

Sebastian Bobowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

DOŚWIADCZENIA INSTYTUCJI REGIONALNYCH W OBSZARZE POZYSKIWANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH PRZEZ SEKTOR MSP – WYNIKI BADAŃ¹

Streszczenie: Wywiady pogłębione przeprowadzone w gronie przedstawicieli instytucji regionalnych skoncentrowane były na szeregu aspektach aplikowania o fundusze strukturalne przez sektor MSP, w szczególności na specyfikacji i jakości wniosków, procedurach ewaluacji i rozliczenia. Jedną z kluczowych konkluzji odnosi się do potrzeby partnerstwa na linii administracja–beneficjenci w celu implementacji niezbędnych usprawnień w obszarze systemu wdrażania, ram programowania oraz mechanizmów interwencji funduszy strukturalnych.

Słowa kluczowe: małe i średnie przedsiębiorstwa, fundusze strukturalne, instytucje regionalne.

Badanie przeprowadzone techniką wywiadu pogłębionego (tzw. IDI – *Individual in-Depth Interview*) ukierunkowane było na przedstawicieli instytucji świadczących usługi na rzecz beneficjentów funduszy strukturalnych z sektora MSP. Autor przeprowadził rozmowę z pięcioma przedstawicielami Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. (WARR)², pełniącej funkcję Regionalnej Instytucji Finansującej,

¹ Badania przeprowadzone przez autora w okresie styczeń – kwiecień 2009 na potrzeby przygotowania dysertacji *Pozyskiwanie funduszy strukturalnych Unii Europejskiej przez sektor MSP w regionie Dolnego Śląska*.

² Funkcję Regionalnej Instytucji Finansującej WARR sprawuje od 2001 roku, pełniąc funkcję partnera Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Samorządu Województwa Dolnośląskiego. W okresie programowania 2004-2006 WARR wdrażał Działania 2.1, 2.2, 2.3 SPO WKP, 2.3 SPO RZL oraz 3.4 ZPORR. W ramach struktur WARR operował także Punkt Konsultacyjny świadczący bezpłatne usługi informacyjne adresowane do mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw regionalnych oraz do osób planujących założenie działalności gospodarczej. Funkcjonująca przy WARR Sekcja Informacji i Promocji organizowała ponadto spotkania informacyjne skierowane do beneficjentów z sektora MSP oraz konferencje.

Większościowym akcjonariuszem WARR jest Samorząd Województwa Dolnośląskiego (95,86% kapitału akcyjnego), w gronie mniejszych współwłaścicieli znalazły się m.in. Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., banki (Bank Zachodni WBK S.A., Kredyt Bank S.A., PKO BP S.A.), gminy (Brzeg Dolny, Długołęka, Kobierzyce, Oleśnica, Oborniki Śląskie) oraz przedsiębiorstwa prywatne (m.in. Centrostal Wrocław S.A., SigmaKalon Deco Polska sp. z o.o., Hutmen S.A.).

czterema pracownikami firm trudniących się doradztwem finansowym, ekonomicznym i prawnym, dwoma przedstawicielami banków oferujących produkty adresowane do podmiotów sektora MSP. Uzyskane wyniki umożliwiły uchwycenie perspektywy przedstawicieli wskazanych instytucji w zakresie problematyki pozyskiwania środków strukturalnych przez sektor MSP, w tym specyfiki i jakości przedkładanych wniosków, procedur nadzoru, rozliczania i ewaluacji projektów.

Przeprowadzone wywiady pozwoliły na identyfikację zasadniczych barier i problemów napotykanych przez beneficjentów z sektora MSP, realizujących i rozliczających projekty współfinansowane z funduszy strukturalnych UE.

Pozyskiwanie funduszy strukturalnych na potrzeby realizacji przedsięwzięć krótko- czy też średniookresowych implikuje konieczność zrozumienia przez mikro-, małych i średnich przedsiębiorców mechanizmów funkcjonowania instrumentów finansowych UE. Komercjalizacja kategorii funduszy strukturalnych postępująca za pośrednictwem mediów wypacza przekaz instytucji państwowych zarządzających polityką spójności, powodując, że potencjalni beneficjenci niejednokrotnie traktują fundusze strukturalne jako dodatkowe źródło finansowania działalności gospodarczej. Wizyta w firmie konsultingowej czy też punkcie informacyjnym instytucji finansującej potwierdza czysto powierzchowny charakter posiadanych informacji, przy czym podkreślić należy obserwowany wzrost świadomości przedsiębiorców w dziedzinie możliwości oferowanych przez fundusze strukturalne UE głównie za sprawą dostępnych źródeł internetowych, prasy oraz broszur informacyjnych³.

