

Marcin Balana

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SPOSOBY OGRANICZANIA WYSTĘPOWANIA BŁĘDÓW W PROCESIE APLIKOWANIA O ŚRODKI W RAMACH PO KL

Streszczenie: Proces aplikowania o środki Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) w perspektywie 2007-2013 sprawia wnioskodawcom wiele trudności. Do oceny przekazywane są wnioski zawierające błędy o charakterze zarówno formalnym, jak i merytorycznym. Celem opracowania jest identyfikacja możliwych rozwiązań, nakierowana na wzrost liczby wniosków spełniających równocześnie obydwa kryteria ich oceny. Wdrożenie zaprezentowanych pomysłów ma przyczynić się do wzrostu udziału w konkursach jednostek, które ze względu na wykształcenie, wiedzę z pogranicza ekonomii i rachunkowości tudzież poziom zamożności dotychczas miały do nich utrudniony dostęp. Realizacja celu badawczego została przeprowadzona w dwóch etapach. Pierwszy etap polegał na charakterystyce procesu wnioskowania o środki z EFS oraz na zebraniu i pogrupowaniu informacji na temat najczęstszych błędów popełnianych przez projektodawców w ramach priorytetów realizowanych na szczeblu regionalnym w projektach konkursowych PO KL. W drugim etapie podjęto próbę wskazania przyczyn powstawania wskazanych błędów. W niniejszym opracowaniu wykorzystano dane pochodzące m.in. z publikacji naukowych, stron internetowych instytucji pośredniczących oraz raportów przeprowadzanych na zlecenie tychże instytucji.

Słowa kluczowe: EFS, PO KL, dofinansowanie projektów.

DOI: 10.15611/e21.2014.3.05

1. Wstęp

Na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) w perspektywie 2007-2013 zostało przyznane Polsce ponad 85,6 mld euro. Środki te pochodzą z budżetu Unii Europejskiej, z krajowych środków publicznych, a także ze środków od podmiotów prywatnych [Tokarski 2010, s. 324]. Po uwzględnieniu zasilenia z 2011 r. dodatkowymi środkami na dostosowanie techniczne i Krajowe Rezerwy Wykonania (KRW) najwięcej środków pochodzących z funduszy unijnych przeznaczonych zostało na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (28,3 mld euro), 16 regionalnych programów operacyjnych (17,3 mld euro)

oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (10 mld euro). Ten ostatni obejmuje całość interwencji najstarszego funduszu strukturalnego Unii Europejskiej w Polsce – Europejskiego Funduszu Społecznego [Drela, Małachowski 2013, s. 39]. Co więcej, Polska jest największym beneficjentem środków EFS w perspektywie 2007-2013 spośród wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej [Dach 2012, s. 43].

Głównym celem Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) jest wzrost zatrudnienia i spójności społecznej. Do jego osiągnięcia ma się przyczynić realizacja sześciu celów strategicznych [*Instrukcja użytkownika...* 2014]. Wdrażanie programu odbywa się w ramach 10 priorytetów, te zaś zostały podzielone na działania, a następnie na poddziałania. Łączna wielkość środków finansowych zaangażowanych w realizację PO KL w perspektywie 2007-2013 wynosi 11,7 mld euro, co stanowi ok. 14,43% wszystkich środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych w Polsce. Na tę kwotę składa się 10 mld euro z EFS (z uwzględnieniem wkładu z KRW) oraz ok. 1,7 mld euro wkładu krajowego, który został oszacowany na poziomie minimalnym, stanowiąc 15% wkładu unijnego [*Instrukcja użytkownika...* 2014].

2. Instytucje zaangażowane w realizację PO KL

W zależności od poziomu realizacji priorytetów, środki są przeznaczane głównie na wsparcie efektywności struktur i systemów instytucjonalnych (komponent centralny) lub na wsparcie osób i grup społecznych (komponent regionalny) [*Instrukcja użytkownika...* 2014]. Na obu szczeblach wdrażania PO KL istnieje możliwość realizacji dwóch rodzajów projektów:

- projektów systemowych, w których podmioty je realizujące zostały wskazane przez instytucję zarządzającą (IZ) w szczegółowym opisie priorytetów PO KL oraz przez samorząd województwa na etapie przygotowywania planów działania w odniesieniu do projektów realizowanych przez jednostki organizacyjne samorządu województwa;
- projektów konkursowych, do których mogą aplikować wszystkie podmioty z wyłączeniem osób fizycznych, chyba że prowadzą one działalność gospodarczą lub oświatową (wyjątek stanowią: poddziałanie 6.1.2, działanie 6.2 oraz poddziałanie 8.1.3) [*Typy beneficjentów...* 2014].

