

Dorota Kwiatkowska-Ciotucha

**SPECYFIKA ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI
FINANSOWANYMI Z EUROPEJSKIEGO
FUNDUSZU SPOŁECZNEGO
W PAŃSTWOWYCH SZKOŁACH WYŻSZYCH**

1. Wstęp

Od połowy 2004 r. realizowane są w Polsce projekty współfinansowane ze środków unijnych funduszy strukturalnych. Ze względu na brak doświadczeń oraz sprawdzonych dobrych wzorców przedsięwzięcia te są postrzegane jako trudne zarówno na etapie aplikacji o środki, jak i na etapie rozliczania otrzymanej dotacji. Sztywne i skomplikowane procedury stosowane przez instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy strukturalnych w pierwszym okresie programowania, tj. w latach 2004-2006, spowodowały znaczne opóźnienia Polski w absorpcji środków oraz rozliczaniu przyznanych kwot. W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) finansowane są tzw. projekty miękkie, czyli przedsięwzięcia wspierające działania podejmowane w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Są to głównie projekty szkoleniowe i doradcze; w wybranych obszarach możliwa jest także realizacja projektów badawczych. Z uwagi na charakter możliwych do sfinansowania działań potencjalnymi wnioskodawcami projektów EFS są instytucje szkoleniowe, w tym wyższe uczelnie.

Celem artykułu jest omówienie specyficznych problemów pojawiających się w zarządzaniu projektami finansowanymi z EFS, realizowanymi przez państwowe szkoły wyższe. Rozważania oparto na procedurach wdrożonych w Polsce w pierwszym okresie programowania¹. Temat zilustrowano praktycznymi spostrzeżeniami

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1784/1999/WE z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego; Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia

z realizacji projektów finansowanych z EFS, których wnioskodawcą jest Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.

2. Wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce w latach 2004-2006

Zgodnie z założeniami Narodowego Planu Rozwoju oraz zapisami w poszczególnych programach operacyjnych z EFS w Polsce w latach 2004-2006 finansowane są przedsięwzięcia w ramach: Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój zasobów ludzkich” (SPO RZL), drugiego priorytetu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Zgodnie z intencją Komisji Europejskiej projekty są przedsięwzięciami *non profit*, EFS finansuje 75% całkowitych kosztów kwalifikowalnych – w formie refundacji poniesionych wydatków. Pozostałe środki muszą być zapewnione ze źródeł krajowych, tj. z budżetu państwa oraz wkładu prywatnego. Za realizację EFS odpowiedzialny jest Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, pełniący funkcję instytucji zarządzającej. Programy operacyjne realizowane są poprzez priorytety odnoszące się do głównych założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Poszczególne priorytety podzielone są na działania, które adresowane są do wybranych grup ostatecznych beneficjentów realizowanych projektów. Za wdrażanie poszczególnych działań odpowiedzialne są instytucje wdrażające (IW), do których należy m.in. ogłaszanie przetargów i konkursów na dofinansowanie realizacji projektów oraz nadzór nad realizacją projektów przyjętych do finansowania. W odpowiedzi na konkurs wnioskodawcy (beneficjenci) zainteresowani uzyskaniem dofinansowania składają wnioski przygotowane zgodnie z opracowaną przez IW dokumentacją konkursową. Projekty, które przeszły ocenę formalną i merytoryczną oraz uzyskały liczbę punktów gwarantującą odpowiednią dla danego konkursu lokatę na liście rankingowej, otrzymują dofinansowanie.

3. Zarządzanie projektami finansowanymi z EFS – potencjalne zagrożenia

Prawidłowe zarządzanie projektami EFS oznacza realizację założonych we wniosku aplikacyjnym celów zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie, w

1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006 (DzU nr 166, poz. 1743); Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 9 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006 (DzU nr 197, poz. 2024); Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (DzU nr 166, poz. 1745); Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (DzU nr 200, poz. 2051).

terminach określonych w zaakceptowanym przez IW harmonogramie realizacji, w ramach zatwierdzonego kosztorysu i budżetu projektu. Problemy i trudności stanowiące potencjalne zagrożenie dla prawidłowego zarządzania projektami finansowanymi z EFS pojawiają się na każdym etapie realizacji, chronologicznie od podpisania umowy o dofinansowanie, poprzez etapy realizacji projektu, do zakończenia obowiązkowego okresu przechowywania pełnej dokumentacji projektu [Identyfikacja barier... 2006; Podręcznik zarządzania... 2006].