Pierwszym wyzwaniem, z jakim mierzą się przedsiębiorcy, jest dogłębna analiza zgodności projektu z wytycznymi programu, poprzedzona umiejętnym doбором optymalnego dla projektu źródła wsparcia unijnego. Kolejny krok polega na przygotowaniu wniosku – część przedsiębiorców decyduje się na skorzystanie z usług wyspecjalizowanych firm, które wypełniają odpowiednie dokumenty w oparciu o wypracowane standardy i sformułowania. Jednym z podstawowych dokumentów załączanych do wniosku jest biznesplan, którego opracowanie, w kontekście starań o dofinansowanie ze środków UE, staje się źródłem problemów, zwłaszcza dla mikro- i małych przedsiębiorców. Pośród zasadniczych mankamentów przedkładanych biznesplanów najczęściej wskazywano na: nieuwzględnienie kosztów z tytułu podatku VAT przy jednoczesnym załączeniu oświadczenia w zakresie obowiązku podatkowego, zawyżanie kosztów poprzez nadmierne rozciągnięcie projektu w czasie, niezgodność wersji papierowej i elektronicznej, brak wszystkich niezbędnych załączników, pozostawienie pustych rubryk, podpisanie biznesplanu/wniosku przez osobę nieupoważnioną, błędy w amortyzacji pozycji kredytowych, zawyżanie przychodów i kosztów, zaniżanie kosztów, przeszacowaną rentowność, brak uwzględnienia metod oceny inwestycji, mało komunikatywny język opracowania, nagromadze-

³ Problemem sygnalizowanym w tym kontekście przez większość respondentów jest nagromadzenie ofert „poradników” dla przedsiębiorców, uczących poruszania się po materii funduszy strukturalnych, charakteryzujących się niejednokrotnie niskim poziomem merytorycznym.

nie języka specjalistycznego i skrótów myślowych, nazbyt chaotyczny układ opracowania przesłaniający istotę projektu, pominięcie w rachunku przepływów pieniężnych korekty z tytułu działalności operacyjnej, brak rozdziału kredytów na krótko- i długoterminowe, brak uwzględnienia zobowiązań wobec dostawców i budżetu państwa, brak równości pomiędzy wartością aktywów i pasywów, nadmierną koncentrację na drugorzędnych kwestiach i szczegółach kosztem meritum, nazbyt schematyczny charakter opracowania przesłaniający unikalność przedsięwzięcia (w przypadku wsparcia ze strony specjalistów w tym zakresie), uwzględnienie w budżecie pozycji niezwiązanych z projektem i niewynikających z jego opisu, uwzględnienie w budżecie wydatków niekwalifikowanych, błędne oszacowanie kwoty dofinansowania i wkładu własnego, wreszcie błędy merytoryczne w biznesplanie/wniosku, dotyczące m.in. oceny wpływu realizacji projektu na sytuację przedsiębiorstwa oraz zgodności skutków działań z założeniami programu.

Respondenci zwracali przy tym szczególną uwagę na niedostosowanie objętości dokumentu planistycznego do obowiązujących wytycznych, nieprecyzyjne sformułowanie założeń przedsięwzięcia, rodzące ryzyko nadinterpretacji określonych zapisów, niejednokrotnie przesycenie treści terminami specjalistycznymi, czyniącymi dokument niezrozumiałym i nieczytelnym dla recenzenta, występowanie trybu przypuszczającego i określeń nieprecyzyjnych. Problemem zgłaszanym przez czytelników biznesplanów były ponadto nierealne prognozy i szacunki przywołane przez przedsiębiorcę, marginalne odwołanie do słabych stron firmy i zagrożeń płynących z otoczenia podmiotu, rodzące podejrzenia co do nadmiernego optymizmu wnioskodawcy, niestaranne zredagowanie tekstu, wreszcie nieprzywiązywanie należytej wagi do streszczenia najważniejszych założeń i informacji rozwiniętych w kolejnych częściach biznesplanu⁴.

Nieścisłości i rozmaite błędy zaobserwowano także w treści przygotowywanych przez przedsiębiorców studiów wykonalności projektów, służących nakreśleniu celów przedsięwzięcia, sposobów ich osiągnięcia, warunków realizacji i szczegółów finansowo-technicznych⁵. Sygnalizowano następujące problemy:

- niespójność między wnioskiem a studium, obejmująca m.in. nieścisłości i różnice w harmonogramie realizacji inwestycji, sumie kosztów kwalifikowanych, wartości przyjętych wskaźników produktów i rezultatów, tytule projektu;
- błędy w analizie ekonomiczno-finansowej, obejmujące m.in. brak analizy w studium wykonalności, niezgodności w stosunku do obowiązujących wytycznych, brak prognoz przepływów pieniężnych, brak szacunków co do wartości NPV, brak wyliczenia wskaźnika samofinansowania, zaniżanie przychodów, zawyżanie kosztów, brak klarownego uzasadnienia przyjętych do kalkulacji kosztów operacyjnych, brak interpretacji wykonanych analiz;

⁴ Nie jest bowiem tajemnicą, że recenzent niejednokrotnie poprzestaje na lekturze streszczenia dokumentu, zamieszczonego na wstępie biznesplanu.

⁵ Studium wykonalności umożliwia ocenę opłacalności, kosztochłonności oraz nadzór nad prawidłowym przebiegiem przedsięwzięcia będącego przedmiotem wsparcia.

