

Procedury ubiegania się o dotacje unijne w nowym okresie programowania



Opóźnienia we wdrażaniu aktualnych programów unijnych mogą przyczynić się do utraty przez Polskę części środków. Tworząc przyjazne procedury uczynilibyśmy cały system prostszym, co ułatwiłoby dostęp do środków unijnych i zwiększyło szanse na lepszą absorpcję funduszy. Częściowa decentralizacja systemu, choć jest rozwiązaniem z założenia pozytywnym, przyczyniła się do znaczących różnic pomiędzy programami na poziomie regionów, a przez to wprowadziła chaos informacyjny. Wiele spośród wdrażanych rozwiązań jest bardzo korzystnych, ale ich skala jest wciąż za mała.

Wszyscy mieli nadzieję, że instytucje uczestniczące w procesie zarządzania programami unijnymi nauczony doświadczeniem lat 2004-2006 staną na wysokości zadania. Tymczasem przyszło nam czekać aż rok na zakończenie negocjacji z Komisją Europejską i przyjęcie programów operacyjnych do realizacji. Jako pierwsze zaczęły ruszać programy dla samorządów. Przedsiębiorcy zamierzający skorzystać z programów zarówno regionalnych, jak i krajowych zmuszeni byli uzbroić się w cierpliwość. Dla przykładu uruchomiony w maju 2008 r. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013, działanie 4.4 „Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym” pierwotnie był planowany na pierwszy kwartał 2008 r. PARP

ustaliła bardzo ostre kryteria dla firm ubiegających się o dotacje i wiele firm wdrażających najnowocześniejsze rozwiązania może mieć trudności z uzyskaniem wsparcia. Projekty ubiegające się o dofinansowanie muszą dotyczyć technologii, która nie jest stosowana na świecie dłużej niż 3 lata, z budżetem co najmniej 8 mln zł. Jeśli chodzi o regiony działania skierowane do przedsiębiorców ruszają w różnych terminach – przedsiębiorcy nie wszędzie mają dostęp do dokumentacji. W niektórych województwach nadal nie ma wzorów wniosków czy biznesplanów.

Więcej kryteriów w Kapitale Ludzkim

Bardzo ważny z punktu widzenia przedsiębiorców Program Operacyjny Kapitał Ludzki, poddziałanie 2.1.1 „Roz-

wój kapitału ludzkiego przedsiębiorstw – projekty konkursowe”, dofinansowujący szkolenia pracowników czy studia podyplomowe, miał ruszyć jeszcze w lutym lub marcu tego roku, ale już w momencie zapowiedzi przewidywano opóźnienia. I choć mamy połowę czerwca, nabór wciąż nie został ogłoszony, bo brakuje stosownych dokumentów (rozporządzenia dotyczącego pomocy publicznej). Procedura oceny projektów, a następnie podpisywanie umów o dofinansowanie też może zająć sporo czasu. Obecny proces weryfikacji wniosków będzie przeprowadzany przy użyciu większej niż poprzednio ilości kryteriów, zwłaszcza w pierwszym, formalnym etapie oceny. A miało być prościej...

Ocena oddziaływania na środowisko

Zanim możliwe stało się rozpisanie konkursów na dotacje Komisja Europejska musiała zaakceptować szczegółowe zapisy programów pomocy, a strona polska stworzyć niezbędne do wdrożenia programów rozporządzenia, wytyczne i wzory dokumentów. I tu kolejne wąskie gardło: na wiele dokumentów wciąż trzeba czekać, a inne są kilkakrotnie zmieniane, co potencjalnym beneficjentom nie ułatwia przygotowania się do aplikowania.