3.1. Umowa o dofinansowanie projektu

Umowa o dofinansowanie jest opracowywana przez instytucję zarządzającą danym programem operacyjnym, a wnioskodawca, chcąc realizować projekt, zmuszony jest ją podpisać bez możliwości wprowadzenia jakichkolwiek zmian. Umowa jest podstawowym dokumentem określającym zasady dofinansowania, realizacji i rozliczenia projektu, obowiązki beneficjenta i zasady współpracy z instytucją wdrażającą. Zapisy umowy dofinansowania muszą być realizowane przez beneficjentów projektu, ewentualne odstępstwa powodują zagrożenia, do zerwania umowy łącznie. Umowa określa najważniejsze dane finansowe związane z realizacją projektu, tj. wysokość całkowitych wydatków projektu, przyznanej kwoty dofinansowania, wkładu własnego. Określa również okres kwalifikowalności kosztów oraz sposób przeprowadzenia ewentualnych zmian w realizacji projektu. Główne zagrożenia dla zarządzania projektem wynikają z zapisów umowy dotyczących takich kwestii, jak:

- Płatności. Projekty są finansowane na zasadzie transz płatności. Wniosek o pierwszą transzę płatności, stanowiącą zwykle 20% przyznanej kwoty dofinansowania, wnioskodawca może złożyć w dniu podpisania umowy. W ciągu 60 dni od złożenia wniosku IW ma obowiązek przelania płatności. Oznacza to, że pierwszy okres realizacji projektu wnioskodawca finansuje z własnych środków, a po otrzymaniu pierwszej transzy dokonuje refundacji. Wnioski o kolejne transze płatności można złożyć po rozliczeniu co najmniej 80% dotychczas otrzymanych transz. Warunkiem przekazania kolejnych transz jest udokumentowanie przez wnioskodawcę wszystkich poniesionych kosztów oraz dostępność środków na rachunku IW. Oznacza to, że beneficjent musi się liczyć z czasowymi trudnościami w przekazywaniu płatności i koniecznością zabezpieczenia prawidłowej realizacji projektu z własnych środków.
- Zamówienia publiczne. Umowy o dofinansowanie podpisywane przez wnioskodawców do połowy 2006 r. zawierały klauzulę nakazującą obowiązek stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (pzp) w przypadku zawierania umów na dostawę towarów lub usług na potrzeby realizacji projektu (DzU 07.223.1655). Zapisy umowy były znacznie bardziej restrykcyjne od samej ustawy, nakazywały m.in. obowiązek ogłaszania na stronie IW trybów uproszczonych, jakimi są *zapytanie o cenę* lub (wręcz kuriozalnie) *wolna ręka*. Po

nowelizacji ustawy pzp w maju 2006 r. zmodyfikowano zapisy umowy, pozostawiając obowiązek stosowania ustawy do jednostek finansów publicznych (jfp). Doprowadziło to do nierównego traktowania podmiotów będących wnioskodawcami projektów. Z jednej strony wnioskodawca niebędący jfp, wydając publiczne pieniądze, jakimi są środki pochodzące z budżetu państwa i funduszy unijnych, nie musi stosować przepisów ustawy. Natomiast wnioskodawca będący jfp (w tym państwowe szkoły wyższe) zobowiązany jest do stosowania ustawy. Prowadzi to do kuriozalnych sytuacji przeprowadzenia trybu *wolnej ręki* ze wszystkimi wykładowcami prowadzącymi zajęcia na dofinansowywanych studiach podyplomowych czy szkoleniach. Inną wadą jest brak motywacji do oszczędzania, ponieważ każde oszczędności wynikające ze stosowania ustawy wiążą się z koniecznością zmniejszania kwoty dofinansowania, bez możliwości przeznaczenia tych środków na inne cele związane z realizacją projektu.