- nazbyt szczegółowy opis otoczenia społeczno-gospodarczego projektu, wykraczający poza wytyczne przyjęte dla przygotowania studium wykonalności danego typu projektu, obejmujący charakterystykę projektu, uwarunkowania demograficzne, społeczno-gospodarcze oraz środowiskowe, niekompletna analiza techniczna i technologiczna, w tym brak oceny wariantów alternatywnych dla wybranych rozwiązań organizacyjnych i technologicznych, brak uzasadnienia wyboru rozwiązania technologicznego, niezgodność analizy technicznej przedstawionej w studium wykonalności z załączoną dokumentacją techniczną;
- brak wymaganych załączników do studium wykonalności, w tym oświadczenia beneficjenta, dotyczącego dochodu generowanego przez projekt, niezgodność wskazanej wartości zdyskontowanego zysku operacyjnego z wynikami załączonej do studium wykonalności analizy finansowej, niewłaściwy tytuł projektu, podpis pod oświadczeniem osoby nieupoważnionej;
- brak właściwego odniesienia do kryteriów oceny merytorycznej, w tym stosownych analiz co do wpływu realizacji projektu na poprawę warunków ekonomicznych, społecznych, środowiskowych (przykładowo poprzez zastosowanie analizy kosztów i korzyści (CBA) bądź analizy wielokryterialnej rezultatów i oddziaływań projektu).

Nieprecyzyjne, niejednokrotnie błędne opracowanie załączników rzutuje także na jakość formalną i merytoryczną samego wniosku. Pośród najczęściej występujących błędów wymieniono:

- błędnie przygotowane harmonogramy, nieuwzględniające wymogów określonych w liście załączników (ogólnikowość, brak rozdziału wydatków w układzie kwartalnym);
- błędnie skonstruowane matryce logiczne bez wskazania konkretnych wartości wskaźników i punktu odniesienia;
- błędnie sformułowane cele oraz rezultaty projektu, definiowane nazbyt podobnie lub zbyt ogólnikowo, bez wskazania na rezultat jako bezpośredni wynik działań;
- uwzględnienie w budżecie projektu kosztów niekwalifikowanych, zapis w niewłaściwej rubryce formularza wniosku;
- brak szczegółowego budżetu umożliwiającego ocenę kwalifikowalności kosztów lub/i ocenę racjonalności przyjętych wydatków i metod ich kalkulacji;
- brak przyporządkowania kosztów do odpowiednich kategorii w budżecie szczegółowym;
- brak wskazania kursu, po jakim dokonano przeliczenia poszczególnych kwot ze złotych na euro, bądź zastosowanie niewłaściwego, sprzecznego z wymogami instrukcji, wypełniania wniosku czy też kursu;
- brak wiarygodnego udokumentowania oświadczenia o wnoszonym wkładzie własnym, zagwarantowanie zbyt niskiej kwoty wkładu w stosunku do poziomu wydatków w pierwszej fazie rzeczowej realizacji projektu;
- brak niektórych załączników wymaganych w liście załączników do danego priorytetu, w szczególności studium wykonalności, wyciągu z dokumentacji technicznej w przypadku projektów z komponentem inwestycyjnym;

- brak informacji co do wysokości stawek podatku VAT lub kwot podatku zastosowanych w ramach poszczególnych kategorii wydatków wskazanych w formularzu wniosku;
- błędne przeliczenie kwoty dofinansowania na udział procentowy;
- nierealnie skonstruowane harmonogramy, zakładające m.in. rozpoczęcie przedsięwzięcia przed podpisaniem umów finansowych;
- skonstruowanie planu finansowego niezgodnie z wymogami określonymi w liście załączników, w tym brak przyporządkowania poszczególnych kategorii wydatków do źródeł finansowania, brak rozpisania wydatków na odpowiednie kategorie;
- poświadczenie zgodności z oryginałem złożonej dokumentacji przez osobę do tego nieupoważnioną;
- przekroczenie dopuszczalnego limitu zatrudnienia dodatkowego personelu do wdrażania projektu;

Przedstawiciele RIF zwracali uwagę na problemy napotymane przez beneficjentów na etapie oceny formalnej wniosku, eliminujące niejednokrotnie wnioskodawcę z procedury konkursowej bez możliwości odwołania. Szczególną rangę przypisano kwestiom: złożenia wniosku we właściwej instytucji, przypisania wniosku do właściwego programu i działania, sporządzenia wniosku na obowiązującym formularzu, obowiązującą czcionką, kompletności złożonego wniosku (wypełnienia wszystkich obowiązkowych rubryk, uwzględnienia wszystkich niezbędnych stron i załączników), opatrzenia wniosku odpowiednią pieczęcią wnioskodawcy, podpisami osób upoważnionych (niebieski kolor długopisu w celu odróżnienia kopii od oryginału), złożenia wniosku w oryginale papierowym i w wersji elektronicznej, złożenia wniosku w odpowiedzi na ogłoszony konkurs bądź w określonym terminie (w przypadku konkursu zamkniętego), uwzględnienia wnioskodawcy w grupie beneficjentów, zgodnie z opisem beneficjentów uprawnionych do występowania o pomoc w danym działaniu, zgodności zarówno minimalnej, jak i maksymalnej wartości projektu ze wskazaniami dokumentacji konkursowej oraz celami programu, prawidłowego rozliczenia zadań finansowanych ze środków publicznych w ciągu ostatnich 3 lat (jeśli takowe przedsiębiorca realizował), wpisania harmonogramu planowanego przedsięwzięcia w ramy czasowe programu, zgodności zasad dokonywania wydatków w projekcie z wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności wydatków dla danego działania, zgodności partycypacji dofinansowania unijnego z wytycznymi i przyjętą mapą pomocy regionalnej, wreszcie zgodności projektu z politykami horyzontalnymi i z zasadami wspólnotowymi (w szczególności z polityką równych szans i zasadą zrównoważonego rozwoju)⁶.

