

Grzegorz Cetner

Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Oddział w Poznaniu.

„Praktyki dobre i złe – wnioskowanie o dotację, realizacja operacji i jej rozliczanie w ramach programów UE 2007-13” –wystąpienie podczas Targów „Tour-Salon” 2012.

Sumaryczne, rzetelne przedstawienie złych i dobrych doświadczeń wnioskodawców o dotację w ramach programów UE w okresie wdrażania 2007-2013 podczas dwudziestominutowego wystąpienia nie jest rzeczą prostą, dlatego temat ten postanowiłem zaprezentować Państwu w postaci przedstawienia najczęstszych błędów, pułapek i dobrych rozwiązań wynikających ze sporządzania dokumentacji wniosków o dotację i końcowego rozliczania operacji. W szczególności skupiłem się na problemach najczęściej spotykanych w całym procesie – od wnioskowania o dotację po jej rozliczenie. Wybór poniższych elementów do wystąpienia wynika z doświadczeń wnioskodawców i beneficjentów, a każdy temat został pokazany od strony dobrych i złych praktyk.

1. Wypełnianie dokumentacji wniosków o dotacje.

Właściwie jest to temat rzeka, a wyzwania stojące przed wnioskodawcami na etapie sporządzenia dokumentacji często budzą słuszne frustracje lub są wręcz powodem zaniechania. Do dobrych doświadczeń płynących z bieżącego okresu wdrażania środków pomocowych (2007-13) należy na pewno ograniczone co prawda, ale zauważalne ewoluowanie dokumentacji w czasie (m.in. pojawienie się tzw. wniosków płaszczykowych, które można wykorzystać w kilku programach, np. wniosek o płatność dla działań Osi III PROW: Modernizacji gospodarstw rolnych, Różnicowania w kierunku działalności nierolniczej czy Tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw i analogicznych działań wdrażanych poprzez Oś IV PROW (Leader), a także zmiany w kierunku formularzy aktywnych PDF, oferujących pewien zakres automatycznych podpowiedzi i korekt czy wręcz końcowego sprawdzenia kompletności wypełnienia wniosku, np. w działaniu Małe Projekty (Leader). Zauważa się zmiany idące w kierunku uniwersalizmu dokumentów oraz ich upodobniania pomiędzy różnymi wdrażanymi programami, co w dużej mierze ułatwia poznanie przez wnioskodawcę prawidłowego sposobu ich wypełniania, a także działania szkoleniowe i doradcze na rzecz wnioskodawców.

Niestety, do złych praktyk należy nadal zaliczyć:

- zbyt rozbudowaną dokumentację wniosków o przyznanie dotacji oraz list załączników;
- zbyt rozbudowane instrukcje do wniosków o przyznanie płatności (kilkadziesiąt stron do działań związanych z niewielkimi inicjatywami, tj. Małe Projekty!)
- obowiązek dołączania szeregu zaświadczeń, w miejsce których mogłoby funkcjonować jedno zbiorcze oświadczenie wnioskodawcy;
- różny sposób wypełniania analogicznych komórek wniosków w różnych programach;
- niezrozumiałe dla wnioskodawców interpretacje instrukcji przez pracowników instytucji wdrażającej, oparte o wewnętrzne procedury i interpretacje tych instytucji, do treści których wnioskodawcy nie mają dostępu lub dostęp ten jest utrudniony;
- przeciągające się procedury oceny wniosków, wynikające z powyżej wymienionych problemów, powodujące decyzje wnioskodawcy o przesuwaniu inwestycji w czasie lub jej

zaniechaniu (wiele negatywnych efektów: zmiany cen, ofert, zmiany zakresu inwestycji wynikające ze zmian rynkowych i inne);

- zmiany prawne, w tym w konstrukcji programów wsparcia, wymuszające zmiany w dokumentacji aplikacyjnej, a co za tym idzie częste błędy w sporządzanych wnioskach (złe wersje) oraz niekończący się proces edukowania wnioskodawców przez szkoleniowców i doradców (efekty szkoleń i doradztwa są przez to krótkotrwałe)

