

Plusy i minusy unijnej pomocy

Tegoroczne nabory wniosków potwierdzają, że pomimo kryzysu gospodarczego polscy przedsiębiorcy wciąż podejmują nowe inwestycje i prowadzą badania nad innowacyjnymi rozwiązaniami. Zainteresowanie dotacjami z Funduszy Unii Europejskiej na realizację tych projektów nie maleje. Pomimo że oficjalnie środki Funduszy UE powinny być dostępne już od 2007 r., na otwarcie niektórych rund aplikacyjnych przedsiębiorcy czekali aż do teraz. Są też przypadki działań, w ramach których pierwsze nabory ciągle nie zostały ogłoszone, choć to tylko wyjątki. Biorąc pod uwagę ogłaszane regularnie dane o stopniu wdrażania funduszy unijnych na lata 2007-2013 wydaje się, że korzystanie z tych środków nareszcie nabiera odpowiedniego tempa, a machina administracyjna związana z realizacją naborów wniosków o dotacje – w większości przypadków – działa coraz sprawniej. Według danych na 12 lipca 2009 r., od początku uruchomienia nowych programów wsparcia złożono prawie 73 tys. wniosków o dofinansowanie (poprawnych formalnie). Wnioskodawcy ubiegali się łącznie aż o ponad 150 mld zł dotacji. W porównaniu do stanu wykorzystania funduszy na koniec 2008 roku widać wyraźnie, że tylko w okresie pierwszego półrocza 2009 roku liczba i wartość złożonych aplikacji podwoiła się. Warto podkreślić, że składanie wniosków idzie w parze z zawieraniem umów o dofinansowanie. Do tej pory podpisano ich ponad 14,8 tysięcy, z czego 8,7 tys. w 2009 roku. Innymi słowy, przez 6 miesięcy 2009 roku osiągnięto prawie tyle samo, co łącznie w latach 2007-2008. W perspektywie finansowej na lata 2007-2013 przedsiębiorcy mogą się ubiegać o dofinansowanie w ramach regionalnych oraz krajowych programów operacyjnych. Wśród programów na poziomie krajowym najbardziej popularnymi działaniami dla przedsiębiorców są: w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka 1.4 i 4.1 – wsparcie na projekty celowe oraz wdrożenie wyników prac B+R; 4.2 – wsparcie na rozwój działalności B+R w przedsiębiorstwach i w zakresie wzornictwa przemysłowego; 4.4 – wsparcie na innowacyjne inwestycje (o wartości 8-160 mln zł); 4.5 – wsparcie na innowacyjne inwestycje (o wartości powyżej 160 mln PLN) oraz inwestycje w zakresie usług nowoczesnych; 8.1 – wsparcie na rozwój gospodarki elektronicznej. W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki: 2.1.1 – wsparcie na projekty szkoleniowe. W Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko: 9.4 – wsparcie na projekty w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Można zauważyć, że bardziej aktywne w poszukiwaniu unijnych pieniędzy stały się MŚP – na co wskazuje np. znacznie większa liczba wniosków złożonych w działaniu 8.1 PO IG przeznaczonym dla tej kategorii przedsiębiorstw.

Rundy aplikacyjne przeprowadzane w 2009 roku są dowodem na to, że możliwość korzystania z funduszy unijnych oraz zasady przyznawania dotacji stają się coraz bardziej