- Ochrona danych osobowych. Zgodnie z zapisami umowy IW zleca beneficjentowi przetwarzanie danych osobowych osób biorących udział w projekcie (beneficjentów ostatecznych) w zakresie określonym przez instytucję zarządzającą. Oznacza to z jednej strony obowiązek uzyskania zgody na przetwarzanie danych od wszystkich beneficjentów ostatecznych projektu, z drugiej – konieczność udzielenia imiennych upoważnień osobom dopuszczonym do przetwarzania danych. Wiąże się to z koniecznością stworzenia organizacyjnych i lokalowych warunków gwarantujących przestrzeganie ustawy.

3.2. Realizacja projektu

W procesie realizacji projektu potencjalne zagrożenia można rozpatrywać w następujących obszarach:

- wewnątrz instytucji wnioskodawcy,
- beneficjenci ostateczni,
- stosowane procedury,
- współpraca z instytucjami wdrażającymi.

Głównym obszarem generującym zagrożenia dla zarządzania projektem jest **wnętrze instytucji wnioskodawcy**. Zagrożenia te, związane ze specyfiką podmiotu wnioskodawcy, można podzielić na **organizacyjne, finansowe i personalne**. Dotychczasowe doświadczenia w realizacji projektów w ramach EFS wskazują, że projekty te powinny mieć strukturę macierzową – wymagają bowiem współpracy komórki projektowej z komórkami funkcjonalnymi uczelni [Pawlak 2006]. Zagrożenia **organizacyjne** wiążą się przede wszystkim z wytworzeniem właściwego klimatu wokół realizacji projektu, w tym nastawieniem władz uczelni do realizacji projektów finansowanych z EFS. Specyfika projektów *non profit* skutkuje brakiem wymiernych, materialnych korzyści dla instytucji beneficjenta (uczelni). W państwowych szkołach wyższych niemożność naliczania kosztów pośrednich, tj.

narzutów stosowanych przy realizacji szkoleń czy studiów podyplomowych, skutkuje brakiem odpowiedniego klimatu organizacyjnego sprzyjającego realizacji projektów. Kolejne problemy organizacyjne wiążą się z koniecznością stworzenia właściwych procedur pozwalających na realizację projektów. Wymagane jest opracowanie w instytucji wnioskodawcy *Regulaminu realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych*, zawierającego podział działań, kompetencji, sposób przepływu informacji między poszczególnymi jednostkami zaangażowanymi w realizację, obieg dokumentów merytorycznych oraz finansowo-księgowych, przy uwzględnieniu prowadzenia odrębnej księgowości, sposób archiwizowania dokumentacji itp. Przyjęte przez IW zasady rozliczania przyznanych środków są dla państwowych szkół wyższych rozwiązaniami nowymi, niejednokrotnie powodującymi konieczność zmian w dotychczas przyjętych procedurach. Realizacja projektu wymaga permanentnej współpracy grupy projektowej m.in. z kierownictwem uczelni, kwesturą, działem zamówień publicznych, działem organizacyjno-prawnym, archiwum. Za powodzenie projektu odpowiedzialny jest kierownik projektu, który podejmuje działania na podstawie uzyskanego od rektora pełnomocnictwa do reprezentowania uczelni. Główne zadania kierownika to zarządzanie w obszarze funkcjonalnym, instrumentalnym oraz kierowanie grupą projektową, w tym koordynowanie i synchronizacja zadań cząstkowych, sterowanie alokacją zasobów, zapewnienie prawidłowej komunikacji, zarządzanie ryzykiem. Jednak istnieją obszary zarządzania projektem, które wymagają wypracowania procedur na poziomie uczelni. Dotyczy to m.in.:

- sposobu stosowania prawa zamówień publicznych w sytuacji równoległej realizacji przez uczelnię kilku projektów (łączyć procedury czy przeprowadzać je dla każdego projektu oddzielnie – eksperci ds. pzp prezentują w tej kwestii rozbieżne opinie);
- zakresu i sposobu udostępniania IW informacji i dokumentów o ponoszonych w ramach projektu wydatkach (czy dopuszczalne jest przekazywanie na życzenie IW pełnej dokumentacji przetargowej z postępowania, w ramach którego na potrzeby projektu zakupiono dwa komputery, a całość przetargu opiewała np. na 800 tys. zł i obejmowała zakup sprzętu dla całej uczelni; czy powinno się udostępniać IW dodatkowe informacje niezwiązane bezpośrednio z projektem, np. o wysokości comiesięcznych opłat w ramach deklaracji ZUS DRA lub PIT 4 – informacje w nich zawarte dotyczą całej uczelni, w tym działań w ramach projektu);
- sposobu określenia wysokości stawek oraz udokumentowania kosztów użytkowania majątku uczelni na cele realizacji projektu.