⁶ Poprawie jakości przedkładanych wniosków służyć miała wprowadzona w nowym okresie programowania instytucja tzw. promotorów. Promotorzy to podmioty mające za zadanie udzielać informacji nt. możliwości finansowania przedsięwzięć z funduszy unijnych, przy czym ich zadaniem nie jest wstępna ocena projektu ani pomoc w przygotowaniu wniosku; korzystanie z ich pośrednictwa nie jest obowiązkowe, toteż ze względu na zasadę równych szans nie biorą oni udziału w procedurach oceny wniosków, przedsiębiorcy zaś mają możliwość złożenia wniosku bezpośrednio do instytucji zarządza-

Respondenci zwracali szczególną uwagę na kwestię kompletności i zgodności wniosku z formularzem aplikacyjnym, na konieczność przedłożenia dwóch egzemplarzy wniosku i dokumentów towarzyszących wraz z wersją elektroniczną wniosku w języku polskim. Podkreślano brak bądź też nieprawidłowe wypełnienie m.in. następujących dokumentów załączanych do wniosku: deklaracji wnioskodawcy, aktualnego sprawozdania finansowego wnioskodawcy, kopii wniosku kredytowego bądź kopii promesy kredytowej, studium wykonalności przedsięwzięcia, oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko naturalne (gdy jest wymagana), kopii licencji na wykonywanie działalności (gdy jest wymagana), potwierdzenia wszystkich załączonych kopii dokumentów za zgodność z oryginałem.

Problemem napotykanym przy lekturze wniosków były przyjęte założenia budżetowe, dotyczące w szczególności przystawalności pozycji budżetowych do założeń projektu, przełożenia przyjętych stawek i wskaźników na realia rynkowe, nieprecyzyjnie zdefiniowanych jednostek kalkulacji, kompatybilności z priorytetami polityki finansowej aplikującego przedsiębiorcy, uwzględnienia wymogów nakreślonych w dokumentach programowych, w tym zapisów odnoszących się do wielkości wkładu własnego, terminów płatności, kwalifikowalności kosztów, maksymalnego poziomu kosztów administracyjnych, ograniczeń w odniesieniu do niektórych pozycji kosztowych, dopuszczalności wkładu rzeczowego.

Na etapie wnioskowania o dotację z funduszy strukturalnych kluczowa, zdaniem respondentów, pozostaje kwestia właściwego zdefiniowania i oszacowania kosztów kwalifikowanych oraz źródeł ich finansowania. Wydatki podlegające wsparciu ze środków UE, niezbędne do realizacji projektu, racjonalne, rzetelnie udokumentowane, weryfikowalne oraz spójne z obowiązującymi przepisami, wymagają spełnienia kryteriów tzw. dobrego zarządzania finansowego, determinującego maksymalizację jakości przy założonych nakładach⁷.

Niejednokrotnie obserwowana absencja beneficjenta w fazie opracowywania wniosku o dofinansowanie rzutuje, zdaniem respondentów, na jakość procesu wdrażania i rozliczania projektu. Nieznajomość wniosku pociąga za sobą kolejny aspekt, jakim jest brak zaznajomienia z treścią umowy o dofinansowanie. Ograniczona skala zainteresowania szczegółowym przestudiowaniem poszczególnych zapisów umo-

jącej bez odwoływania się do promotora; pomimo starań PARP wnioski nie mogą być składane przez Internet, lecz w formie papierowej bądź z wykorzystaniem kosztownego podpisu elektronicznego. W dalszym ciągu obowiązuje zasada, że załączniki do wniosku dostarczyć należy przy podpisaniu umowy o przyznanie dofinansowania z funduszy unijnych. Wprowadzono nowy instrument – fiszkę projektową, będącą skrótowym opisem projektu i warunków jego realizacji, którą składa się na etapie preselekcji projektów wraz ze wstępnym studium wykonalności (bez części technicznej i finansowej) lub wstępnym biznesplanem (analizą finansową); na kolejnym etapie konkursu dokumenty wymagają uszczegółowienia; pozytywna ocena projektu na podstawie fiszki umożliwia przedsiębiorcy złożenie uzupełnionego wniosku wraz z biznesplanem i kompletem załączników, których ocena warunkować będzie przyznanie dotacji.

