich wystąpienia to pośpiech, przeoczenia lub brak wiedzy. W instytucjach IP/IP2, obsługujących projekty inwestycyjne, podkreślono, że beneficjenci nie znają zasad prawidłowego przygotowania dokumentów aplikacyjnych wraz z załącznikami. To w bardzo dużym stopniu wpływa na niską ocenę merytoryczną wniosków. Wynika to z pewnością z faktu, że przygotowanie dokumentacji projektu inwestycyjnego wymaga:

- dobrej znajomości branży, której dotyczy projekt,
- umiejętności przeprowadzenia analizy finansowej,
- znajomości problematyki ochrony środowiska i jej aspektów prawnych,
- umiejętności przygotowania studium wykonalności lub biznesplanu,
- umiejętności posługiwania się dokumentami programowymi dla funduszy strukturalnych,

- poniesienia nakładów finansowych i poświęcenia czasu na przygotowanie wielu załączników (np. pozwolenia na budowę, decyzji środowiskowych itp.).

Proces ten jest także prac- i kosztochłonny. Często wymaga zaangażowania kilku ekspertów.

Podsumowując, można stwierdzić, że w większym stopniu należy uprościć zasady przygotowania wniosków inwestycyjnych i rozszerzyć działania informacyjno-szkoleniowe dla RPO WŁ na wzór Akademii Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki⁶. Warto dodać, że w ciągu ostatnich trzech lat nastąpiła duża poprawa w zakresie prawidłowego sporządzania wniosków aplikacyjnych (szczególnie pod względem merytorycznym). Wynika to z pewnością z podjętych przez badane instytucje działań, które miały na celu ułatwienie wnioskodawcom przygotowania projektów. Były to następujące inicjatywy:

- spotkania promocyjne,
- wsparcie w ramach Akademii POKL,
- funkcjonowanie punktu informacyjnego i strony internetowej,
- udzielanie konsultacji.

Istotnym elementem w systemie realizacji funduszy strukturalnych jest współpraca IP/IP2 z beneficjentami na etapie realizacji projektu. Jak podkreślili respondenci, beneficjenci kontaktują się nawet codziennie telefonicznie lub za pośrednictwem Internetu. Może to wynikać z następujących przyczyn:

- niejasnych zapisów i częstych zmian w dokumentach IZ,
- chęci uniknięcia błędów i naruszenia przepisów skutkujących nałożeniem kar i korekt finansowych,
- wprowadzenia zmian do wniosku o dofinansowanie.

Respondenci podkreślali, że w okresie realizacji projektu beneficjenci mają duży lub bardzo duży problem z:

- osiągnięciem wskaźników założonych we wniosku o dofinansowanie,
- prawidłowym sporządzaniem wniosków o płatność,
- przestrzeganiem zasad dotyczących pomocy publicznej i stosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych.

Pozostałe elementy wymienione w kwestionariuszu badawczym: kwalifikowalność wydatków, prefinansowanie, wprowadzanie przez IZ nowych wytycznych czy informacja i promocja, w średnim stopniu utrudniają realizację projektów⁷.

⁶ Akademia POKL to kampania edukacyjna Departamentu ds. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W ramach kampanii organizowane są cykliczne spotkania informacyjne, szkolenia i warsztaty z zagadnień poświęconych m.in.: przygotowaniu i realizacji projektu, zasadom tworzenia budżetu i harmonogramu, kwalifikowalności wydatków, promocji i ewaluacji projektu.

⁷ Respondenci mieli do wyboru następującą skalę odpowiedzi: stopień bardzo mały lub wcale, mały, średni, duży, bardzo duży.

Potwierdzają to wyniki badania kwestionariuszowego w części dotyczącej kontroli projektów. Respondenci wskazali, że kontrolowanie projektów koncentruje się m.in. na ocenie:

- zgodności realizowanego projektu z prawem zamówień publicznych, zapisami wytycznych i wnioskiem o dofinansowanie,
- poprawności wystawionych i opisanych dokumentów księgowych,
- zgodności z zasadami konkurencyjności i efektywności ponoszonych wydatków, określonymi w wytycznych ministra rozwoju regionalnego dotyczących kwalifikowalności wydatków. Respondenci wskazali, że bardzo często lub często po weryfikacji wniosków o płatność czy po kontroli na miejscu IP stwierdza nieprzestrzeganie zasad określonych w wytycznych lub wykrywa błędy w opisie dokumentów finansowych czy w oznakowaniu projektu.