Zagrożenia **finansowe** związane z wnętrzem instytucji wnioskodawcy wiążą się głównie z koniecznością kredytowania z własnych środków działań podejmowanych w fazie wstępnej projektu, przed otrzymaniem pierwszej transzy płatności. Osobnym problemem jest konieczność zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy w postaci podpisanego w obecności notariusza weksla in blanco. Kolej-

nym zagrożeniem jest obawa przed koniecznością finansowania z własnych środków działań podejmowanych w okresie oczekiwania na kolejne transze płatności (ze względu na opóźnienia w weryfikacji wniosków o płatność w IW okres od złożenia wniosku o płatność do przelania pieniędzy trwa od dwóch do sześciu miesięcy). Następny problem to niemożność zgodnego z wymaganiami IW udokumentowania poniesionych wydatków na potrzeby projektu. Ostatnia kwestia jest szczególnie trudna. Zgodnie z obowiązującymi obecnie procedurami można rozliczyć wyłącznie wydatki faktycznie poniesione na potrzeby projektu, udokumentowane fakturami lub innymi dokumentami księgowymi o równoważnej wartości dowodowej. W przypadku korzystania z własnego majątku wymaga to udokumentowania wszystkich wydatków związanych z przygotowaniem i eksploatacją konkretnych sal dydaktycznych i pomieszczeń biurowych, sprzętu poligraficznego, usług wydawniczych itp. W państwowych uczelniach ogólna powierzchnia przeznaczona na sale dydaktyczne to zwykle kilka tysięcy metrów kwadratowych, wyliczenie kosztu użytkowania poszczególnych sal na godzinę jest bardzo żmudne i czasochłonne, a nieraz wręcz niewykonalne. Często prowadzi to do rozliczania wyłącznie niektórych kosztów, jak np. media, ochrona, wywóz śmieci, środki czystości, i ustalania na tej podstawie kosztu użytkowania pomieszczenia dydaktycznego np. na 8 zł/godz., przy cenie rynkowej wynajmu podobnego pomieszczenia na poziomie 70-100 zł/godz. Problemy z właściwym udokumentowaniem poniesionych wydatków to podstawowy powód zniechęcenia realizacją projektów z EFS ze strony dużych instytucji szkoleniowych, w tym wyższych uczelni. Przy obecnych procedurach rozliczeń jedynym rozwiązaniem wydaje się „wyrowadzenie” realizacji szkoleń poza mury uczelni, czyli prowadzenie szkoleń i studiów podyplomowych np. w salach konferencyjnych w hotelach lub w innych wynajętych pomieszczeniach. Wiąże się to oczywiście ze znacznym podniesieniem kosztów szkolenia oraz sytuacją marnowania publicznych pieniędzy na niepotrzebne wynajmowanie pomieszczeń, ale tego typu problemy nie wzbudzają żadnych zastrzeżeń ze strony IW.

Zagrożenia **personalne** dotyczą dwóch płaszczyzn: merytorycznej, tj. właściwego doboru zespołu do realizacji projektu (dyspozycyjność, elastyczność, chęć współpracy osób zaangażowanych w realizację projektu), oraz formalnej, tj. wypracowania procedury powoływania i sposobu finansowania członków grupy projektowej. W wyższych uczelniach powstaje pytanie, kto powinien zarządzać projektem. Oczywiście jest, że projekty szkoleniowe lub badawcze przygotowują osoby posiadające właściwe kwalifikacje, czyli pracownicy naukowo-dydaktyczni. Ponadto z punktu widzenia interesów wnioskodawcy oraz zapewnienia właściwej realizacji projektu wskazane jest, aby projektem zarządzały osoby na stałe zatrudnione u wnioskodawcy, czyli pracownicy uczelni. Pojawia się problem związany z wynagrodzeniem osób zarządzających projektem. Jednym z możliwych rozwiązań jest umowa cywilnoprawna. Jej zastosowanie musi być zgodne z zapisami ustawy pzp. Oznacza to, że umowy cywilnoprawne powyżej 6 tys. euro (projekty obejmują