Z nieukrywaną zazdrością patrzę na doświadczenia krajów zachodnich UE (funkcjonujących w tych samych ramach prawnych UE), w których dokumentacja aplikacyjna jak i związane z nią procedury są dużo prostsze. Podczas licznych projektów międzynarodowych, z jakimi udało mi się mieć styczność podczas kilkunastoletniej pracy w CDR, w Poznaniu, miałem niejednokrotnie okazję zapoznawać się z dokumentacjami aplikacyjnymi w innych krajach i sądzę, że istnieje w Unii Europejskiej wiele wzorców, z których moglibyśmy czerpać doświadczenia na drodze do uproszczenia procedur. Oczywiście, liczba i rodzaj dokumentów składanych przez wnioskodawców wynika również ze skomplikowanego prawa krajowego (np. mnogość dokumentów związanych z inwestycjami budowlanymi), jednakże pozostaje pytanie czy wszystkie dokumenty wynikające z prawa muszą być załącznikami do wniosku o przyznanie płatności i muszą być gromadzone przez instytucje płatnicze. Czy nie wystarczy przechowywanie tych dokumentów w domowym archiwum wnioskodawcy i udostępnianie jej w razie kontroli inwestycji, a zamiast dołączania serii pozwoleń, zezwoleń czy zaświadczeń – wypełnienie jednego formularza zawierającego treść niezbędnych oświadczeń (np. o uzyskaniu pozwolenia, o zgłoszeniu robót, o posiadanym koncie, o figurowaniu w ZUS/KRUS i wiele innych)? Tak czy owak to wnioskodawca bierze na siebie odpowiedzialność za podawanie prawdziwych danych oraz za zrealizowanie inwestycji zgodnie z polskim lub unijnym prawem i to on w razie złamania zasad przyznawania dotacji jest zmuszony do poniesienia konsekwencji (finansowych, karnych). W takim razie czemu nie przenieść części weryfikacji dokumentacji na proces kontroli? Spowodowało by to jeszcze jedną pozytywną zmianę. Instytucje wdrażające nie zajmowały by się stertami załączonych dokumentów dotyczących tych operacji, które i tak na etapie oceny z innych powodów zostają odrzucone lub z powodu decyzji wnioskodawcy - zaniechane.

2. Cel operacji, a jej elementy składowe

Element pozornie prosty, stał się przyczyną proceduralnych przepychanek na etapie weryfikacji wniosków, ponieważ zapis celu jest z reguły kontrolowany pod kątem „technicznym”, to jest zawierania odpowiednich słów w jego treści, a nie pod kątem logicznego wpisania się w cele danego programu. Jest to zdecydowanie zła praktyka, która w największym stopniu utrudnia ubieganie się o dotacje w szeregu programów. Jednym słowem, w procesie oceny równie ważne staje się samo sformułowanie celu jak cel sam w sobie.

Niezmienialność celu nadrzędnego danej operacji jest kwestią zrozumiałą i porządkującą również z punktu widzenia strategicznego planowania wnioskodawcy, jednak zdarza się, że w obliczu długiego czasu weryfikacji wniosku o przyznanie dotacji, realia funkcjonowania danego podmiotu (firmy, osoby, gospodarstwa) zmieniają się znacznie. To powoduje, że zmuszony jest on do zweryfikowania swojego dotychczasowego, głównego kierunku produkcji/usług, a co za tym idzie przeformatowania celów inwestycji. Oczywiście, pozostaje pytanie na przyszłość: czy w takich sytuacjach dawać szansę takim podmiotom na redefiniowanie celu operacji określonego we wniosku, a co za tym idzie elementów składowych inwestycji czy też – skoro wnioskodawca