Już w trakcie trwania niektórych naborów spotkała nas nie miła niespodzianka: ze względu na niezgodność polskiego ustawodawstwa w zakresie przeprowadzania procedury oceny oddziaływania na środowisko (OOS) z dyrektywami unijnymi trwające nabory w niektórych przypadkach zawieszono, a planowane wstrzymano. Niestety nowe wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego są pomocne tylko dla rozpoczynających procedury inwestycyjne, nie ułatwiają jednak problemu decyzji środowiskowych już wydanych. W najtrudniejszej sytuacji są więc beneficjenci, którzy już rozpoczęli inwestycje w oparciu o decyzje środowiskowe niezgodne z unijnymi dyrektywami. Wytyczne MRR, zaakceptowane przez Komisję Europejską trzeciego czerwca 2008 r., mają obowiązywać tylko do momentu wejścia w życie ustawy o uprawnieniach społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Ustawa ma być uchwalona przed wakacjami. Pod wpływem apelów MRR, aby wznawiać konkursy, niektóre województwa odwiesiły zawieszono nabory, ale wciąż są regiony, które czekają na zmiany legislacyjne.

Zamówienia publiczne do zmiany

Nie zdążyliśmy jeszcze ochłoniąć po zamieszanu związanym z procedurą OOS, a już otrzymujemy informacje o niezgodności polskiego prawa z unijnym w zakresie zamówień publicznych. Już w czerwcu 2007 r. KE przesała do Polski zarzuty formalne dotyczące niektórych postanowień ustawy Prawo zamówień publicznych, wskazując na pewne niezgodności polskiego ustawodawstwa w dziedzinie zamówień pu-

blicznych ze wspólnotowymi dyrektywami oraz TWE (Serwis informacyjny ochrony środowiska 27.05.2008 r.). W odpowiedzi na zastrzeżenia KE Urząd Zamówień Publicznych przygotował pakiet najpilniejszych zmian, zwany nowelą europejską. Dodatkowo resort infrastruktury chce wprowadzić zmiany w zamówieniach publicznych w zakresie usprawnienia procedur przetargowych (zdaniem wiceministra infrastruktury, Andrzeja Panasiuka, nasze przepisy są zbyt restrykcyjne w porównaniu do regulacji unijnych) oraz stworzenia odrębnej ustawy koncesyjnej. Resort zapowiada też łagodniejsze podejście do drobnych formalnych uchybień w ofertach oraz omyłek rachunkowych. Do czasu wprowadzenia zmian, a to potrwa kilka miesięcy, beneficjenci funduszy unijnych mogą udzielać nowych zamówień, stosując obecnie obowiązującą ustawę i w ten sposób może się okazać, że naruszają jednocześnie prawo unijne. Skutkiem tego może być uznanie przez KE części lub całości wydatków z budżetu UE za niekwalifikowane. Instytucje zaangażowane we wdrażanie funduszy w poprzednim okresie sygnalizowały konieczność uproszczenia procedur. Ucząc się na błędach powinniśmy stworzyć system przyjazny beneficjentom i ułatwiający wykorzystanie funduszy w możliwie najlepszy sposób. Czy nowy okres programowania przyniósł nam ułatwienia?

Decentralizacja i uproszczenia

Bardzo słuszną ideą jest pomysł decentralizacji systemu. Oddanie władzy regionom w zakresie dysponowania środkami unijnymi może się przyczynić do znacznie lepszego wykorzystania funduszy. Władze województwa wiedzą lepiej, jakie działania są w regionie niezbędne. Co to oznacza w praktyce? Chęć przekazania części kompetencji w ręce regionów spowodowała, że system stał się bardziej rozbudowany, a przez to mniej czytelny – zwłaszcza dla przedsiębiorców. Pomimo ogólnej zgodności wszystkich programów z wytycznymi horyzontalnymi, w każdym z nich obowiązują inne wzory dokumentów, inne zasady, co do trybu naborów wniosków, kryteriów oceny, wymaganych załączników itp. I oczywiście w każdym z programów różne terminy naboru wniosków. Już w samych programach operacyjnych funkcjonujących w poszczególnych regionach widać znaczne różnice wynikające z faktu, że każdy region ma prawo określać swoje priorytety i to, co dostępne w jednym województwie, w innym może nie podlegać dofinansowaniu lub podlegać na odmiennych zasadach.

Dla przedsiębiorców, którzy w poprzednim okresie zdobyli już doświadczenia w pozyskiwaniu funduszy, może to być szok. Nie dość, że przyzwyczaili się do określonych procedur i nabrali wprawę w przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej, to mieli jasne i czytelne zasady obowiązujące w całym kraju. Największe różnice, z którymi mogli się spotkać realizując inwestycje w różnych regionach, sprowadzały się do różnych pułapów dofinansowania i różnych regionalnych »

Twórzmy przyjazne prawo i proste procedury. Czy to ciągle musi być utopia?