zwykle okres 2-letni, a kwota zwolniona ze stosowania ustawy odnosi się do całego projektu) w przypadku zadań związanych z zarządzaniem wymagają zastosowania pełnego trybu ustawy pzp, np. *przetargu*. Innym rozwiązaniem jest podpisanie z pracownikiem dodatkowej umowy o pracę. Jednak podpisanie np. z pracownikiem naukowym umowy o pracę na część etatu na realizację projektu trafia na problemy związane z obowiązującym taryfikatorem stanowisk i przypisanych im widełek płacowych. Kolejną kwestią jest sposób dodatkowego wynagrodzenia osób z administracji uczelni, np. z działu płac czy likwidatury, które ze względu na zakres obowiązków muszą realizować pewne zadania na potrzeby projektu (dodatkowo, poza godzinami pracy). Pracy tej nie można jednak opłacić w ramach umowy cywilnoprawnej z uwagi na pokrywanie się wykonywanych czynności do projektu z czynnościami wymienionymi w zakresie obowiązków umowy o pracę.

Obszarem, w którym mogą się pojawić główne zagrożenia dla realizacji celów projektu są **beneficjenci ostateczni**. Większość projektów realizowanych w ramach EFS to projekty szkoleniowe adresowane do szerokiego grona odbiorców. Zależnie od specyfiki projektu beneficjentami ostatecznymi są przedsiębiorstwa kierujące swoich pracowników na dofinansowane szkolenia, w tym studia podyplomowe (dotyczy to projektów realizowanych w ramach SPO RZL działanie 2.3a – wymagany jest wkład prywatny przedsiębiorstw w wysokości 20% dla sektora MSP lub 40% dla przedsiębiorstw dużych) albo pracujące osoby dorosłe chcące z własnej inicjatywy podnieść swoje kwalifikacje (dotyczy projektów w ramach ZPORR działanie 2.1 – szkolenia są bezpłatne). We wniosku aplikacyjnym wnioskodawca szczegółowo określa grupę beneficjentów ostatecznych według różnych kryteriów, jak np. wielkość i wiek przedsiębiorstw, sytuacja pracowników, wiek i płeć w przypadku osób fizycznych.

Problemy pojawiające się w obszarze beneficjentów ostatecznych wynikają głównie z:

- braku zainteresowania ofertą szkoleniową proponowaną w projekcie (przyczyna zwykle leży w nieprecyzyjnej lub zdezaktualizowanej diagnozie potrzeb),
- niemożności uzyskania założonej struktury zbiorowości beneficjentów ostatecznych (np. w projekcie założono udział 30% pracowników dużych przedsiębiorstw, a zgłaszają się głównie osoby z firm małych i średnich),
- odmowy podpisania przez niektórych pracodawców umowy szkoleniowej pomimo dużego zainteresowania ze strony pracowników (w przypadku projektów skierowanych do przedsiębiorstw),
- niemożności skutecznego zabezpieczenia się wnioskodawcy przed rezygnacją beneficjentów ostatecznych projektu w trakcie trwania szkoleń w przypadku szkoleń bezpłatnych,
- zachowania beneficjentów ostatecznych, np. z obserwowanej często w przypadku dofinansowywanych szkoleń zmienności decyzji (rezygnacje w ostatniej chwili bez powiadomienia, nieuczciwość itp.).