zmiana kierunku/rodzaj działania interpretować to jako rezygnację z ubiegania się o dotację, ponieważ cel operacji jest zmieniany. Według mnie, jeśli decyzja o zmianie celu inwestycji nie powoduje niespójności nowego celu z celami programu, w ramach którego dana operacja ma być dofinansowana, zmiana taka powinna być w przyszłości możliwa. Należy bowiem pamiętać, że podmioty gospodarcze nie działają w oderwaniu od rzeczywistości, lecz w makroekonomicznych warunkach gospodarki, którą cechuje wielka dynamika zmian. Ponadto, dziś funkcjonujące przedsiębiorstwa (czy gospodarstwa) borykają się z rozchwianymi rynkami i ogólną destabilizacją, walczą o nisze rynkowe, często dopasowując swój profil do krótkotrwałych tendencji. Dotacja może pomóc im w utrzymaniu się na rynku, w tym w utrzymaniu tak cennych miejsc pracy. Wola poszukiwania nowych kierunków działania przez danego przedsiębiorcę jest niczym innym jak objawem rozwiniętej przedsiębiorczości, a ta powinna być ze wszelkich miar wspierana. Stąd uważam, że zmiana celu inwestycji (oczywiście na etapie weryfikacji dokumentacji, a nie po zrealizowaniu operacji) powinna być możliwa.

Dobłą praktyką w formułowaniu celu jest, jak się okazuje najogólniejszy jego zapis, pozwalający z jednej strony na stwierdzenie spójności celu operacji z celem programu, w ramach którego będzie ona realizowana, a z drugiej na jak najszersze ujęcie zakresu inwestycji (np. „modernizacja parku maszynowego” zamiast „zakup urządzenia X, Y, Z”). Zapisy takie dają szerszą możliwość zmian w planowanej inwestycji, umożliwiają podpisywanie aneksów umów, a więc dopasowanie inwestycji do zmian innych czynników w trakcie jej trwania. Złą praktyką jest zatem wpisywanie w treść celu dokładnych elementów inwestycji, przeniesionych z zestawienia rzeczowo-finansowego, ponieważ stają się one w takim wypadku elementem zapisu celu, a więc częścią nie możliwą do zamiany na inny element.

Zapisy celu oczywiście muszą pozwolić na zmierzenie osiągnięcia efektu inwestycji (mierzalność celu), a więc skwantyfikowanie elementów operacji. Nie mniej jednak nie znaczy to, że określenie konkretnej ilości poszczególnych elementów inwestycji objętej operacją musi być zawarte w samym zapisie celu. To po to autorzy formularzy zamieszczają w ich konstrukcji puste tabele typu „Opis Operacji”, by tam, w sposób szczegółowy wyspecyfikować i skwantyfikować elementy inwestycyjne. Złą praktyką w tej mierze jest zmuszanie wnioskodawców w ramach poprawek w dokumentacjach do ingerowania w treść zapisu celu, polegającego na dopisywaniu poszczególnych elementów inwestycji i ich ilości. Jest to złe pojmowanie mierzalności, która nie musi wynikać z samego zapisu celu, lecz – jak już powiedziałem – z pozostałej informacji zawartej we wniosku, tj. z opisu operacji czy nawet, po prostu, z detalicznego rozpisania kosztów zawartego w zestawieniu rzeczowo-finansowym.

Kolejnym aspektem związanym z zapisem celu operacji jest oczywiście powiązanie poszczególnych kosztów operacji z celem. Do częstych złych praktyk zalicza się wpisywanie jako elementu inwestycji wydatków nie związanych z celem, ewentualnie odwrotnie – złe formułowanie celu dla danej grupy wydatków. Inną kwestią jest także mieszanie znaczenia tytułu, celu i opisu operacji, co w praktyce uwidacznia się podobnymi zapisami w trzech miejscach dokumentacji, przeznaczonych dla tych elementów.

Reasumując, w nowym okresie programowania, korzystając z bogatych doświadczeń wnioskodawców i instytucji wdrażających, należałoby dążyć do sytuacji, w której zapisy celu określone przez Wnioskodawców, w tym ich spójność z programami wsparcia, byłyby przede wszystkim oceniane w sposób „logiczny”, a mierzalność celów określana poprzez konkrety - analizę zestawienia rzeczowo-finansowego i zawartych przez wnioskodawcę opisów. Biorąc pod uwagę zróżnicowany poziom

wiedzy i kwalifikacji wnioskodawców, zależny również od rodzaju wnioskodawcy i programu wsparcia, należy na jak najszerszą skalę odchodzić od „technicznego” pojmowania treści zapisów takich jak cele, a kierować się w procesie oceny na zrozumienie tych zapisów i intencji wnioskodawcy (domniemanie poprawności zapisu, a nie domniemanie błędu).