Obowiązki IZ, odpowiedzialnej m.in. za właściwe zarządzanie i wdrażanie PO KL, pełni Departament Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Do zadań IZ należy także zatwierdzanie procedur instytucji pośredniczących (IP) oraz przygotowywanie kryteriów wyboru projektów. IZ może, ale nie musi, przekazać część swoich zadań do IP, przy zachowaniu pełnej odpowiedzialności za realizację programu. Możliwość ta wynika z szerokiego zakresu merytorycznego oraz wagi finansowej poszczególnych priorytetów. Co więcej, IP I stopnia może oddelegować część swoich obowiązków do IP II stopnia.

Zadania IP realizowane na szczeblu regionalnym (priorytety VI-IX) zostały przydzielone samorządom każdego z 16 województw [*Instrukcja użytkownika...* 2014].

W województwach podkarpackim, wielkopolskim i zachodniopomorskim funkcję IP sprawuje wojewódzki urząd pracy (WUP). W nich również nie została powołana IP II stopnia. W województwie świętokrzyskim funkcję IP sprawuje Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego. W pozostałych województwach obowiązki IP oddelegowane zostały urzędowi marszałkowskiemu. Podział działań realizowanych w ramach priorytetów komponentu regionalnego w każdym województwie wygląda inaczej (z wyjątkiem tych, w których brak IP II stopnia). Realizacja części działań priorytetów VI i VIII w blisko 50% przypadków została rozdzielona między IP stopnia I i II.

Na terenie Polski istnieje 96 obiektów informacyjnych, w skład których wchodzi 44 punkty informacyjne (PI) PO KL i 52 regionalne ośrodki EFS (RO EFS). Instytucje te, poprzez swoje działania, realizują główny cel długofalowy, określony jako „wspieranie realizacji celów zawartych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki oraz zbudowanie spójnego i pozytywnego wizerunku Europejskiego Funduszu Społecznego” [Instrukcja użytkownika... 2014]. W związku z tym wdrażane są działania informacyjno-promocyjne, które mają za zadanie m.in. zwiększyć rozpoznawalność funduszu, wzmocnić zrozumienie pomocy udzielanej w jego ramach oraz poinformować określone grupy odbiorców o możliwościach, jakie oferuje EFS. Zarówno w PI jak i RO EFS można uzyskać informację na temat szans dofinansowania projektów w ramach PO KL oraz możliwości skorzystania ze wsparcia oferowanego w danym województwie. Dodatkowo w RO EFS można również skorzystać z bezpłatnych szkoleń i doradztwa w zakresie przygotowywania projektów, a także uzyskać pomoc w trakcie ich realizacji [Instrukcja użytkownika... 2014]. Zakres przekazywanych informacji obejmuje również drogę, jaką każdy projektodawca musi pokonać w celu otrzymania dofinansowania pochodzącego ze środków EFS.

3. Proces aplikowania w ramach procedury wyboru projektów konkursowych

Uproszczona ścieżka aplikacji o dofinansowanie projektu w ramach procedury wyboru projektów konkursowych składa się z następujących etapów:

1. Ogłoszenie konkursu w formie konkursu otwartego lub konkursu zamkniętego przez instytucję organizującą konkurs (IOK).
2. Złożenie wniosku przez potencjalnego beneficjenta do instytucji wskazanej w ogłoszeniu.
3. Przeprowadzanie oceny formalnej wniosku.
4. Przeprowadzanie oceny merytorycznej wniosku wraz ze wskazaniem jej wyniku projektodawcy.
5. Negocjacje (dotyczące np. kwestii merytorycznych i/lub budżetu projektu).
6. Podpisanie umowy.

Informacje na temat prowadzonych naborów wniosków publikowane są m.in. na Portalu Funduszy Europejskich (efs.gov.pl) i na stronach IP stopnia I i II. Potencjalni

beneficjenci mogą także skorzystać z wyszukiwarek prowadzonych naborów czy zasięgnąć informacji we wcześniej wspomnianych PI i RO EFS.

Do dyspozycji projektodawców udostępniony został *Generator wniosków aplikacyjnych* w dwóch wersjach: *on-line* i *off-line*. Generator umożliwia uzupełnianie wniosków odnoszących się do priorytetów I-IX. Korzystanie z wersji uruchamianej bezpośrednio w przeglądarce internetowej gwarantuje aktualność wypełnianej wersji dokumentów, a tym samym umożliwia spełnienie jednego z podstawowych warunków oceny formalnej wniosku. Ponadto każdy wniosek powinien zostać sporządzony w języku polskim oraz złożony w wyznaczonym terminie i do wskazanej we wniosku instytucji. Nie ma obowiązku składania go osobiście; może on być także przesłany kurierem lub pocztą, niemniej w przypadku konkursów zamkniętych, kluczowe znaczenie ma data wpływu do IOK, a nie data stempla pocztowego. Kompletny dokument, tj. wraz z uzupełnionymi wszystkimi wymaganymi polami oraz z dołączonymi wszystkimi załącznikami we wskazanej formie, powinien być złożony w dwóch egzemplarzach papierowych (oryginał oraz kopia o poświadczonej zgodności z oryginałem) i w wersji elektronicznej (plik z rozszerzeniem .xml oraz .pdf), opatrzony pieczęciami oraz podpisany przez osoby do tego upoważnione. Ocena formalna wniosku trwa 14-21 dni roboczych i „jest oceną 0/1, co oznacza, że weryfikacja dokonywana jest pod kątem spełnienia bądź niespełnienia danego kryterium” [*Schemat aplikowania...* 2014].