Procedury stosowane przez instytucje zaangażowane we wdrażanie EFS to kolejne źródło zagrożeń dla projektu. Dotychczasowe procedury można uznać za niestabilne, nieelastyczne oraz nadmiernie skomplikowane. Od 2004 r. główne dokumenty określające zasady realizacji projektów, tj. Uzupełnienia programów operacyjnych² (dokumenty w randze Rozporządzenia Ministra) oraz [*Poradnik dla beneficjentów ...2006*] kilkakrotnie ulegały znacznym modyfikacjom. Oznaczało to istotną zmianę warunków w okresie od złożenia wniosku aplikacyjnego do zakończenia realizacji projektu. Z drugiej strony niektóre zapisy dokumentów programowych są niejednoznaczne, co prowadzi do uznaniowości interpretacji przez urzędników IW. Ponadto zdarzają się sformułowania będące kalką zapisów przyjętych w starych krajach Unii, zupełnie niedostosowane do polskich realiów. Nadmierne skomplikowanie procedur ma swoje źródło przede wszystkim w braku doświadczenia oraz w obawie przed ewentualnym popełnieniem błędu skutkującym np. zakwestionowaniem rozliczenia wydatków ze strony unijnych instytucji kontrolnych. Powoduje to usztywnienie i zburokratyzowanie rozwiązań oraz traktowanie wnioskodawców jako potencjalnych malwersantów nastawionych na wykorzystywanie unijnych dotacji do własnych celów. Prowadzi to m.in. do konieczności przedstawiania olbrzymiej ilości oświadczeń i wyjaśnień w najdrobniejszych sprawach.

Kolejnym obszarem, w którym pojawiają się potencjalne zagrożenia dla zarządzania realizacją projektów, jest **współpraca z IW**. Jak pokazują oficjalne statystyki, instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy unijnych w Polsce cechuje bardzo duża fluktuacja kadr. W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wymieniono blisko 60% personelu, podobna sytuacja obserwowana jest we wszystkich instytucjach wdrażających. Olbrzymia rotacja związana jest przede wszystkim z odchodzeniem doświadczonych, sprawdzonych i kompetentnych pracowników do komercyjnych firm (potencjalnych beneficjentów) oferujących zwykle kilkakrotnie wyższe wynagrodzenia. Zmienność kadr w IW oznacza dla wnioskodawców konieczność współpracy z coraz to nowymi urzędnikami, niejednokrotnie bez doświadczenia oraz wymaganych kwalifikacji. Mają oni często niewielkie rozeznanie w realiach projektów, do których prowadzenia zostali przypisani, a obawa przed braniem odpowiedzialności za podejmowanie decyzji skutkuje zwykle konsekwencjami dla beneficjentów w postaci nałożenia obowiązku dodatkowych wyjaśnień, zaświadczeń itp. Z drugiej strony niejednoznaczność zapisów w dokumentach programowych prowadzi do uznaniowości interpretacji zarówno w ramach różnych IW, jak i, z czym niestety wnioskodawcy mają do czynienia na co dzień, w ramach tej samej IW.

² Zob. Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 9 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006 (DzU nr 197, poz. 2024); Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 sierpnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (DzU nr 200, poz. 2051).

Trudności organizacyjne (konieczność rozliczania coraz większej liczby projektów, które otrzymały dofinansowanie w kolejnych konkursach), fluktuacja kadr oraz biurokracja w monitorowaniu działań wnioskodawców sprawiają, że IW mają, sięgające kilku miesięcy, zaległości w rozliczaniu kolejnych transz płatności oraz przekazywaniu środków beneficjentom. Według zapisów umowy o dofinansowanie IW mają obowiązek sprawdzenia otrzymanej dokumentacji oraz przesłania ewentualnych uwag wnioskodawcy w ciągu 21 dni od złożenia wniosku o płatność wraz z załącznikami. Termin ten jest nagminnie niedotrzymywany, a pierwsze uwagi wnioskodawca otrzymuje zwykle po trzech miesiącach od złożenia wniosku. Uzupełnienie dokumentacji zgodnie z aktualnymi wymaganiami IW oraz ostateczne rozliczenie transzy wydłuża procedurę co najmniej o kolejne dwa miesiące. Oznacza to, że beneficjent, chcąc realizować projekt zgodnie z zaakceptowanym harmonogramem, zmuszony jest do jego kredytowania w okresie oczekiwania na kolejne transze płatności.