⁷ Pośród najczęściej pomijanych i niedoszacowanych kosztów wskazywano na: pozapłacowe koszty personelu, koszty remontów, napraw i konserwacji, koszty obowiązkowych opłat i podatków o charakterze kosztowym, koszty ubezpieczeń, koszty promocji, rezerwę finansową.

wy i niezbędnych załączników, dyktowana rozmaitymi uwarunkowaniami subiektywnymi ze strony beneficjenta, implikuje szereg trudności w kolejnych fazach realizacji projektu.

Przedstawiciele RIF sygnalizowali szereg błędów popełnianych przez beneficjentów sektora MSP w zakresie finansowania przedsięwzięcia, m.in.:

- rozliczenia gotówkowe – stosowanie mechanizmów kompensacyjnych w miejsce transakcji bezgotówkowych, warunkujących wypełnienie kryteriów kwalifikowalności i ewidencji kosztów;
- zakup środków trwałych niebędących przedmiotem harmonogramu rzeczowo-finansowego, skutkujących niejednokrotnie próbą rozliczenia kosztów niekwalifikowanych, nieprzewidzianych umową o dofinansowanie;
- zapłata bezgotówkowa za zakupy objęte dofinansowaniem z kont prywatnych beneficjenta;
- poniesienie części kosztów po okresie realizacji wskazanym w umowie;
- braki w dokumentacji rozliczeniowej niezbędnej do przypisania kosztów do harmonogramu rzeczowo-finansowego (w tym umów wskazanych na fakturze),
- stosowanie błędnych przeliczników walutowych;
- brak wyodrębnionej ewidencji księgowej na potrzeby projektu;
- niespójność treści faktur i protokołów odbioru;
- brak niezbędnych pozwoleń, w tym: na budowę, użytkowanie, odbiór techniczny;
- brak tłumaczenia podstawowej dokumentacji rozliczeniowej;
- błędne wypełnienie dokumentów potwierdzających płatność (numer konta, tytuł przelewu);
- niewłaściwe skonstruowanie umów kredytowych i leasingowych;
- brak niezbędnych aktualizacji w umowach kredytowych i leasingowych, w szczególności dotyczących harmonogramu spłat naliczonych rat;
- brak dokumentacji poświadczającej oddanie środka trwałego do użytkowania;
- stosowanie błędnych formularzy, błędy rachunkowe⁸.

⁸ Przywołane uchybienia nie stanowiły przy tym domeny przedsiębiorstw mikro i małych, doświadczających trudności natury organizacyjnej oraz finansowej, wpisujących się w proces realizacji projektu. Respondenci powoływali się na doświadczenia przedsiębiorstw średnich niedotrzymujących terminów przedkładania wniosków o płatność oraz odpowiednich uzupełnień, na przypadki konfliktu interesów przy realizacji zakupów objętych umową o dofinansowanie. Jedną z często obserwowanych praktyk było nabycie określonych aktywów bądź usług od osoby (podmiotu) spokrewnionego z beneficjentem, a także brak procedury konkursowej przy wyborze dostawcy. W toku procedur kontrolnych przedstawiciele instytucji finansującej odnotowywali brak rozeznania beneficjenta w ofercie rynkowej. Wyłącznie specyfiką wybranej kategorii przedsiębiorstw nie pozostawały także uchybienia związane z niespójnością przygotowywanej dokumentacji sprawozdawczej oraz brakiem niezbędnych podpisów osób upoważnionych. Przedstawiciele RIF powoływali się także na sytuacje nadzwyczajne, wymagające niejednokrotnie czasochłonnej procedury weryfikacyjnej ze strony instytucji nadrzędnej. Przypadki tego rodzaju dotyczyły m.in. niemożności zweryfikowania źródeł finansowania określonego środka trwałego przez poprzednich właścicieli w przypadku nabycia urządzenia bądź maszyny używanej. W wielu przypadkach instytucja nadrzędna, tj. PARP, dopuszczała możliwość sporządzenia przez be-

Wskazane mankamenty w fazie realizacji projektu przekładały się w mniejszym, bądź większym stopniu na poziom osiąganych wskaźników rezultatu oraz efektów projektu, korespondujących jedynie do pewnego stopnia z założeniami i zamierzeniami beneficjenta, zapisanymi we wniosku o dofinansowanie. Wskaźniki tego rodzaju dotyczyły chociażby planowanego wzrostu wydajności, przychodów czy poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwie. Wycena osiągniętych efektów wdrażanych projektów miękkich napotykała wielokrotnie barierę w postaci braku księgi jakości. Dysonans między przyjętymi założeniami a rezultatami projektu wskazywał nie tylko na ograniczoną znajomość zapisów umowy o dofinansowanie ze strony beneficjenta⁹, ale także na aspekt organizacyjny, związany z brakiem wyodrębnionego zespołu odpowiedzialnego za realizację projektu¹⁰. Ograniczona świadomość beneficjenta w materii zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie, przy ograniczonym kontakcie na linii przedsiębiorca–instytucja pośrednicząca, sprzyjała nagromadzeniu przypadków przekraczania budżetu, zmian w harmonogramie rzeczowo-finansowym oraz opóźnień w raportowaniu bez uprzedniego komunikatu czy zapytania ze strony beneficjenta.