Jeśli wniosek spełnia jednocześnie wszystkie wymogi formalne, jest rejestrowany w Krajowym Systemie Informatycznym (KSI). W trakcie trwania procesu oceny w systemie aktualizowane są informacje na temat statusu zarejestrowanego wniosku [*Instrukcja użytkownika...* 2014].

Ocena merytoryczna trwa 40 dni roboczych, liczonych od dnia zarejestrowania wniosku w KSI (w przypadku konkursów zamkniętych) i może być wydłużona. Jest dokonywana przez dwie osoby z Komisji Oceny Projektów, które to osoby zostały wybrane w drodze losowania i ukończyły z pozytywnym wynikiem „szkolenie e-learningowe przygotowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a ich umiejętności i wiedza zostały potwierdzone certyfikatem” [*Schemat aplikowania...* 2014]. Częstokroć ocena jest dokonywana wyłącznie przez pracowników właściwych instytucji, a nie przez ekspertów wskazanych w centralnej bazie ekspertów z imienia i nazwiska oraz z adnotacją odnoszącą się do dziedziny programu operacyjnego, w której ekspert się specjalizuje [*Instrukcja użytkownika...* 2014]. Ocena dokonywana jest za pomocą *Karty oceny merytorycznej wniosku*. Uzyskany wynik stanowi średnią arytmetyczną liczby punktów przyznanych w dwóch niezależnych ocenach.

Kryteria oceny merytorycznej dotyczą głównie trzech kwestii:

- 1) oceny jakości projektu,
- 2) oceny wnioskodawcy,
- 3) oceny finansowania projektu.

Na ocenę jakości projektu składają się przede wszystkim: uzasadnienie potrzeby realizacji projektu, sposób, w jaki w danym projekcie będą mogły uczestniczyć

osoby z grupy docelowej, adekwatność i uzasadnienie potrzeby wykorzystania wybranych instrumentów, które mają posłużyć realizacji projektu, oraz racjonalność harmonogramu wskazanych działań i planowany wynik projektu. Wiarygodność, rozumiana jako posiadanie doświadczenia w zarządzaniu projektami, potencjał instytucjonalny i czytelne przedstawienie kolejnych kroków realizacji projektu wpływają na ocenę wnioskodawcy. W pojęciu oceny finansowej projektu mieści się uzasadnienie niezbędności poniesienia wydatków w celu realizacji projektu, efektywność wydatków projektu oraz ich kwalifikowalność [*Typy beneficjentów...* 2014].

O wyniku oceny beneficjent informowany jest pisemnie. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku podpisywana jest umowa o dofinansowanie projektu, stanowiąca podstawę do otrzymania środków finansowych z EFS na jego realizację. Celem finansowania projektów w ramach PO KL nie jest osiągnięcie 100% alokacji środków na wskazane działania i poddziałania, lecz wybór najlepszych projektów, które możliwie najpełniej będą odpowiadały potrzebom grup docelowych i przyniosą największe efekty w odniesieniu do poniesionych nakładów [*Schemat aplikowania...* 2014].

4. Źródła najczęściej popełnianych błędów

Myśl Lenina „Tylko ten nie popełnia błędów, kto nic nie robi” ma również swoje odzwierciedlenie w procesie aplikowania o środki unijne w ramach PO KL w perspektywie 2007-2013. Większość IP II stopnia publikuje na swoich stronach internetowych błędy najczęściej popełniane przez wnioskodawców i beneficjentów. Informacje te mają na celu zwrócenie uwagi na problemy, które pojawiają się na różnych etapach ścieżki aplikacyjnej. Najogólniej błędy można podzielić na te, które powstały w trakcie aplikowania, oraz te powstałe w trakcie realizacji dofinansowanych projektów konkursowych.

Uchybienia powstałe na etapie wnioskowania można dodatkowo przydzielić do jednej z dwóch grup: błędów formalnych i błędów merytorycznych. Różnorodność popełnianych błędów wynika z zakresu działań, które obejmuje dany priorytet oraz z warunków określonych w regulaminie danego konkursu. Niniejsza publikacja przedstawia błędy charakterystyczne dla wszystkich wniosków składanych w trybie konkursowym, dotyczących działań i poddziałań realizowanych na szczeblu regionalnym¹.

Do najczęstszych błędów o charakterze formalnym wskazywanych przez IP należą:

- sporządzenie wniosku na nieaktualnej wersji generatora wniosków,
- nieuzupełnienie wszystkich pól wymaganych we wniosku,

¹ Informacje o najczęściej popełnianych błędach pochodzą ze stron internetowych: Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu, Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych, Wrót Podlasia, Świętokrzyskiego Biura Rozwoju Regionalnego oraz wojewódzkich urzędów pracy w Toruniu, Zielonej Górze, Łodzi, Krakowie, Warszawie, Rzeszowie, Olsztynie oraz Szczecinie.