3.3. Przechowywanie dokumentacji projektu

Poważnym problemem związanym z zarządzaniem realizacją projektów z EFS jest wywiązanie się z konieczności właściwego archiwizowania pełnej dokumentacji projektu zgodnie z obowiązującymi procedurami, tj. do końca 2013 r. Przy projektach, które dotyczą również pomocy publicznej (projekty dla przedsiębiorstw), okres archiwizacji wynosi 10 lat od momentu otrzymania takiej pomocy, tj. podpisania umowy szkoleniowej. Problemem są rozbieżności uregulowań dotyczących archiwizowania dokumentacji szkół wyższych, standardowego archiwizowania dokumentacji finansowo-księgowej oraz standardów stosowanych w projektach unijnych. Trudność pojawia się np. w przypadku faktur stanowiących koszt działalności uczelni i częściowo rozliczanych na potrzeby projektu – zgodnie z obowiązującą w uczelni procedurą faktury przechowuje się 5 lat, a w odniesieniu do projektu obowiązuje dłuższy okres. W przypadku dokumentacji dotyczącej słuchaczy studiów podyplomowych część dokumentów wymaga obligatoryjnie 50-letniego okresu przechowywania. Problem archiwizacji dokumentacji projektów z EFS jest nowy, nie ma więc opracowanych wytycznych z archiwum państwowego pozwalających na jednoznaczne zaklasyfikowanie poszczególnych dokumentów do grup archiwizacyjnych. Kolejną kwestią jest właściwe przygotowanie dokumentów do archiwizowania, które można zrobić zwykle dopiero po zakończeniu realizacji projektu. Pojawia się również problem finansowania kosztów oraz ponoszenia odpowiedzialności za właściwe przechowywanie dokumentów.

4. Doświadczenia Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu w realizacji projektów z EFS

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu realizuje w ramach EFS siedem projektów szkoleniowych oraz dwa projekty badawcze. Poza typowymi problemami

związanymi z wadami struktury macierzowej, wynikającymi przede wszystkim z istnienia dwóch ośrodków władzy (struktury zarządzania uczelnią i zarządzania projektem), główne problemy pojawiające się w trakcie realizacji to:

- trudności ze stworzeniem odpowiedniego klimatu dla realizacji projektów,
- brak wypracowanych formalnych procedur działania zarówno na etapie aplikacji wniosku, jak i zarządzania realizacją projektu,
- nieuregulowana sytuacja dodatkowego wynagradzania własnych pracowników uczestniczących przy realizacji projektów.

Realizując projekty szkoleniowe, Akademia Ekonomiczna współpracuje z dwiema instytucjami wdrażającymi, tj. z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Dolnośląskim Wojewódzkim Urzędem Pracy. Podczas realizacji projektów problemami okazały się głównie: niestabilność procedur, uznaniowy charakter interpretacji niektórych zapisów dokumentów programowych przez urzędników IW oraz trudności związane z udokumentowaniem kosztów związanych z użytkowaniem własnego majątku na cele realizacji szkoleń. Niemożność refundacji rzeczywiście poniesionych kosztów użytkowania własnego majątku oznacza w istocie dofinansowywanie realizacji projektów przez uczelnię. Może to doprowadzić do znacznego zmniejszenia zainteresowania ze strony kierownictwa uczelni aplikowaniem o środki na projekty w drugim okresie programowania, tj. w latach 2007-2013. Akademia ma wysoko wykwalifikowaną kadrę, która może prowadzić różnorodne studia podyplomowe oraz szkolenia tematycznie wpisujące się w realizację celów zawartych w priorytetach programów operacyjnych EFS. Dysponuje ponadto bardzo dobrą bazą lokalową do prowadzenia zajęć. Aplikacja o środki unijne poprzedzona była dogłębną analizą potrzeb przedsiębiorstw w regionie, z nastawieniem na sektor MSP. Przełożyło się to na bardzo duże zainteresowanie proponowaną ofertą szkoleniową ze strony beneficjentów ostatecznych oraz wysokie oceny uzyskane w procesie ewaluacji zadań zrealizowanych w projekcie.

5. Podsumowanie

Analiza problemów związanych z realizacją projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego prowadzi do dwóch konkluzji o ogólnym charakterze. Pierwsza dotyczy typów zagrożeń obserwowanych w zarządzaniu realizacją projektów, które można podzielić na zagrożenia istotne z punktu widzenia realizacji założonych w projekcie celów merytorycznych oraz na zagrożenia o podłożu organizacyjnym. Do pierwszej grupy należy zaliczyć przede wszystkim brak właściwego klimatu w instytucji wnioskodawcy do realizacji projektów z EFS oraz zagrożenia związane z beneficjentami ostatecznymi projektów szkoleniowych, w tym sytuację braku zainteresowania proponowaną w projekcie ofertą. Ten typ zagrożeń jest bardzo trudny do przewyżczenia i może decydować o powodzeniu lub niepowodzeniu całego przedsięwzięcia. Drugi typ zagrożeń to „organizacyjny szum” wynikający głównie z braku doświadczenia zarówno po stronie instytucji