3. Realizacja operacji

Jest to kluczowy etap – istota ubiegania się wnioskodawcy o dotację. Generalnie, realizacja, z punktu widzenia procesu pozyskania i rozliczania dotacji jest niczym innym jak zrealizowaniem określonej umowy. W związku z tym wszelkie dobre praktyki na tym etapie wiążą się z wykonaniem inwestycji zgodnie z jej treścią, ewentualnie z treścią podpisanych aneksów. Do kluczowych elementów należą tutaj: wykonanie inwestycji zgodnie z zestawieniem rzeczowo-finansowym (przeniesionym do umowy z treści wniosku o przyznanie dotacji), zakończenie inwestycji zgodnie z założonym harmonogramem czasowym oraz udokumentowanie poniesionych wydatków i czynności. Szereg rodzajów operacji lub ich elementów podlega szczegółowym obostrzeniom prawnym, a co za tym idzie wiąże się z koniecznością pozyskania przewidzianych prawem dokumentów.

Szczególnie wrażliwymi pod tym względem są inwestycje budowlane. Dobre praktyką jest zatem równoczesne postrzeganie prowadzonej przez wnioskodawcę inwestycji jako procesu pozyskiwania i rozliczania dotacji, jak i inwestycji budowlanej obciążonej określonymi regułami – te dwie kwestie muszą być traktowane równolegle, co oznacza spełnienie wymogów wynikających zarówno z umowy o przyznanie dotacji, jak i prawa budowlanego. Częstymi złymi praktykami jest pomijanie procedur budowlanych podczas realizacji inwestycji z udziałem dotacji UE, co niestety w konsekwencji powoduje niemożność wstecznego uzyskania wymaganych dokumentów (częsty problem: brak zgłoszenia prac do starostwa; brak ostatecznego pozwolenia na budowę; niespójność okresu inwestycji z zapisami dziennika budowy; brak protokołów odbioru lub niewłaściwe daty na protokołach itp.). Problemy te biorą się często z nieświadomości inwestorów o konieczności pozyskania odpowiednich zgód i zezwoleń. Złą praktyką wynikającą z inwestycji budowlanych jest również zbyt optymistyczne podejście do harmonogramu inwestycji, które po pierwsze stawia znak zapytania co do ukończenia inwestycji w obliczu czynników nieprzewidywalnych (pogoda, okres roku, siła wyższa), a po drugie powoduje brak marginesu czasowego, który potrzebny jest również do skompletowania dokumentacji (zakończenie prac, oddanie do użytkowania itp.).

Warto dodać, że na etapie realizacji dochodzi również do swobodnego interpretowania elementów umowy przez beneficjentów, w szczególności zestawienia rzeczowo-finansowego, to znaczy m.in. wykonywania w ramach inwestycji elementów zastępczych, bez informowania instytucji wdrażającej i bez podpisywania aneksów. Tymczasem niewykonanie choćby jednej składowej inwestycji może być interpretowane jako niewykonanie całości czyli jedno zaniedbanie lub „interpretacja” umowy może kosztować wnioskodawcę utratę całości dotacji.