- brak lub błędnie wpisany numeru konkursu,
- niezgodność okresu realizacji projektu z warunkami konkursu,
- różnica między wskazaną instytucją, do której miał trafić wniosek, a tą, do której faktycznie trafił,
- skierowanie wniosków do niewłaściwych grup docelowych,
- zawarcie we wniosku nieuprawnionych do dofinansowania form wsparcia,
- niewypełnienie pola „Uzasadnienie kosztów”, obligatoryjnego w przypadku występowania w projekcie kosztów pośrednich i/lub cross-financingu,
- przekroczenie wartości dofinansowania projektu, ustalonej w dokumentacji konkursowej,
- brak wypełnionego harmonogramu realizacji projektu,
- używanie zbyt wielu skrótów we wniosku, co powoduje niespełnienie warunku wypełnienia go w języku polskim,
- podawanie nieodpowiednich wskaźników pomiaru celu, co przekłada się na niespełnienie kryteriów dostępu,
- niezgodność sum kontrolnych wersji papierowej wniosku z wersją elektroniczną,
- brak elektronicznej wersji wydruku,
- brak płyty CD/DVD lub pusta płyta CD/DVD,
- brak wymaganych załączników i/lub niepoprawny opis dołączanych załączników, i/lub dołączanie innych niż wskazane w dokumentacji,
- złożenie wniosku bez zatwierdzenia wydruku próbnego,
- brak daty w części V wniosku lub jej odręczne dopisanie,
- brak wymaganych podpisów i pieczęci osób upoważnionych lub stosowanie niewłaściwych pieczęci,
- niepotwierdzenie zgodności z oryginałem kopii wniosku o dofinansowanie,
- dokonywanie odręcznych poprawek na wydrukowanym wniosku.

Błędy te najprawdopodobniej wynikają z niedoczytania warunków przyjmowania wniosków opisanych w dokumentacji danego konkursu, niekorzystania z odpowiedzi zamieszczonych obok pól do uzupełnienia w generatorze wniosków i/lub z niezapoznania się z instrukcją wypełniania wniosków o dofinansowanie w ramach PO KL. Równie prawdopodobne jest, że wnioskodawcy nie zapoznali się przed wypełnieniem wniosku z formularzem oceny konkursu. Wnioskodawca powinien dowiedzieć się, na jakie elementy zwracają uwagę osoby oceniające projekt w kwestiach formalnych, i samodzielnie zweryfikować dane zawarte we wniosku tudzież skorzystać z bezpłatnej konsultacji oferowanej przez PI oraz RO EFS. Dopiero po takiej weryfikacji poprawności projektu należy złożyć go do właściwej instytucji.

Kategoria błędów merytorycznych została dodatkowo podzielona według pól uzupełnianych we wniosku w części III i IV na:

- uzasadnienie potrzeby realizacji i cele projektu,
- grupy docelowe,
- zadania,
- ryzyko nieosiągnięcia założeń projektu,
- oddziaływanie projektu,

- potencjał i doświadczenie wnioskodawcy oraz opis sposobu zarządzania projektem,
- budżet projektu².

Do najczęstszych błędów dotyczących luk uzasadniających potrzebę realizacji projektu, IP wskazują:

- brak dyscypliny projektowej,
- brak nawiązania do problemów regionalnych,
- brak odwołania do danych statystycznych, wyników badań i analiz lub powoływanie się na nieaktualne dane statystyczne z błędnym podaniem źródeł ich pochodzenia lub bez jego wskazania,
- brak nawiązania do celów zawartych w regionalnych dokumentach strategicznych,
- niewłaściwe definiowanie celów projektu,
- ograniczanie się do wyboru wskaźników z rozwijanej listy generatora wniosków,
- brak uzasadnienia konieczności realizacji projektu, w szczególności w kontekście przewidzianych form wsparcia i obszaru, na którym będzie realizowany.

Do błędów odnoszących się do grup docelowych projektu zaliczono:

- mało precyzyjne uzasadnianie wyboru grupy docelowej, w tym brak rzetelnego opisu barier, potrzeb i oczekiwań potencjalnych uczestników projektu,
- brak uzasadnienia liczebności grupy docelowej,
- brak danych lub niekompletny opis sposobu rekrutacji uczestników projektu, w tym także zasad ich selekcji,
- niedostosowanie procesu rekrutacji do liczebności i specyfiki beneficjentów ostatecznych,
- brak odniesienia do zasady równości szans,
- błędne powołanie się na dane statystyczne.

Wśród najczęściej powtarzających się błędów dotyczących planowanych zadań wskazano:

- nieprecyzyjność w opisie działań,
- brak kompleksowości oferowanego wsparcia,
- brak spójności opisu działań z przyjętym harmonogramem i budżetem projektu,
- nieracjonalność konstrukcji harmonogramu.