» instytucji finansujących przyjmujących wnioski aplikacyjne w danym regionie. Teraz przedsiębiorca planujący nową inwestycję i rozważający różne lokalizacje musi liczyć się z różnymi zasadami aplikowania, różnymi kryteriami oceny, a tym samym różnymi szansami na dotację. Podobnie w przypadku firmy, która planuje rozszerzyć swoją działalność tworząc kilka oddziałów w różnych województwach. Musi się ona liczyć z tym, że do każdego z tworzonych oddziałów będzie musiała zapoznać się z oddzielnym regional-

nym programem operacyjnym i szeregiem innych dokumentów obowiązującym w danym regionie, a potem stosując odmiennie wytyczne przygotować dokumentację aplikacyjną na odmiennych formularzach. Co gorsza, na analogiczną inwestycję może mieć w różnych regionach różne szanse na dotację ze względu na inne kryteria punktowe, zaś wartość samej dotacji w różnych regionach może przysługiwać różna (nie tylko ze względu na pułapy wynikające z mapy pomocy regionalnej, ale też na ograniczenia kwotowe stosowane przez niektóre województw).



Urszula
Pieńkowska:
– Zapowiadane
uproszczenia
w procedurach
jakoś nie bardzo
znajdują
odzwierciedlenie
w rzeczywistości.



Zmiany, ciągle zmiany...

Jak połączyć się w gąszczu procedur, wytycznych i rozporządzeń? Sprawa wcale nie jest prosta - tym bardziej, że zapowiadane uproszczenia w procedurach jakoś nie bardzo znajdują odzwierciedlenie w rzeczywistości. Stosowane obecnie regulacje w zakresie funduszy unijnych mają przeważnie charakter wytycznych, co pozwalała w szybszy i prostszy sposób wprowadzać zmiany niż w przypadku rozporządzeń. Ale czy ciągle zmiany są konieczne? Od czasu, gdy pojawiły się pierwsze dokumenty programowe, już kilkakrotnie zmieniano ich wersje. Nawet, jeśli zmiany wprowadzają ulepszenia, powodują chaos informacyjny i ciągle zamieszanie, bo przygotowujący się do aplikowania beneficjent nie wie, czy dokument, na którym bazuje, nie zmieni się jeszcze przed złożeniem wniosku. A zmieniają się wciąż podstawowe dokumenty, jak chociażby uszczegółowienia poszczególnych programów.

Biorąc pod uwagę fakt, że minęło półtora roku nowej perspektywy finansowej, a wciąż system nie działa sprawnie, terminowe wykorzystanie środków przeznaczonych na lata 2007-2013 stoi pod znakiem zapytania. Za kilka miesięcy zamknięty zostanie definitywnie poprzedni okres programowania. Przewiduje się, że wykorzystamy około 90 proc. pieniędzy z puli ponad 30 mld zł przyznanych na lata 2004-2006. To oznacza, że nie wydamy około 3 mld zł, gdy z drugiej strony w niektórych działaniach zabrakło środków dla beneficjentów – tak było w ostatnim naborze do działania 3.4 ZPORR czy poddziałania 2.2.1 SPO WKP. Umiejętność takiego rozdysponowania środków unijnych, aby nie zmarnowała się ani jedna złotówka, jest utopią, ale warto dążyć do ideału, tworząc przyjazne prawo i proste procedury. Unikniemy sytuacji, gdy to sami beneficjenci rezygnują z dotacji, bo od czasu złożenia wniosku do podpisania umowy o dofinansowanie mija tyle czasu, że sytuacja na rynku zmusza przedsiębiorców do zupełnie innych rozwiązań niż zaplanowane w złożonym wniosku. Wkraczając w nowy okres programowania większość z nas była pełna nadziei, dziś – raczej pełna obaw, czy zdążymy...

Urszula Pieńkowska
wiceprezes zarządu w Maculewicz Consulting
biuro@maculewicz.pl