W związku z tym instytucja kontrolująca, w zależności od rodzaju i zakresu uchybień, nakłada korekty finansowe lub wymaga zwrotu części dotacji. Z wymienionych powyżej opinii wynika, że mechanizm kontroli projektów przez IZ/IP jest od strony formalnej skuteczny. Należałoby zatem położyć większy nacisk na kontrole w zakresie postępu rzeczowego i osiągania wyznaczonych celów projektu.

Warto podkreślić, że IZ/IP podejmują także działania wspierające beneficjentów, zarówno przed przystąpieniem do realizacji projektu, jak i w trakcie jego trwania. Są to przede wszystkim liczne spotkania w ramach Akademii POKL. Mają one ułatwić zainteresowanym podmiotom wnioskowanie o fundusze strukturalne oraz ich prawidłowe wykorzystanie.

4.3. Ocena potencjału kadrowego instytucji zarządzających/pośredniczących

Z informacji uzyskanych podczas wywiadów z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnych za wykorzystanie funduszy strukturalnych w regionie łódzkim wynika, że w danej jednostce do obsługi projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych jest zaangażowanych średnio około stu osób. Warto dodać, że wszyscy badani wskazali, że zatrudnienie w tej dziedzinie wzrosło od 2007 r. o około 15%. Nie ma jednak jednoznacznej opinii co do optymalnego poziomu zatrudnienia, chociaż wydaje się, że 30 projektów, które przypadają średnio na jednego opiekuna lub pracownika, to duże obciążenie. Oczywiście w przypadku projektów infrastrukturalnych ta liczba jest mniejsza (około 10–15 projektów na osobę). Zatrudnieni posiadają wykształcenie wyższe ekonomiczne lub prawnicze. Podnoszą swoje kwalifikacje w ramach organizowanych szkoleń zewnętrznych i wewnętrznych o charakterze ogólnym. Respondenci, oceniając potencjał kadrowy instytucji, którą reprezentują, zaznaczyli, że bardzo rzadko uczestniczą w specjalistycznych szkoleniach. Zwrócili uwagę na dość dużą rotację

pracowników, co dezorganizuje pracę całego zespołu obsługującego projekty. Wpływa także na współpracę z beneficjentami, gdyż każdy nowy opiekun musi zapoznać się z założeniami poszczególnych projektów i jego dokumentacją. Ponadto często się zdarza, że kolejna osoba prowadząca projekt nie respektuje dotychczasowych ustaleń ustnych pomiędzy beneficjentem a opiekunem.

IZ/IP powinny zatem zatrudnić większą liczbę pracowników i zapewnić im takie warunki finansowe i możliwości rozwoju, aby ograniczyć poszukiwanie nowych miejsc pracy. Przy rekrutacji personelu należy w większym zakresie uwzględnić kryteria merytoryczne oraz doświadczenie. Wpłynie to pozytywnie zarówno na efektywność pracy zespołu w danej instytucji, jak i na współpracę z beneficjentami.

5. Instytucje wspierające projektodawców

Istotną rolę w procesie wykorzystania funduszy strukturalnych w województwie łódzkim odgrywają instytucje wspierające projektodawców (IWP). W oficjalnych dokumentach, określających zasady funkcjonowania systemu instytucjonalnego, nie zostały one wymienione i tym samym nie ustalono zakresu ich kompetencji. Mimo to stanowią one ważne ogniwo łączące beneficjentów z IP/IW na etapie wnioskowania o środki unijne. Aby poznać opinię instytucji wspierających projektodawców na temat systemu wykorzystania funduszy strukturalnych w regionie łódzkim, przeprowadzono wywiady eksperckie z dziewięcioma podmiotami: stowarzyszeniami, organizacjami pożytku publicznego, agencjami rozwoju regionu, inkubatorami rozwoju przedsiębiorczości, fundacjami oraz agencjami pozarządowymi. Ich działalność skupia się m.in. na szkoleniach, doradztwie, zarządzaniu projektami, przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej oraz prowadzeniu punktu konsultacyjnego, zarówno dla instytucji publicznych, jak i podmiotów prywatnych. Wywiady przeprowadzono w oparciu o pytania otwarte i zamknięte kwestionariusza składającego się z trzech części. Przedmiotem badania były:

- 1) poznanie rodzaju usług świadczonych dla beneficjentów/projektodawców w zakresie pozyskiwania funduszy strukturalnych w regionie łódzkim,
- 2) ocena systemu wykorzystania środków unijnych w regionie łódzkim.