Ryzyko nieosiągnięcia założeń projektu dotyczy wyłącznie projektów, których wnioskowana kwota dofinansowania była równa lub większa niż 2 mln zł. Uzupełniając punkt 3.4 wniosku, wnioskodawcy najczęściej:

- nie uwzględniali wszystkich celów szczegółowych sformułowanych w projekcie w kontekście potencjalnego ryzyka,
- przypisywali takie same rodzaje ryzyka różnym celom,
- ujednolicali sposób unikania lub łagodzenia skutków wystąpienia potencjalnego ryzyka w przypadku ryzyk o różnym charakterze,
- opisywali niewielkie ryzyko, na które nie mają wpływu.

² Niniejszego podziału błędów dokonano w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Szczecinie.

W grupie błędów oceny merytorycznej odnoszącej się do oczekiwanych rezultatów projektu IP wskazały następujące działania:

- niepełną informację na temat monitorowania rezultatów projektu,
- błędny podział i błędy metodologiczne rezultatów na twarde i miękkie,
- publikowanie wyłącznie rezultatów twardej,
- nieokreślenie wpływu osiągniętych rezultatów na realizację celów projektu,
- brak wskazania wartości dodanej.

Na kryterium potencjału wnioskodawcy i sposobu zarządzania projektem przy-
padały błędy dotyczące:

- publikowania ogólnego opisu doświadczenia wnioskodawcy i partnera oraz kadry zarządzającej,
- braku opisu powodów zlecenia części zadań oraz roli i kryteriów wyboru podmiotów realizujących zadania zlecone lub wykonawców wskazanych usług w ramach projektu,
- struktury zarządzania projektem i jej niezgodności z przewidzianymi działaniami i założeniami organizacyjnymi projektu,
- tworzenia zbyt rozbudowanej struktury zarządzania projektem,
- pomijania kwestii przepływu informacji pomiędzy osobami zaangażowanymi w realizację projektu,
- braku wskazania dostępnego zaplecza technicznego lub deklarowanie wystarczającego zaplecza technicznego.

Do błędów dotyczących wydatków na projekt IP najczęściej zaliczały:

- brak uzasadnienia kosztów wskazanych w budżecie i odniesienia do treści wniosku,
- zawyżone wydatki w odniesieniu do planowanych rezultatów i do potrzeb prawidłowej realizacji projektu,
- występowanie w budżecie wydatków nieuzasadnionych i nieefektywnych,
- brak wskazania kosztów personelu,
- pomijanie wymiaru czasu pracy personelu projektu,
- brak identyfikacji kosztów związanych z cross-finansowaniem wraz z brakiem ich uzasadnienia,
- błędne kwalifikowanie wydatków w budżecie.

Duża liczba powtarzających się błędów pozwala sądzić, że proces pozyskiwania środków na dofinansowanie projektu w ramach PO KL nie należy do najprostszych. Podstawową kwestią, na którą powinny zwrócić uwagę jednostki odpowiedzialne za przygotowywanie dokumentów w ramach obecnej i przyszłej perspektywy wsparcia unijnego, są powody powstawania wyżej wymienionych błędów.

Autorzy artykułów naukowych, pisząc o funduszach unijnych, dosyć często wskazują bariery w możliwościach ich wykorzystania. Zakres ograniczeń jest różny, gdyż dotyczy zgoła różnych kwestii, niemniej część z nich ma charakter powtarzalny i może częściowo tłumaczyć najczęściej popełniane błędy. M. Tokarski [2011, s. 671-673] zwraca uwagę m.in. na:

- brak przejrzystości publikowanych informacji względem terminów, instytucji obsługujących dany program unijny oraz wytycznych dotyczących poszczególnych programów,
- trudności z zaliczeniem kosztów do grupy kosztów kwalifikowalnych do refundacji,
- skomplikowane procedury z przygotowaniem aplikacji, dopasowaniem do wymagań formalnych oraz złożeniem wniosku, zwłaszcza dla mikroprzedsiębiorstw lub osób rozpoczynających działalność gospodarczą po raz pierwszy.

Z kolei M. Smużewska [2010, s. 137] zwróciła uwagę na brak współpracy urzędników z potencjalnymi beneficjentami, która to może po części wynikać z braku rozwiązań organizacyjnych motywujących pracowników do starań o środki unijne, ograniczonych zasobów kadrowych, a także braku umiejętności i doświadczenia w aplikowaniu o środki unijne [*Bariery w aplikowaniu...* 2014].

J. Wieprow wśród problemów dotyczących głównie sektor małych i średnich przedsiębiorstw wskazuje:

- obowiązek posiadania wiedzy z zakresu ekonomii i rachunkowości,
- dużą liczbę dokumentów składanych wraz z oryginałem wniosku.

Zwraca także uwagę na brak podstawowej wiedzy ekonomicznej pracowników instytucji odpowiedzialnych za udzielanie dofinansowania, brak elastyczności oraz na ich nieznanomość realiów funkcjonowania firmy [Wieprow 2010, s. 150].