przyjazne przedsiębiorcom. W dokumentacjach konkursowych uwzględniono najważniejsze postulaty potencjalnych wnioskodawców po poprzednich rundach. Ciągłe oczywiście pozostaje wiele do poprawienia, ale o tym za chwilę. Prawdopodobnie najważniejszą zmianą in plus w 2009 roku było usunięcie kryterium statusu MŚP w działaniu 4.4 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. W poprzednim naborze małe i średnie firmy otrzymywały na starcie 20 punktów na 100 możliwych za samą przynależność do sektora MŚP. Stawiało to duże przedsiębiorstwa w bardzo niekorzystnej sytuacji: bezwzględnie musiały zapewnić spełnienie jak największej liczby pozostałych kryteriów oceny, żeby mieć w ogóle realne szanse na dotację. Maksymalnie mogły bowiem zdobyć tylko 80 punktów, a jak się okazało na etapie wyników, dotacje przyznawane były od 75. Obecnie zrezygnowano z kryterium dyskryminującego dużych przedsiębiorców, a punkty rozłożono pomiędzy inne kryteria oceny projektów. Widać również planowane pozytywne zmiany na kolejną rundę 4.4 PO IG: nareszcie zmodyfikowano kryterium, w którym punkty są przyznawane za posiadanie nagrody lub wyróżnienia w konkursie PARP Polski Produkt Przyszłości. Obecnie takim osiągnięciem poszczycić się może jedynie ok. 30 przedsiębiorców. Zgodnie jednak z ostatnią wersją kryteriów (z 9 czerwca br.), punktowane również będzie wprowadzenie na rynek produktów lub wdrożenie technologii, które uzyskały nagrodę lub wyróżnienie we wspomnianym konkursie. To krok w dobrym kierunku, który daje nadzieję na to, że w przyszłości dodane zostaną również inne konkursy nagradzające innowacyjność. Pozytywna zmiana nastąpiła też w działaniu 4.2 PO IG, gdzie zmniejszono wagę punktową dla posiadanych przez wnioskodawcę certyfikatów. Dotychczas punkty przyznawane były oddzielnie za posiadanie każdego z wymienionych w dokumentacji konkursowej certyfikatów – w nowej rundzie punkty przyznawane były za posiadanie któregośkolwiek z certyfikatów. Na zmianie zyskali więc przedsiębiorcy, którzy mają jeden certyfikat, ale za to są w stanie pozyskać więcej punktów w pozostałych kategoriach oceny wniosków. Kolejną ważną zmianą było wprowadzenie formuły konkursu zamkniętego, czyli z wyznaczoną konkretną datą zamknięcia naboru wniosków, w ramach działania 2.1.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Dzięki temu rozwiązano istotny problem kolejek wnioskodawców przed Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, z jakim mieliśmy do czynienia w zeszłym roku. Inna ciekawa zmiana wynikała z potrzeby dostosowania zasad przyznawania pomocy do zmodyfikowanych przepisów Unii Europejskiej. W związku z wejściem w życie Rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 (tzw. rozporządzenia o wyłączeniach blokowych) zmieniło się podejście do wykazywania tzw. efektu zachęty. W momencie wchodzenia rozporządzenia w życie obawiano się, że nowe podejście spowoduje wzrost biurokracji i konieczność składania dodatkowej dokumentacji w celu

udowodnienia, że efekt zachęty występuje. W praktyce okazało się, że nowe zasady nie wiążą się z dodatkową uciążliwością dla wnioskodawców, a co najważniejsze – w większości przypadków na skutek nowego podejścia przedsiębiorcy mogli rozpocząć inwestycję następnego dnia po złożeniu wniosku o dotację. Z kolei tam, gdzie utrzymano zasadę wydawania pisemnego potwierdzenia o spełnieniu efektu zachęty, np. w działaniu 9.4 PO IS – potwierdzenia te były wydawane bardzo szybko (3 tygodnie po złożeniu wniosku, podczas gdy ustalony termin to 30 dni). Istotnym problemem dla potencjalnych wnioskodawców był również brak dokładnych informacji o planowanych naborach wniosków, a następnie bardzo krótki okres pomiędzy ogłoszeniem naboru a jego otwarciem. Sprawiało to, że zaplanowanie złożenia wniosku było bardzo utrudnione – zwłaszcza jeśli nie można rozpocząć projektu przynajmniej do momentu złożenia wniosku. Ta nieprzewidywalność naborów została znacznie ograniczona: ogłoszono szczegółowe harmonogramy naborów na cały 2009 rok i są one w miarę regularnie aktualizowane. Byłoby bardzo dobrze, gdyby pod koniec każdego roku były ogłaszane harmonogramy na kolejne 12 miesięcy. Pomimo wielu udogodnień ciągle nie udało się wyeliminować wielu problemów. Doszły też nowe. Istotną przeszkodą są otwarte nabory wniosków w działaniach, które są bardzo popularne wśród przedsiębiorców, np. 4.2 i 8.1 programu Innowacyjna Gospodarka. W 2009 roku pierwszy nabór wniosków w ramach działania 4.2 PO IG rozpoczął się 16 lutego i już po pierwszym dniu okazało się, że wartość złożonych wniosków przekracza ustalony limit, czyli 150 proc. alokacji budżetowej. W konsekwencji rundę zamknięto 3 dni później. Podobnie w ramach działania 8.1 PO IG, w którym rundę otwarto 2 marca, pierwszego dnia naboru przekroczone ustalony limit w wysokości 130 proc. budżetu przeznaczzonego na tę rundę. W tym przypadku nabór również zamknięto po 3 dniach. Jak pokazują doświadczenia z działaniem 2.1.1 programu Kapitał Ludzki, zmiana z otwartego na zamknięty tryb naboru wniosków może skutkować nieco większą liczbą złożonych aplikacji, a w rezultacie większą ilością pracy dla sprawdzających (choć nie wiadomo do końca, czy większa liczba złożonych wniosków wynika z tego faktu, czy też np. po prostu z nieznacznie większej liczby przygotowanych projektów). Na pewno jednak w sytuacji, kiedy znana jest data końcowa naboru, składane wnioski zyskują na jakości – jest więcej czasu na ich przygotowanie, eliminuje się też problem niepewności i nieprzewidywalności rundy. Jest to szczególnie istotne w świetle faktu, że w większości przypadków dokładne daty otwarcia rund są ogłaszane na 2 tygodnie przed ich faktycznym otwarciem. To bardzo mało czasu na przygotowanie dobrego, poprawnego wniosku, który trzeba zdążyć złożyć pierwszego dnia naboru. Problem ten w znacznym stopniu rozwiązuje ogłaszanie z wyprzedzeniem harmonogramów rund aplikacyjnych. Jednak zawsze mogą się zdarzyć takie wyjątki, jak