wdrażających, jak i wnioskodawców, braku odpowiednich wzorców oraz obycia we wdrażaniu unijnych funduszy. Zagrożenia te są do przewyciężenia, jednak, ze względu na dużą dozę uznaniowości w interpretacji przepisów, wymagają sporych wysiłków ze strony wnioskodawców oraz dobrej woli instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych w Polsce.

Wypracowane procedury w znacznie korzystniejszej sytuacji od państwowych szkół wyższych stawiają małe instytucje szkoleniowe, zwykle bez własnego majątku, prowadzące szkolenia w wynajętych ze środków EFS pomieszczeniach i przy użyciu wynajętego wyposażenia. Możliwość rozliczenia wszystkich ponoszonych wydatków za pomocą faktur znacznie upraszcza proces rozliczania otrzymanych środków. Prowadzi to do konkluzji, że ten typ instytucji wnioskodawcy jest preferowany w świetle przyjętych rozwiązań. Paradoksalnie niska jakość świadczonych usług, marnowanie dużych kwot z publicznych pieniędzy np. na wynajmowanie drogich pomieszczeń w ekskluzywnych hotelach czy sprzętu audiowizualnego za absurdalnie wysokie stawki nie budzi poważnych zastrzeżeń ze strony IW.

Zgodnie z deklaracjami przedstawicieli instytucji wdrażających doświadczenia nabyte w latach 2004-2006 powinny zaowocować znacznym usprawnieniem i urealnieniem procedur stosowanych w kolejnym okresie programowania. Według założeń w latach 2007-2013 całość środków z EFS ma być wydatkowana w ramach jednego Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki”, w którym możliwa będzie realizacja projektów szkoleniowych i badawczych zorientowanych na poprawę sytuacji na rynku pracy oraz podnoszenie kwalifikacji kadr przedsiębiorstw. Ogrom zagrożeń o charakterze organizacyjnym spowodował jednak powstawanie oznak zniechęcenia oraz rozczarowania realizacją projektów zwłaszcza ze strony wnioskodawców reprezentujących duże instytucje, jakimi są państwowe szkoły wyższe. Może to doprowadzić do znacznego zmniejszenia zainteresowania aplikowaniem o środki z EFS ze strony tych instytucji w nowym okresie programowania. Będzie to niewątpliwie ze szkodą dla beneficjentów ostatecznych, bowiem to właśnie szkoły wyższe, a nie małe firmy szkoleniowe, mogą zapewnić wysoką jakość szkoleń proponowanych w ramach projektów. W tym świetle smutkiem napawa fakt, że w trakcie prowadzonych kontroli IW zainteresowane są prawie wyłącznie sprawdzaniem poprawności dokumentacji projektów, a niewiele uwagi poświęcają realizacji celów merytorycznych projektu mierzonej stopniem zadowolenia beneficjentów ostatecznych.

Literatura

- Identyfikacja barier w realizacji działań współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Pawlak M., *Zarządzanie projektami*, PWN, Warszawa 2006.

Podręcznik zarządzania projektami miękkimi w kontekście Europejskiego Funduszu Społecznego,
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Poradnik dla beneficjentów Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój zasobów ludzkich”,
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

SPECIFICITY OF MANAGING PROJECTS FINANCED BY EUROPEAN SOCIAL FUND PROVIDED BY PUBLIC UNIVERSITIES

Summary

The paper presents results of the analyses of specific aspects of management problems connected with projects' realization. The assessment is based on projects financed from the European Social Funds in Poland during the period of 2004-2006. In the research some barriers and threads arising in particular step of project's realization are discussed. The author focused on projects, which are realized by public university. For the illustration, some experiences from project realization in Wrocław University of Economics are presented and discussed.

Dorota Kwiatkowska-Ciotucha – dr inż., adiunkt w Katedrze Prognoz i Analiz Gospodarczych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.