W skrajnych przypadkach uchybienia ze strony beneficjenta skutkowały rozwiązaniem umowy o dofinansowanie. Decyzje tego rodzaju zapadały m.in. wskutek rozpoczęcia projektu przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie, utraty płynności finansowej niezbędnej dla realizacji przedsięwzięcia, rażącego odstępstwa od zamierzonych celów projektu bądź ich modyfikacji, fizycznego przemieszczenia inwestycji na terytorium innego powiatu czy województwa, ogłoszenia upadłości, złamania przepisów odpowiednich ustaw, w tym o swobodzie działalności gospodarczej, utraty statusu podmiotu sektora MSP w wyniku fuzji czy rezygnacji z dotacji przez samego beneficjenta¹¹.

neficjenta oświadczenia wykluczającego nabycie danego środka trwałego przez dotychczasowych właścicieli z wykorzystaniem środków publicznych. Respondenci przywoływali przypadki pojawienia się wytycznych czy też uszczegółowień ze strony instytucji nadrzędnej już na etapie realizacji określonych projektów, co skutkowało niejednokrotnie koniecznością przygotowania odpowiednich aneksów do umowy o dofinansowanie i uznania niezawinionych przez beneficjenta uchybień formalnych.

⁹ Zlecenie przygotowania niezbędnej dokumentacji podmiotowi trzeciemu powoduje niejednokrotnie uwzględnienie sformułowań i wskaźników pozostających poza kompetencją i możliwościami potencjalnego beneficjenta.

¹⁰ Jak już wspomniano, problem ten dotyczył w podobnym stopniu zarówno firm małych, jak i średnich. Procedury monitoringu realizowane przez przedstawicieli instytucji pośredniczących wskazywały na przypadki braku wyodrębnionej księgowości, rozproszenia dokumentacji projektowej w obrębie różnych komórek organizacyjnych firmy, braku wizualizacji niezbędnej przy korzystaniu ze środków unijnych, wreszcie braku osoby kontaktowej, upoważnionej do reprezentowania beneficjenta w kontaktach z aparatem instytucjonalnym. Problemem w tym kontekście pozostawały ograniczenia kadrowe małych firm sektora MSP oraz rotacja, w szczególności młodych i niedoświadczonych pracowników.

¹¹ Należy podkreślić, że większość umów o dofinansowanie zawartych w ramach omawianych działań dotyczyło zakupu środków trwałych, pozostających w mniejszej bądź większej korelacji z założeniami strategii rozwoju przedsiębiorstwa. Tak zwane projekty miękkie stały się w wielu przypad-

Wnioski badawcze

Przeprowadzone wywiady pogłębione dowiodły szczególnie wysokiego poziomu świadomości przedstawicieli instytucji świadczących usługi na rzecz beneficjentów w obszarze problematyki pozyskiwania funduszy strukturalnych UE przez małych i średnich przedsiębiorców. Wskazywane z największą częstotliwością przez sektor MSP bariery w aplikowaniu o dotacje unijne przekładały się w opinii przedstawicieli instytucji regionalnych na szereg komplikacji i niedociągnięć zarówno w zakresie samej dokumentacji przedkładanej przez wnioskodawcę, jak i na etapie wdrażania oraz rozliczania projektu. Otwarte natomiast pozostaje w tym kontekście pytanie o stopień zaangażowania czy też ignorancji samych przedsiębiorców oraz urzędników w kwestii gospodarowania niezbędną wiedzą merytoryczną, zwłaszcza praktyczną, w celu minimalizacji potencjalnych trudności i problemów w wydatkowaniu środków unijnych. Funkcjonuje tu specyficzne sprzężenie zwrotne polegające z jednej strony na ograniczonym potencjale kompetencji i profesjonalizmu, determinowanym przez specyfikę funkcjonowania instytucji publicznych i sektora komercyjnych usług doradczo-informacyjnych, z drugiej zaś na barierach finansowych, logistycznych oraz czysto mentalnych przypisywanych części przedsiębiorców aplikujących o fundusze strukturalne UE.

Punkty informacyjne zlokalizowane przy urzędzie miejskim/gminy, podobnie jak usługi świadczone przez doradców prywatnych instytucji finansowych nie stanowią bowiem źródła kompleksowej wiedzy w materii aplikowania o środki unijne, toteż przedsiębiorcy niekorzystający z pośrednictwa profesjonalnych firm doradczych i konsultingowych polegają w dużo większym stopniu na odpowiedzialności i zaradności instytucji wdrażającej. Przeprowadzone badanie dowiodło bowiem nagromadzenia przypadków nieco lekkomyślnych postaw beneficjentów, świadczących nie tyle o partnerskim ustosunkowaniu względem instytucji, ile oczekiwaniu aktywnej i konstruktywnej postawy w obliczu powszechnie doświadczanej formalizacji i restrykcyjności. Czynnikiem sprzyjającym tego rodzaju logice postępowania ze strony przedsiębiorców jest bez wątpienia publiczna debata skoncentrowana na piętnowaniu słabości sfery instytucjonalnej z jednej strony, z drugiej zaś na stymulowaniu przedsiębiorczości. Należałoby to jednak uznać za swoisty efekt uboczny toczonych dyskusji i uchwalanych w ich następstwie przepisów nowelizujących ramy legislacyjne wdrażania funduszy strukturalnych UE w Polsce, nadrzędnym celem jest bowiem reforma systemu instytucjonalnego w kierunku ujednoczenia