4. Rozliczanie operacji

Na etapie rozliczania operacji kluczową kwestią jest skompletowanie i dostarczenie wraz z wnioskiem o płatność całej dokumentacji związanej z wykonaniem operacji. Podstawowym jej elementem są faktury i rachunki wraz z dowodami płatności. Dobrą praktyką, jaką można wskazać

na podstawie licznych doświadczeń beneficjentów jest taka realizacja inwestycji, która umożliwia zobrazowanie jej wykonania jak najmniejszą liczbą faktur (np. zlecenie kompleksowe wykonania inwestycji budowlanej i otrzymanie jednej lub kilku faktur za wszystkie prace; pogrupowanie zakupów w większe transze itp.). Rozdrobnienie faktur nie jest ze wszech miar zalecane, ponieważ zwiększa szanse popełnienia błędów (im więcej faktur i dowodów płatności, tym więcej szans na otrzymanie dokumentów błędnie wystawionych). Dobrą praktyką, dla przejrzystości dokumentacji, jest również wykonywanie oddzielnych płatności dla każdej faktury (łatwiejsze przypisanie dowodów płatności do faktur), unikanie rozliczania zaliczek, zwrotów, rabatów itp. elementów, które komplikują rozliczenie. W inwestycjach budowlanych problemem na etapie rozliczenia bywa również przypisanie poszczególnych faktur do poszczególnych etapów inwestycji (tabela elementów scalonych kosztorysu), tak więc wskazanym jest grupowanie wydatków w ramach poszczególnych etapów (np. osobno faktury zbiorcze za etap wznoszenia ścian, osobno za konstrukcję dachu itp.). Dobre praktyki to również porządek w dokumentacji, oznakowanie faktur w księgowości (zgodnie z wymogami), a w przypadku pełnej księgowości – wyodrębnianie kont przeznaczonych tylko i wyłącznie do księgowania wydatków związanych z inwestycją „unijną”. Ułatwia to zarówno samemu Wnioskodawcy odnajdywanie poszczególnych dokumentów (np. w momencie rozliczania inwestycji), jak i proces ewentualnej kontroli. Jako podstawową dobrą praktykę zalecam wnioskodawcom sprawdzanie każdorazowo wystawianych faktur, ponieważ dokumenty te są zbiorem wielu danych, w których można popełnić błędy, a część z tych błędów można skorygować od razu, w momencie sporządzania – wystarczy tylko poświęcić na to dodatkową minutę u sprzedawcy/usługodawcy. Nonszalancja w wystawianiu i odbieraniu rachunków, dowodów płatności i innych wymaganych dokumentów, jak i w ich księgowaniu i przechowywaniu to zła praktyka, która może mieć bardzo negatywne konsekwencje. Pamiętajmy bowiem, że brak udokumentowania czynności będącej elementem inwestycji objętej dotacją może być rozumiany jako brak dowodu na to, że ta część operacji została wykonana/zapłacona, a co za tym idzie może być powodem niewypłacenia części lub całości dotacji.

Istnieje mnóstwo innych ważnych kwestii związanych z etapem rozliczania operacji, stanowiących ciekawe doświadczenia, na które jednak brak czasu w dzisiejszym wystąpieniu. Do pozostałych istotnych czynników zaliczyłbym m.in.:

- zgodność nazewnictwa na fakturach i rachunkach z nazewnictwem elementów inwestycji w zestawieniu rzeczowo-finansowym i kosztorysach;
- zgodność dowodów płatności z fakturami (dobra praktyka: dowód płatności wystawiany za dany numer faktury, a nie za nazwę czynności/usługi/towaru);
- kompletność dokumentów księgowych, w tym danych na fakturach;
- uwzględnianie na fakturach – oprócz elementów inwestycji – innych wydatków (uwaga na dodatkowe wyposażenie urządzeń, przystawki, moduły itp., o których nie było mowy w umowie!);
- rozliczanie transportu i montażu elementów inwestycji (brak ich uwzględnienia we wniosku może spowodować niemożność uznania tych kosztów jako kwalifikowane na etapie rozliczania).
- dokonywanie płatności zgodnie z regułami (limity płatności gotówkowych i konieczność wykonywania wpłat bezgotówkowych, w tym przy zakupach łączonych od jednego dostawcy; forma płatności zgodna z określoną na fakturze) i inne.