Mimo tak wielu możliwości popełnienia błędów przez ocenę formalną przeszło pozytywnie ponad 181 tys. wniosków, z czego co czwarty otrzymał dofinansowanie. Tym samym poziom wykorzystania alokacji w ramach PO KL na lata 2007-2013 wyniósł 99,5% [*Wykorzystanie środków...* 2014]. Opracowania publikowane na stronach instytucji realizujących ten program nie zawierają informacji na temat łącznej liczby złożonych wniosków oraz wniosków, które nie osiągnęły minimalnej liczby punktów na poziomie oceny merytorycznej. Dane te pozwoliłyby oszacować skalę problemu. Po ilości publikacji dotyczących błędów i trudności, na jakie napotykają wnioskodawcy, można jedynie domniemywać, że problem jest dosyć poważny. Istotne zatem wydaje się zastosowanie działań, które poprawią – choćby w niewielkim stopniu – zaistniałą sytuację.

5. Możliwe działania naprawcze

Dotychczasowy zakres pomocy wnioskodawcom, świadczony przez instytucje realizujące PO KL, wymaga rozszerzenia o dodatkowe działania, nakierowane na ograniczenie występowania obu typów popełnianych błędów. Proces poszukiwania i wdrażania możliwych rozwiązań powinien bazować m.in. na badaniach, obserwacjach, uwagach beneficjentów, doświadczeniach krajowych i europejskich podmiotów realizujących podobne projekty oraz podlegać ciągłemu doskonaleniu.

Głównym źródłem problemów wnioskodawców w badanej perspektywie jest dostęp do możliwie pełnej i zarazem zrozumiałej dla potencjalnych beneficjentów

informacji. Podczas aplikowania o środki z EFS każda informacja, która może przybliżyć beneficjenta do osiągnięcia celu, jest szczególnie przydatna. Wypracowanie pewnego standardu, odnoszącego się do zakresu publikowanych treści, oraz dążenie do jego stałego poszerzania mogą wpłynąć na wzrost liczby wartościowych projektów podlegających ocenie merytorycznej. Szczególnie przydatne mogą okazać się informacje na temat przygotowania projektu w ramach PO KL, w tym m.in. o tym, kto może składać wniosek, na jakie pytania warto sobie odpowiedzieć przed przystąpieniem do jego wypełniania, jak zbudowany jest generator wniosków i z jakimi dokumentami warto się zapoznać, aby prawidłowo wypełnić wniosek.

Poza publikacją przydatnych informacji należy także zadbać o ich dostępność. Tożsamą rekomendację zaproponowała firma CASE-Doradcy Sp. z o.o., która wykonała na zlecenie WUP w Poznaniu badania na temat barier i problemów w realizacji projektów finansowanych z EFS w województwie wielkopolskim [*Raport końcowy...* 2014]. Trudności ze znajdowaniem poszukiwanych informacji nie tylko dotyczą stron IP, ale także oficjalnego serwisu internetowego Programu Kapitał Ludzki (efs.gov.pl). Przykładowo, aby uzyskać dostęp do ogólnego zbioru danych dotyczących poddziałania 5.2.3, należy wykonać przynajmniej 6 kliknięć. Rozwiązania tego problemu należałoby szukać w podziale strony na kategorie i podkategorie, a także w zmodyfikowaniu wyszukiwarki w celu trafniejszego dopasowania wyświetlanych wyników. Za przykład serwisu internetowego z podziałem ułatwiającym znalezienie niezbędnych informacji potencjalnym i obecnym beneficjentom służyć może strona www Funduszy Europejskich w Małopolsce (fundusze.malopolska.pl).

Publikowane porady niezależnie od ich miejsca powinny mieć możliwie praktyczny charakter. Język użyty w dokumentach programowych powinien być w miarę możliwości prosty, a użyte definicje powinny być wyjaśnione w przystępny sposób, tak aby każdy wnioskodawca mógł je zrozumieć w jeden, właściwy sposób.

Beneficjentem środków przeznaczonych na realizację działań PO KL może zostać każdy. W związku z tym mogą o nie aplikować podmioty o dużych możliwościach finansowych, które stać na wynajęcie licznych doradców i/lub firmy specjalizującej się w pozyskiwaniu środków unijnych, jak również jednostki, które mają błyskotliwy pomysł na rozwiązanie problemów związanych z bezrobociem i wyrównywaniem szans, lecz nie potrafią zrozumieć, a przez to także poprawnie wypełnić, wniosku o dofinansowanie. Na pozytywny wpływ, jaki przyniosły uproszczenia procedur konkursowych, w szczególności poprawa ich przejrzystości, już w 2010 r. zwróciła uwagę K. Przybylska [2010, s. 80]. Uzasadnione zatem wydaje się podjęcie dalszych kroków, ukierunkowanych z jednej strony na konsekwentne upraszczanie procedur, a z drugiej – na kierowanie rzetelnych i wartościowych informacji, pomocnych z punktu widzenia beneficjentów, a nie instytucji odpowiedzialnych za realizację programu.