kach „instrumentem testowym” w rękach beneficjentów zainteresowanych co prawda inwestycjami w aktywa trwałe, aczkolwiek po uprzednim rozpoznananiu mechanizmów pozyskiwania, wydatkowania i rozliczania projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE poprzez nabycie określonych usług szkoleniowych i doradczych. Respondenci przywoływali przypadki firm, które realizowały projekty miękkie (przede wszystkim w ramach Działania 2.1 SPO WKP – 210 podpisanych umów o dofinansowanie, z czego 115 opiewało na kwotę dotacji nie wyższą niż 10 tys. PLN), by następnie wnioskować o dużo wyższe wsparcie na projekty inwestycyjne.

i uproszczenia procedur, zarówno aplikacyjnych, rozliczeniowych, jak i kontrolnych¹².

Niezbędna w tym kontekście wydaje się standaryzacja procedur obsługi wnioskodawców i beneficjentów z towarzyszeniem kompleksowego katalogu wymogów obowiązujących w fazie aplikacyjnej i w trakcie realizacji projektów. Zarekomendować należy w szczególności:

- wdrożenie elektronicznego systemu obrotu dokumentacją aplikacyjną, sprawozdawczą i rozliczeniową;
- komunikację na linii beneficjent–instytucja za pośrednictwem mediów elektronicznych;
- uproszczenie wniosków aplikacyjnych do minimum informacji niezbędnych do oceny merytorycznej wniosku, pozostających w wyłącznej dyspozycji wnioskodawcy;
- uproszczenie dokumentacji i procedur sprawozdawczych;
- wymóg przygotowania i przedłożenia wymaganych rozporządzeniami/wytycznymi załączników formalnych na etapie podpisywania umowy o dofinansowanie;
- racjonalizację procedur odwoławczych poprzez umożliwienie wnoszenia drobnych korekt formalnych w trakcie procedury oceny wniosku bez konieczności jego ponownego przedkładania¹³;
- uproszczenie zasad rozliczania i dokumentowania wydatków ponoszonych w ramach projektu,

¹² Nadużyciem jednakże byłoby przypisywanie beneficjentom oraz wnioskodawcom z sektora MSP działania wyłącznie intencjonalnego w tym zakresie, znakomita bowiem większość popełnianych błędów, skutkująca niejednokrotnie utratą części, a nawet całości dotacji, wynika z niedostatecznej wiedzy, względów czasowych, czynnika kadrowego bądź nieprecyzyjności pozyskanych informacji. Świadomość specyfiki funkcjonowania podmiotów sektora MSP, bazujących na skrajnie ograniczonych zasobach kadrowych oraz finansowych, opierających niejednokrotnie logikę gospodarowania nie tyle na kompleksowej strategii, ile na intuicyjnym wyszukiwaniu i konsumowaniu bieżących możliwości rynkowych, implikuje konieczność ulokowania środka ciężkości problematyki absorpcji środków unijnych, w szczególności w kontekście zwiększania jej efektywności w wymiarze instytucjonalnym i prawnym. Optymalizacja przekazu adresowanego do potencjalnych beneficjentów z sektora MSP musi zatem postępować równoległe z modernizacją i profesjonalizacją usług doradczych i informacyjnych świadczonych przez podmioty publiczne i komercyjne. Kampanii wizerunkowej winna towarzyszyć kampania merytoryczna nastawiona na potrzeby i oczekiwania przedsiębiorców, akcentująca zarówno możliwości i potencjalne korzyści oferowane przez instrumenty finansowe polityki spójności UE, jak i zasadnicze wyzwania oraz obowiązki, w zakresie których możliwie przejrzystego i jednolitego komunikatu i wsparcia winny dostarczać odpowiednie instytucje i podmioty komercyjne w myśl reguł partnerstwa.

¹³ Obowiązywanie terminów zamkniętych w schemacie konkursowym w przypadku wystąpienia nawet drobnych uchybień formalnych powoduje *de facto* utratę możliwości ponownego aplikowania w ramach tego samego naboru. Reguły konkursów otwartych, dysponujących ograniczoną alokacją finansową, akcentują wymóg w postaci terminu rejestracji wniosku, powodując tym samym utratę realnych szans na dofinansowanie wskutek ponownego przedłożenia dokumentacji po naniesieniu niezbędnych poprawek formalnych.

- zwiększenie profesjonalizmu i poziomu merytorycznego kadr przeprowadzających procedury kontrolne w celu wsparcia działań korekcyjnych w zakresie likwidacji nieprawidłowości zaobserwowanych w toku realizacji projektu przez beneficjenta¹⁴.