nabór do poddziałania 4.5.2 PO IG, który ogłoszono w piątek 22 maja, a otwarto w poniedziałek 25 maja. Kolejnym utrudnieniem okazało się wprowadzanie zmian do zasad konkursu już w trakcie jego trwania. Przykładem jest tu działanie 4.4 PO IG, w którym zmodyfikowano interpretację wpływu przedsiębiorcy na politykę horyzontalną UE w zakresie ochrony środowiska – wprowadzono konieczność wykazania poprawy o co najmniej 10 proc. w określonej liczbie wskaźników realizacji projektu. Należy jednak zaznaczyć, że czasami takie zmiany bywają korzystne dla przedsiębiorców, tak jak to miało miejsce w przypadku poddziałania 4.5.2 PO IG, w którym w trakcie naboru przyjęto „lepszą” punktację w kryterium nowych miejsc pracy. Sporo sprzecznych opinii budzi także zmiana wprowadzona poprzez nowelizację ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju w zakresie możliwości procedury odwoławczej. O ile wcześniej protest mogli złożyć beneficjenci, których „projekt nie został wyłoniony do dofinansowania”, tak obecnie środki odwoławcze można wnieść „w przypadku negatywnej oceny projektu”. W praktyce instytucje wdrażające odmawiają teraz prawa złożenia protestu wnioskodawcom, którzy zdobyli wystarczająco dużo punktów, aby móc otrzymać dofinansowanie, jednak znaleźli się na liście rezerwowej z powodu wyczerpania budżetu w danym działaniu. Jednocześnie projekty, które uzyskały mniej punktów niż niezbędne minimum i nie zakwalifikowały się do dofinansowania, mają pełne prawo się odwoływać i większą możliwość na uzyskanie dotacji (z rezerwy przeznaczonej na ten cel). Takie działania są krzywdzące dla przedsiębiorców, którzy przedstawili bardzo dobre projekty, a w walce o dotację przegrywają z projektami ocenionymi jako znacznie słabsze. Ciągłe też zdarzają się przypadki niedostatecznej kompetencji urzędników, których zadaniem jest bezpośredni kontakt z wnioskodawcami i udzielanie im informacji. To co prawda wyjątki, ale wciąż można nie uzyskać odpowiedzi na pytanie, jak należy przygotować dokumentację aplikacyjną (np. jak przygotować załączniki, żeby spełnić wymogi formalne, które w dokumentacji konkursowej zostały nieprecyzyjnie opisane), albo – co gorsza – uzyskać informacje sprzeczne ze sobą (np. że brak załącznika można będzie uzupełnić na etapie oceny formalnej, a kilka dni później – że brak tego załącznika powodował będzie odrzucenie wniosku). Niektóre z instytucji odpowiedzialnych za przeprowadzanie naborów wniosków mają też problemy z dotrzymaniem terminów zakończenia poszczególnych etapów oceny. Dotyczy to w szczególności instytucji nowo powołanych, które nie mają doświadczenia w organizowaniu naborów – choćby w ramach regionalnych programów operacyjnych, i które nie doszacowały zainteresowania, jakim dane działanie będzie się cieszyło (złożono znacznie więcej wniosków niż się spodziewano).

Stan wykorzystania funduszy unijnych w 2009 roku

Wyszczególnienie	Stan na 28.12.2008	Stan na 12.07.2009	Różnica – dane dla 2009 roku
Liczba złożonych wniosków (wnioski poprawne formalnie)	38,7 tys.	72,8 tys.	34,1 tys.
Wartość dofinansowania, na jaką zostały złożone wnioski	69,8 mld zł	152,5 mld zł	82,7 mld zł
Liczba zawartych umów o dofinansowanie	6 189	14 880	6 691

Źródło: www.funduszeuropejskie.gov.pl

Fundusze Europejskie, Kamila Grabowska-Klimczak, nr 4/2009