Wśród najważniejszych usług oferowanych przez IWP wskazywano najczęściej szkolenia, doradztwo i punkty konsultacyjne. Większość badanych nie zamierza rozszerzać swojej oferty, a zatem uważają, że katalog usług jest wystarczająco szeroki.

Działalność badanych podmiotów wspierających projektodawców finansowana jest ze środków publicznych, usług komercyjnych, składek członkowskich

lub środków unijnych. Warto podkreślić, że w dużym stopniu (około 80%, a zdarza się nawet 100%) beneficjenci korzystają z oferowanych usług bezpłatnie. Do głównej grupy odbiorców wsparcia w zakresie projektów inwestycyjnych zaliczono mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz jednostki samorządu terytorialnego, natomiast dodatkowo, w zakresie projektów nieinwestycyjnych, wymieniano osoby fizyczne, uczelnie wyższe i organizacje pozarządowe.

Wieloletnie doświadczenie instytucji wspierających projektodawców oraz bieżący kontakt z beneficjentami pozwalają zidentyfikować bariery w dostępie do środków unijnych. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że można je podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje bariery wynikające ze słabości systemu zarządzania funduszami strukturalnymi, a druga – spowodowane brakiem kompetencji i umiejętności samych wnioskodawców. To potwierdza także opinie IZ/IP przedstawione w pierwszej części badania. W tabeli 1 wymieniono bariery w dostępie do środków unijnych oraz czynniki utrudniające realizację projektów, wskazane przez instytucje wspierające projektodawców.

Tabela 1. Słabe strony systemu zarządzania i wnioskodawców jako bariery w dostępie do środków unijnych i czynniki utrudniające realizację projektów w ocenie instytucji wspierających projektodawców

Słabe strony systemu zarządzania – strona podaży	Słabe strony wnioskodawców – strona popytu
Bariery w dostępie do środków unijnych	
Procedury, wymogi formalne	Brak umiejętności sformułowania pomysłu i ujęcia go w szablon wniosku o dofinansowanie
Rozbudowana dokumentacja (szczególnie dla projektów inwestycyjnych)	Duża konkurencja zmusza czasami do przyjmowania we wniosku o dofinansowanie takich założeń, które trudno osiągnąć podczas realizacji
Błędy w dokumentacji konkursowej przygotowanej przez instytucje wdrażające	Błędy formalne (brak pieczętki, podpisu, załączników)
Mało przejrzyste kryteria oceny wniosków	Brak umiejętności wyliczenia wkładu własnego
Powierzchny poziom informacji udzielanych w punktach konsultacyjnych	Błędna interpretacja przepisów
Brak współpracy beneficjentów i instytucji wspierających projektodawców z władzami lokalnymi	Trudności przedsiębiorstw i jednostek samorządu terytorialnego w zgromadzeniu wkładu własnego lub uzyskaniu gwarancji czy poręczenia
Czynniki utrudniające realizację projektów	
Obowiązek zwrotu środków na koniec roku kalendarzowego i długi okres oczekiwania na ich ponowne odzyskanie	Błędne określenie katalogu kosztów kwalifikowanych w związku ze zmieniającymi się przepisami
Częste zmiany w dokumentach i obowiązek stosowania nowych przepisów do projektów będących w trakcie realizacji	Długi czas oczekiwania na refundację kosztów

Brak informacji na poziomie całego województwa (informacje uzyskiwane w punktach konsultacyjnych dotyczą przede wszystkim Łodzi)	Często brak akceptacji ze strony IP zmian proponowanych przez beneficjentów we wniosku o dofinansowanie powoduje, że kontynuowanie inwestycji według założeń sprzed dwóch lub więcej lat staje się nieefektywne
Częste zmiany opiekunów projektów	Duże obciążenie pracą i kosztami dla beneficjenta w zakresie: – monitorowania postępu oraz efektów projektu – przygotowania wniosków o płatność – przygotowania dokumentacji do kontroli

Źródło: [Świerkocki, 2012, s. 75–76].

Instytucje wspierające projektodawców podkreślają, że w systemie zarządzania funduszami strukturalnymi w województwie łódzkim odgrywają ważną rolę. Nie tylko wspierają beneficjentów na etapie wnioskowania o dofinansowanie, ale również w trakcie realizacji projektów.