Wiedzę na temat przygotowania i realizacji projektów PO KL większość wnioskodawców czerpie z Internetu. Blisko co drugi wnioskodawca próbuje radzić sobie sam, bazując na swoim doświadczeniu, co trzeci korzysta z usług instytucji wspoma-

gających realizację projektów, a dopiero co czwarty wspiera się opinią i pomocą instytucji wdrażającej działanie. Badania przeprowadzone przez firmę Case-Doradcy Sp. z o.o. wskazały także na niski poziom świadomości istnienia placówek informacyjnych w badanej grupie [*Raport końcowy...* 2014, s. 12, 66]. Oznacza to, że poza publikacją niezbędnych treści w Internecie należy podjąć działania nakierowane na promocję oferty konsultacyjnej PI i RO EFS. Poprzedzając promocję placówek informacyjnych, należy zadbać również o odpowiedni poziom merytoryczny ich pracowników.

Powtarzający się często problem z danymi statystycznymi, ich źródłem oraz aktualnością, najprawdopodobniej związany jest z ograniczoną wiedzą wnioskodawców na temat źródeł ich pozyskiwania. Rozwiązaniem tego i podobnych problemów mogłoby być zamieszczenie w generatorze wniosków, w instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie oraz na stronach IP informacji, gdzie szukać części danych i/lub jaki zakres powinny obejmować. W obecnej wersji instrukcji – jak i poprzednich – brak jest wskazania chociażby strony internetowej Głównego Urzędu Statystycznego.

Zrozumiałe wydaje się wymaganie dostosowania się do szeregu działań, czasem z pozoru błahych i niczemu niesłużących (jak chociażby potrzeba dołączania płyty CD/DVD z plikami mimo składania wniosku w dwóch egzemplarzach czy odrzucenie wniosku już na etapie oceny formalnej z powodu używania zbyt dużej liczby skrótów), w celu przeprowadzenia pierwszej selekcji złożonych wniosków. Zastosowanie wielopunktowej listy elementów poddanych ocenie formalnej z całą pewnością powoduje rezygnację części potencjalnych beneficjentów z ubiegania się o środki z EFS. Niemniej jednak dyskwalifikacja potencjalnie wartościowego wniosku na etapie oceny formalnej tylko z powodu braku możliwości odczytania plików na płycie CD/DVD czy stosowania dużej liczby skrótów przy ograniczonej liczbie znaków możliwych do użycia we wniosku – nie powinno mieć miejsca. Przy niezmiennym zakresie i formule przeprowadzania oceny przedłożonych wniosków działaniem, które mogłoby pomóc w samodzielnym sprawdzeniu poprawności wniosku pod względem formalnym, byłoby dołączenie listy, zgodnie z którą beneficjent mógłby sprawdzić krok po kroku kompletność uzupełnionych luk oraz składanych dokumentów. Informacje o takiej liście znajdują się m.in. na stronach Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu (rfs.ropstorun.pl) oraz Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych (pokl.mazowia.eu). Przygotowane listy do samosprawdzenia poprawności wypełnienia wniosku powinny dotyczyć każdego punktu oceny formalnej z osobna, zawierać wy tłumaczenie elementów podlegających ocenie oraz zostać opatrzone w wyjaśnienia pojęć w niej użytych.

Zastąpienie w generatorze wniosków powiadomienia o możliwości uzyskania dodatkowych informacji w instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie projektu albo bezpośrednim linkiem do szerszego omówienia problemu, albo uzupełnieniem tekstu o konkretne zagadnienia, z pewnością pozwoli wnioskodawcom zaoszczędzić czas, nie wprowadzając przy tym nieuzasadnionego zamieszania. Obecne zamieszczanie instrukcji w oddzielnym pliku zamiast w generatorze, bez

podania chociażby numeru strony, na której należy szukać rozwiązania problemu, wprowadza chaos i może być przyczyną popełniania licznych błędów. Dodatkowo rozbudowa generatora wniosków *on-line* o funkcję geolokalizacji połączoną z wyszukiwarką placówek informacyjnych znajdujących się w okolicy, także mogłaby przełożyć się na wzrost liczby korzystających z PI oraz RO EFS. Dzięki temu instytucje powołane do udzielania informacji nt. środków EFS poszerzą swoją wiedzę m.in. o zagadnienia sprawiające trudność wnioskodawcom. Dane te w przyszłości będą mogły posłużyć uzupełnieniu funkcji pomocy generatora lub do innego sformułowania zamieszczonych w nim treści.

6. Zakończenie

Dotacje unijne stanowią ogromną szansę zarówno dla beneficjentów, jak i uczestników realizowanych programów. Zainteresowanie pozyskiwaniem środków pochodzących z EFS w ramach priorytetów PO KL jest bardzo duże. Świadczy o tym liczba odsłon stron internetowych instytucji realizujących program, liczba wniosków zarejestrowanych w KSI SIMIK 07-13, jak również procent wykorzystania alokacji przewidzianej w perspektywie 2007-2013.