Rozproszenie i niespójność informacji adresowanych do sektora MSP, skutkujące nieznanymi schematami i zasadami pozyskiwania dotacji unijnych ze strony wnioskodawców implikuje konieczność wypracowania kompleksowego portalu systematyzującego informacje dla poszczególnych kategorii beneficjentów – przedsiębiorstw mikro, małych, średnich i dużych, instytucji otoczenia biznesu, organizacji pozarządowych, z uwzględnieniem kategorii wspieranych projektów. Za fundamentalne uznać w tym kontekście należy udostępnianie i bieżącą aktualizację informacji dotyczących podstawowych schematów oraz zasad udzielania wsparcia poszczególnym kategoriom beneficjentów, programów, w ramach których dofinansowywane są poszczególne kategorie projektów, harmonogramów wszystkich konkursów ogłaszanych w obrębie danego działania/schematu zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, w perspektywie najbliższego kwartału/półrocza, wreszcie danych osób kontaktowych reprezentujących instytucję zarządzającą i wdrażającą projekty w obrębie danego działania/schematu¹⁵.

Sygnalizowany wielokrotnie przez przedsiębiorców dysonans przekazu w obszarze definicji rozmaitych pojęć, interpretacji zapisów rozporządzeń i wytycznych na poziomie poszczególnych programów i działań wskazuje na potrzebę wypracowania spójnego systemu zarządzania informacją na szczeblu instytucji zarządzających. Zwiększeniu efektywności i przejrzystości podejmowanych decyzji oraz realizowanych procedur służyłoby wypracowanie uniwersalnego katalogu pojęć

¹⁴ Sygnalizowana przez beneficjentów problematyka dostępności i jakości usług informacyjno-doradczych implikuje potrzebę reformy administracji publicznej partycypującej w procesach wdrażania funduszy strukturalnych UE w Polsce w kierunku skonstruowania spójnego, kompleksowego programu kompetencyjnego dla kadr tychże instytucji. Wymagałoby to opracowania i wdrożenia zarówno na szczeblu centralnym, jak i na poziomie poszczególnych regionów systemu rekrutacyjnego, promocyjnego i motywacyjnego, stanowiącego fundament transparentnej i efektywnej strategii zarządzania kapitałem ludzkim pozostającym w dyspozycji administracji. Działalność podmiotów publicznych, w tym instytucji zarządzających, pośredniczących i wdrażających w zakresie obsługi wnioskodawców i beneficjentów funduszy strukturalnych, mogłaby podlegać ocenie w celu dodatkowego zmotywowania zatrudnionych tam kadr, identyfikacji rozmaitych „wąskich gardeł” i nieprawidłowości, wreszcie upowszechniania dobrych praktyk. Tego rodzaju dodatkowy wymiar debaty publicznej w obszarze dostępnych środków unijnych stanowić może istotną wartość dodaną w kontekście przybliżania mechanizmów funkcjonowania instrumentów finansowych polityki spójności przyszłym wnioskodawcom i beneficjentom.

¹⁵ Komunikacja w zakresie kalendarza planowanych naborów wniosków aplikacyjnych zyskuje wymiar szczególny w kontekście racjonalizacji założeń strategii przedsięwzięć inwestycyjnych formułowanych przez przedsiębiorstwa. Upublicznianie informacji w tym zakresie dyscyplinować będzie sferę administracyjną do optymalizacji systemu wdrażania i przygotowywania procedur konkursowych, samych wnioskodawców natomiast do należytej staranności w fazie opracowywania niezbędnej dokumentacji.

wykorzystywanych przez instytucje w procesie definiowania kryteriów wyboru projektów i wytycznych konkursowych. Interesowi samych beneficjentów służyłoby także sprecyzowanie pojęcia trwałości projektu, zwłaszcza w zakresie zasad utrzymania celów i rezultatów projektu w czasie oraz dopuszczalnych zmian w założeniach dofinansowywanych przedsięwzięć.

Zakończenie

Potrzeba partnerstwa w relacjach na linii administracja–beneficjent dotyczy zarówno systemu wdrażania, jak i programowania ram oraz mechanizmów interwencji funduszy strukturalnych UE. Nieprzystosowanie obowiązujących wytycznych i procedur do oczekiwań i możliwości wnioskodawców – potencjalnych beneficjentów pozostaje w dużej mierze wypadkową zrutynizowania procesu konsultacji społecznych i przerostu pierwiastka instytucjonalnego w strukturach komitetów monitorujących. Warunkiem *sine qua non* podniesienia jakości zarządzania programami operacyjnymi jest profesjonalizacja kadr administracyjnych zarówno w wymiarze dialogu społecznego i obywatelskiego, jak i zasad dobrego rządzenia oraz kompetencji komunikacyjnych.

THE EXPERIENCES OF REGIONAL INSTITUTIONS WITHIN THE ABSORPTION OF THE STRUCTURAL FUNDS BY SMES SECTOR – THE RESULTS OF RESEARCH

Summary: IDI conducted within a group of regional institutional representatives were focused on various aspects of SMEs' applying for structural funds, especially specification and quality of applications, evaluation and settlement procedures. One of the key conclusions refers to demand for partnership between administration and beneficiaries in order to implement necessary improvements within the absorption system, programming frameworks and mechanisms of structural funds' interventions.