Podsumowanie

System zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce jest rozbudowany i skomplikowany. Tworzą go instytucje oraz przepisy prawa i wytyczne (dokumenty wykonawcze). Regulacje obejmują wszystkie etapy zarządzania środkami unijnymi, od programowania, poprzez ocenę, wybór i realizację projektów, po ich końcowe rozliczenie i kontrolę.

Z punktu widzenia regionów niezwykle istotne było przyznanie w bieżącym okresie programowania większych kompetencji samorządom terytorialnym. Umożliwiło to lepsze dostosowanie pomocy do potrzeb regionów mimo niepełnej samodzielności w wydatkowaniu funduszy strukturalnych. W przypadku RPO oraz komponentu regionalnego POKL Zarząd Województwa decyduje o kierunkach wydatkowania środków, o szczegółowych kryteriach wyboru projektów, o alokacji funduszy na poszczególne rodzaje konkursów czy też o realizacji i finansowaniu inwestycji kluczowych dla regionu.

Większe kompetencje oznaczają również większą odpowiedzialność. Obecnie Zarząd Województwa w pełni odpowiada za efekty realizacji programów operacyjnych w regionie oraz za osiągnięcie zakładanych wskaźników.

Wyniki badań ewaluacyjnych oraz badania własnego pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- mechanizm oceny projektów jest długotrwały, nietransparentny i uznaniowy,
- częste zmiany w wytycznych, zasadach wyboru projektów utrudniają proces wykorzystania funduszy strukturalnych i nie sprzyjają wypracowaniu do-

brych praktyk w zakresie realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE,

- instytucje zaangażowane w system zarządzania funduszami strukturalnymi odczuwają niedobory kadrowe, a w szczególności brak osób z doświadczeniem w ocenie i realizacji projektów.

Rekomendacje skierowane są do instytucji zarządzającej funduszami strukturalnymi w regionie łódzkim. Wprowadzenie poniższych propozycji powinno przyczynić się do skuteczniejszego wykorzystania środków unijnych. Należy:

- ograniczyć częste zmiany przepisów i wytycznych oraz ujednoczyć ich interpretację,
- skrócić i uprościć procedury przekazywania i rozliczania środków,
- zapewnić większą samodzielność decyzyjną instytucji na szczeblu regionalnym,
- opracować przejrzyste kryteria oceny projektów,
- przyspieszyć przepływ informacji pomiędzy instytucjami,
- położyć nacisk na poprawę kompetencji i decyzyjność opiekunów projektów,
- zwiększyć zasoby kadrowe instytucji w działach obsługi projektów.

Ponadto IP/IZ powinny podjąć działania, które pomogą beneficjentom lepiej przygotować wnioski aplikacyjne. Dodatkowo nawiązanie szerszej współpracy z instytucjami wpierającymi projektodawców doprowadziłoby zapewne do lepszego wykorzystania wsparcia unijnego do potrzeb województwa łódzkiego.

Źródła finansowania

W artykule wykorzystano częściowe wyniki badań bezpośrednich uzyskanych w ramach projektu „Kapitał ludzki i społeczny jako czynniki rozwoju regionu łódzkiego”, współfinansowanego ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (UDA-POKL.08.01.02-10-061/09-00). W latach 2010–2012 zrealizował go zespół pracowników Uniwersytetu Łódzkiego.

Bibliografia

- A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation*, 2004, Third Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report, April.
- Boldrin M., Canova F., 2000, *Inequality and Convergence. Reconsidering European Regional Policies*, Mimeo, University of Minnesota and University of Pompeu Fabra.
- Greta M., Kasperkiewicz W., 1999, *Podstawy integracji europejskiej – od Traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź.
- Growing Regions – growing Europe*, 2007, Fourth Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg.

- Investing in Europe's Future*, 2010, Fifth Report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg.
- Pelkmans J., 1997, *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Longman.
- Regional GDP per capita in the EU in 2010. Eight capital regions in the ten first places*, 2013, Eurostat Newsrelease 46/2013 [dostęp: 21.03.2013].
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658).
- Świerkocki J. (red.), 2012, *Rola funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego regionu łódzkiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Świerkocki J. (red.), 2010, *Zdolność Łodzi do konkurowania na jednolitym rynku europejskim*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź.
- Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community*, 1999, European Commission, Brussels.
- The impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989–99*, 1997, European Commission, Brussels.
- Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, 2001, Second Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg.