

Nowy system wdrażania funduszy nie wydaje się ani prostszy, ani bardziej przyjazny dla beneficjentów.

Gdy wkraczaliśmy w nowy okres programowania, wiele instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie środków unijnych zapowiadało zmiany w procedurach czyniące system ubiegania się o dotację prostszym i tym samym bardziej przyjaznym dla beneficjentów. Dla wielu podmiotów zainteresowanych ubieganiem się o środki unijne dużym zaskoczeniem jest wprowadzenie innych procedur, zasad czy kryteriów opartych na nowych, w dodatku wciąż zmieniających się rozporządzeniach, których zrozumienie i interpretacja nastrocza wiele problemów - niekiedy nawet samym urzędnikom.

Preselekcja i promotorzy projektu

Warto podkreślić, że niektóre z wprowadzonych faktycznie zmian są bardzo pozytywne, jak chociażby system wstępnej oceny wniosków. Pomysł zainicjowany w poprzednim okresie przy ostatnim naborze wniosków do poddziałania 2.2.1 SPO WKP daje możliwość poznania szans na otrzymanie wsparcia dla projektu już na początku drogi (na podstawie fiszki projektowej czy samego wniosku), a nie, jak dotychczas, po przygotowaniu całej dokumentacji. Szkoda tylko, że system preselekcji nie funkcjonuje we wszystkich programach. Możliwość skorzystania z tej formy mają przedsiębiorcy aplikujący do PARP w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG) i niektóre podmioty w wybranych działaniach programów regionalnych - zazwyczaj nie przedsiębiorcy na inwestycje.

Z procedurą preselekcji wiąże się powołanie regionalnych promotorów projektu mających wiedzę o tym, co powinno się znaleźć we wnioskach z punktu widzenia wymogów programu. Promotorzy mają pomagać przedsiębiorcom w przygotowaniu wniosków o unijne dotacje, a także wstępnie je oceniać. Firmy, które skorzystają z usług promotora i uzyskają od niego pozytywną opinię o swojej inwestycji, mogą od razu rozpocząć realizację projektu. Pozostali przedsiębiorcy będą musieli poczekać kilka miesięcy dłużej. Zgodnie z unijnym prawem będą mogli rozpocząć swoją inwestycję, gdy ich wniosek przejdzie pełną ocenę PARP i uzyska pozytywną opinię o dofinansowaniu. Szkoda, że takiego rozwiązania nie przewidują programy regionalne w naborach wniosków na inwestycje w przedsiębiorstwach.

Różne tryby naborów

Zanim ruszyły programy, zapowiadano rezygnację z rund konkursowych na korzyść naborów w trybie ciągłym. Takie rozwiązanie ma swoje plusy. Przede wszystkim pozwala uniknąć fali wniosków, która zalewa instytucję pod koniec każdej rundy konkursowej. Przy konkursach otwartych wnioski mogą napływać sukcesywnie i być na bieżąco oceniane. To oczywiście oznacza, że większe szanse na uzyskanie wsparcia miałyby projekty, które zostały przygotowywane odpowiednio wcześniej. Aby uniknąć sytuacji przedwczesnego wyczerpania się środków, rozpatrywano rozłożenie puli pieniędzy do dyspozycji na całą perspektywę finansową. A jak jest w praktyce? Każdy z programów w poszczególnych działaniach przewiduje różne tryby naboru wniosków: ciągłe, zamknięte z preselekcją, zamknięte bez preselekcji, tryby indywidualne, systemowe. Część projektów jest również wspierana na podstawie tworzonych wcześniej indykatywnych list projektów kluczowych (w tym dużych), których zawartość też w międzyczasie podlegała zmianom.

Samo wprowadzenie naborów ciągłych (otwartych) wydaje się oczywiście rozwiązaniem bardzo korzystnym, jednak w konkretnych przypadkach, gdy takie nabory zostały już uruchomione, ich wydźwięk nie zawsze był pozytywny. Dla przykładu wprowadzenie naboru otwartego dla przedsiębiorców ubiegających się o dotacje na inwestycje w woj. warmińsko-mazurskim (w ramach działania 1.1.7. oraz 1.1.9) gdy nabór skończył się już po kilku dniach od otwarcia, zaprzecza idei stosowania naborów otwartych. Podobnie było w przypadku naboru projektów na szkolenia w ramach działania 2.1.1 PO KL, gdy nabór wniosków trwał zaledwie tydzień. Na szczęście co bardziej przewidujący beneficjenci, śledzący sytuację i aktualności dotyczące dotacji zdążyli złożyć swoje projekty w pierwszych dniach. Wygrała zasada „kto pierwszy, ten lepszy”. Pozostali muszą czekać do następnego naboru.

Podobnie wygląda sprawa samego aplikowania, wymaganych załączników do wniosku czy kryteriów oceny. W tym zakresie też zapowiadano uproszczenie systemu: przyjmowanie wniosków drogą elektroniczną wraz z biznesplanem. Dopiero po ocenie wniosku, na etapie podpisywania umowy przedsiębiorcy musieliby dostarczyć wymagane załączniki i pozwolenia. Zapowiadano również rezygnację z oceny formalnej, która powodowała, że wnioski o dotacje odpadały z konkursu z tak błahych powodów, jak np. brak jednej parafki. Zastąpić ją miała kwalifikacja projektu do wsparcia. Sama ocena miała być bardziej zobiektywizowana: zamiast oceny punktowej będącej oceną jednak dość subiektywną planowano wprowadzić proste, jednoznaczne kryteria z punktacją 0-1. Tylko spełnienie wszystkich kryteriów obligatoryjnych umożliwiłoby projektowi przejście do następnego etapu oceny. I tu znów pełen wachlarz rozwiązań w zależności od programu i działania. Różne są etapy oceny i różne wymagania co do załączników niezbędnych na etapie składania wniosku.

Nie ma jednolitych procedur dla wszystkich programów operacyjnych, które pozwoliłyby według jednego szablonu przygotowywać się beneficjentom do aplikowania w różnych programach. Niestety wiele naborów zakłada już w pierwszym etapie składanie pełnej dokumentacji aplikacyjnej ze wszystkimi załącznikami (pozwoleniami, oświadczeniami itp.). Etapy oceny i kryteria nawet dla dwóch podobnych działań, ale w ramach różnych programów regionalnych są różne, co z punktu widzenia beneficjentów może wydawać się niesprawiedliwe, bo daje nierówne szanse na dotację.

Zaliczki

Pozostaje jeszcze sprawa sposobu finansowania inwestycji ze środków unijnych. Bardzo atrakcyjnym rozwiązaniem było zapowiadane zaliczkowanie. W normalnym trybie unijne pieniądze trafiają poprzez refundację poniesionych wydatków po zakończeniu całej inwestycji lub jej znaczącego etapu. Zaliczki miały przyspieszyć realizację unijnych inwestycji. Jednak nie wszyscy mogą z nich korzystać - zaliczki są adresowane głównie do samorządów oraz innych instytucji publicznych. Przedsiębiorcy nie będą mogli z nich skorzystać, ze względu na fakt, że zaliczki nie mogą trafić do beneficjentów, którzy prowadzą działalność w celu osiągnięcia zysku

(trafią do firm będących własnością Skarbu Państwa, w tym Banku Gospodarstwa Krajowego). Nie ułatwia sprawy fakt, że wystarczyłoby ustanowienie przez beneficjenta zabezpieczenia, którym udzielenie zaliczki musi być poprzedzone - obawiano się problemu z odzyskaniem niewłaściwie wykorzystanych pieniędzy, jeśli trafiłyby one w prywatne ręce.

Dlatego prywatni przedsiębiorcy będą mogli po nie sięgnąć tylko w przypadku inwestycji o charakterze początkowym, polegających na wprowadzeniu nowoczesnych technologii o co najmniej europejskim poziomie innowacyjności i projektów o charakterze naukowym. Poza tym nie wszędzie będzie można skorzystać z możliwości wcześniejszego sięgnięcia po zaliczki. Wszystko zależy od tego, w którym regionie będzie realizowany projekt, bo część samorządów wojewódzkich całkowicie zrezygnowała ze stosowania zaliczek w swoich regionalnych programach operacyjnych, np. warmińsko-mazurskie; inne wprowadziły ograniczenia w ich wypłacaniu, np. w woj. małopolskim w ten sposób do beneficjenta może trafić maksymalnie 40 proc. dotacji. Dla porównania w woj. lubelskim zamiast zaliczek wprowadzono szybką ścieżkę refundacji, która umożliwia wypłacenie beneficjentowi części dotacji już na podstawie dwóch, trzech faktur. Wystarczy trochę dobrej woli i zrozumienia, by system wydatkowania funduszy uczynić prostszym.

Cross-financing

Bardzo ciekawym rozwiązaniem zaproponowanym w nowym okresie programowania jest mechanizm finansowania krzyżowego, czyli tzw. cross-financing. W ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego uwzględnia się finansowanie operacji, które należą do obszaru interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego i odwrotnie. Inaczej mówiąc, instrument ten umożliwia w pewnym zakresie (do 10 proc. kosztów kwalifikujących się do pomocy) finansowanie w projektach inwestycyjnych również wydatków nieinwestycyjnych, które zasadniczo finansowane są z innego funduszu lub odwrotnie, w przypadku projektów miękkich, szkoleniowych, finansowanie w ramach jednego projektu wydatków twardych.