Znacznej części projektodawców proces aplikacyjny sprawia wiele trudności. Stan ten można zaobserwować poprzez mnogość popełnianych błędów na etapie zarówno oceny formalnej, jak i oceny merytorycznej wniosku. Pomijając kwestie poziomu wiedzy wnioskodawców, zwłaszcza w zakresie ekonomii i rachunkowości, oraz umiejętność sprawnego wyszukiwania informacji w Internecie, instytucje realizujące program z większą lub mniejszą świadomością utrudniają potencjalnym beneficjentom podpisanie umowy o dofinansowanie. Podstawową kwestią wpływającą na liczbę i zakres uchybień jest dostęp do rzetelnej wiedzy, odnoszącej się i do procesu aplikacji jako całości, i do poszczególnych jego etapów, i wreszcie do objaśnień wypełniania dokumentów wymaganych w projektach konkursowych. Dopełnieniem tego jest niska świadomość istnienia placówek informacyjnych oraz poziom i zakres udzielanych w nich informacji.

Przytoczone rozwiązania wskazanych problemów powinny w znacznym stopniu zmniejszyć liczbę błędów popełnianych przez wnioskodawców oraz zwiększyć liczbę składanych wniosków. To zaś może przełożyć się na pełniejszą, wyraźniej odczuwalną realizację przyjętych celów i na ich długoterminowe korzyści w wymiarze zarówno regionalnym, jak i krajowym.

Literatura

- Bariery w aplikowaniu o środki z EFS przez Jednostki Samorządu Terytorialnego województwa wielkopolskiego*, Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, <http://www.efs.wup.poznan.pl> (5.05.2014).
- Dach Z., *Polityka i instrumenty Unii Europejskiej w zakresie zwiększenia zatrudnienia i zwalczania bezrobocia*, Zeszyty Naukowe nr 13, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2012.

- Drela K., Małachowski K., *Fundusze unijne a bezrobocie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Nr 753, Szczecin 2013.
- Instrukcja użytkownika Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 07-13*, Portal Funduszy Europejskich, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl> (3.05.2014).
- Portal Funduszy Europejskich, <http://www.efs.gov.pl>.
- Przybylska K., *Możliwości wykorzystania środków unijnych przez małe i średnie przedsiębiorstwa w latach 2007-2013*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2010.
- Raport końcowy z badania ewaluacyjnego pt. „Bariery i problemy w realizacji projektów finansowanych z EFS w województwie wielkopolskim”*, Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, http://www.efs.wup.poznan.pl/att/programy/PO_KL/publikacje/Raport_koncowy_WUP_final.pdf(5.05.2014).
- Schemat aplikowania o środki Europejskiego Funduszu Społecznego*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, <http://efs.ropstorun.pl/index.php?id=335>, (3.05.2014).
- Smużewska M., *Proces aplikowania o środki unijne w obrębie struktur społecznych i grup interesu. Perspektywa doradcy*, Oeconomia Copernicana nr 1, Toruń 2010.
- Tokarski M., *Ewidencja i rozliczanie funduszy unijnych w przedsiębiorstwie. Wybrane zagadnienia*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011
- Tokarski M., *Fundusze unijne szansą na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez mikro-, małych i średnich przedsiębiorców*, Przedsiębiorczość – Edukacja t. 6, 2010.
- Typy beneficjentów programu*, Fundusze Europejskie w Małopolsce, <http://www.fundusze.malopolska.pl> (30.04.2014).
- Wieprow J., *Problemy małych i średnich przedsiębiorstw w realizacji projektów unijnych w Polsce*, Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 1, Poznań 2010.
- Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013. Informacja miesięczna za marzec 2014 r.*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, <https://www.mir.gov.pl> (3.05.2014).

THE WAYS OF REDUCING THE OCCURRENCE OF ERRORS IN THE PROCESS OF APPLYING FOR FUNDS UNDER HC OP

Summary: The process of applying for funds from the European Social Fund (ESF) for the implementation of projects under the Human Capital Operational Programme (HC OP) in the 2007-2013 perspective makes a lot of difficulties to applicants. There are submitted applications for evaluation which contain both formal and substantive errors. The purpose of the study is to identify possible solutions aimed at increasing the number of applications simultaneously satisfying both criteria for their evaluation. The effect of the implementation of presented ideas is intended to contribute to the growth of participation of individuals in competitions who because of their education, knowledge of frontier economics and accounting, as well as the level of wealth, have limited access to them yet. The implementation of the research was carried out in two stages. The first stage consisted in the characteristics of the process of applying for funds from the ESF as well as collecting and grouping information about the most common mistakes made by project designers within the priorities implemented at the regional level of competition HC OP projects. The rest of the publication attempted to identify the causes of indicated errors. In this publication, there were used data coming from, among others, scientific publications, Intermediate Bodies websites and reports commissioned by those institutions.

Keywords: ESF, HC OP, project financing.