Dla przykładu przedsiębiorca, który planuje zakup specjalistycznej maszyny może w ramach cross-finansingu sfinansować specjalistyczne szkolenia swoich pracowników z obsługi zakupionej maszyny. Oczywiście dofinansowaniem objęte będzie przeszkolenie pracowników, gdy jest niezbędne do prawidłowego wdrożenia projektu inwestycyjnego i jest bezpośrednio z nim powiązane. Jak widać jest to instrument bardzo korzystny, bo dzięki niemu opracowując jeden projekt można uzyskać środki zarówno na prowadzenia szkoleń, jak też na zakup sprzętu niezbędnego do ich przeprowadzenia lub na zakup maszyn i jednocześnie przeprowadzenie specjalistycznych szkoleń, co w minionym okresie było niemożliwe. Pozostaje tylko małe „ale”. Niestety, wiele programów regionalnych w swych działaniach skierowanych na inwestycje w przedsiębiorstwach nie dopuszcza stosowania tego mechanizmu.

Nie chodzi o to żeby narzekać, ale nasuwa się spostrzeżenie, że nowy system wdrażania funduszy na lata 2007-2013 nie wydaje się ani prostszy, ani bardziej przyjazny dla beneficjentów. Wielu przedsiębiorców czy przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego ma kłopot z zakwalifikowaniem swoich projektów do odpowiednich programów mimo stworzonych linii demarkacyjnych. Liczne wytyczne i rozporządzenia, np. dotyczące pomocy publicznej nie są zrozumiałe i nastroczają wiele problemów z interpretacją niektórych zapisów. W poszczególnych programach stwarza się pewne udogodnienia, ale ich skala wciąż jest za mała. Ograniczenie liczby załączników wymaganych na etapie składania wniosku o dofinansowanie, m.in. rezygnacja z zaświadczeń z Urzędu Skarbowego oraz z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rzecz oświadczenia wnioskodawcy czy zastąpienie załączników deklaracją wnioskodawcy o ich posiadaniu, to niewiele. Jesteśmy uzależnieni od prawodawstwa unijnego, ale polskie procedury wcale nie są przyjazne, a mogłyby być.

Tworzymy złe prawo, które potem musi być poprawiane. Wiele zapisów powstaje niejako przez pomyłkę. Tak stało się w przypadku rozporządzenia w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych, które wprowadziło możliwość uzyskania zaliczki. W rozporządzeniu pojawił się wymóg ustanowienia i wniesienia przez beneficjentów kosztownych i surowych zabezpieczeń, który powinien się odnosić tylko do spłaty zaliczki. Błędy w zapisach sprawiły, że obowiązek uzyskania przez przedsiębiorców surowych zabezpieczeń dotyczy wszystkich, którzy chcą pozyskać więcej niż 1 mln zł z UE. Do tej pory wystarczało zabezpieczenie w formie weksla in blanco - najtańszy i dostępny dla każdego sposób ustanowienia zabezpieczenia stanowiący dla urzędników gwarancję, że beneficjent dotrzyma warunków umowy. Obecnie weksel już nie wystarczy. Przy dotacjach powyżej 1 mln zł w grę

wchodzą m.in. hipoteka, zastaw rejestrowy, przewłaszczenie rzeczy, gwarancje bankowe, ubezpieczeniowe lub poręczenie ze strony funduszy poręczeniowych.

Tak surowe zabezpieczenia powinny być stosowane we wszystkich programach operacyjnych, bo rozporządzenie, które je wprowadziło ma charakter horyzontalny i dotyczy całości pomocy unijnej na lata 2007-2013. Oczywiście resort rozwoju regionalnego zdaje sobie sprawę z prawnej pomyłki i zapowiada, że feralne prawo zostanie szybko zmienione. Nowela rozporządzenia ma wejść w życie na przełomie września i października. Czekając na złagodzenie tego niefortunnego przepisu zadajemy sobie pytanie: „Czy nie można było tego uniknąć?”

To tylko kilka przykładów na wprowadzenia zapowiadanych zmian w procedurach ubiegania się o środki unijne w życie. Mamy za sobą pierwsze nabory wniosków i pierwsze przemyślenia dotyczące zapowiadanych ułatwień. Pozostaje tylko mieć nadzieję, że zanim ten okres programowania się skończy, uda się jeszcze poprawić to, co poprawić należy.