5. Kilka uwag na zakończenie

W procesie realizacji inwestycji z udziałem dotacji UE, oprócz twardych reguł określonych w

ustawach, rozporządzeniach i instrukcjach, istotną rolę grają ponadto inne czynniki, do których zaliczyć można również aspekty psychologiczne. Z perspektywy dość już długiego doświadczenia polskich beneficjentów ze środkami pomocowymi, można stwierdzić, że uczą one między innymi wielkiej cierpliwości, bez której żaden beneficjent nie jest w stanie przejść procesu inwestycyjnego wspartego konsumpcją dotacji UE. Cierpliwość ta jest konieczna zarówno na etapie wypełniania i kompletowania dokumentacji wniosku o przyznanie dotacji, podczas oczekiwania na rozpoczęcie rozpatrywania wniosku, w trakcie dokonywania poprawek, w czasie realizacji inwestycji czy wreszcie tak samo – podczas jej rozliczania. Jak to już kiedyś ktoś ujął „grają ci, którzy rozdają pieniądze – my – jeśli chcemy je wziąć – tańczymy”. I jest w tym sporo prawdy. Wnioskodawca musi wpisać się w reguły wydatkowania środków, jeśli chce z nich skorzystać i musi oczekiwać na decyzję dotyczącą przyznania dotacji, jeśli realizację inwestycji uzależnia od tych zewnętrznych środków.

Podkreślić należy jednak, że instytucje wdrażające również podlegają ewolucji, tak jak i stosowane przez nie formularze wniosków. Należy mieć nadzieję, że ewolucja ta będzie zmierzała do uproszczeń dokumentacji i procesu decyzyjnego w drodze wnioskodawcy do podpisywania umów. Istnieje wiele pozytywnych przykładów poprawnej obsługi wnioskodawców i niesionej im przez pracowników instytucji wdrożeniowych pomocy. Niestety i tu spotykam się z przykładami proceduralnego odcinania się od wnioskodawcy, gdzie zamiast oczekiwanej pomocy wnioskodawcy otrzymują zwięzłe informacje, w postaci uniwersalnych komunikatów („*proszę sprawdzić w instrukcji jak powinno być napisane*”). Myślę, że instytucje wdrożeniowe zrobiły w ostatnich latach wielki krok w stronę odbiorcy ich pomocy, jednak w wielu miejscach stoją przed nimi jeszcze spore wyzwania w sferze niesienia prawdziwej pomocy – nie tylko finansowej, ale także na płaszczyźnie „pokonania” przez wnioskodawców konkretnych procedur. Wychodzę również z prostego założenia: Podsuniecie propozycji rozwiązania (np. poprawnego sformułowania celu lub nazwy dla elementu inwestycji) zajmuje tyle samo czasu, co wymienienie go na piśmie informującym wnioskodawcę o jego niepoprawnym brzmieniu. Prawda? Na dodatek nie pozostawia marginesu kolejnego błędu, jaki wnioskodawca może ponownie popełnić wykonując poprawkę. Wierzę, że prawdziwa pomoc beneficjentom w kolejnych okresach wdrażania narzędzi pomocowych, a nie tylko „czuwanie nad procedurami”, pomoże i im i pracownikom „*wdrożeńiówki*” skrócić czas oceny dokumentacji, przybliżyć moment startu inwestycji i jej rozliczenia, a więc ma same pozytywne aspekty. Będzie ona również bardzo istotna z tego względu, że – patrząc na dotychczasowe doświadczenia – zapewne trudno będzie liczyć na zaadaptowanie dzisiejszych procedur i dokumentacji na kolejny okres (po 2013 r.) i zarówno beneficjenci, jak i pracownicy instytucji wdrażających, a także doradcy, szkoleniowcy – wszyscy zmierzmy się z nowymi przepisami, instrukcjami, formularzami.

Na koniec chciałbym jeszcze wspomnieć o konieczności utrzymywania celów każdej z dofinansowanych operacji przez okres zdefiniowany w każdym programów (np. 5 lat od podpisania umowy) i możliwych w tym okresie kontrolach (w niektórych przypadkach kontrole obejmują dłuższy okres, np. 5 lat od rozliczenia operacji). Podkreślam również, że realizacja operacji z wykorzystaniem funduszy UE wymaga nie tylko logicznego myślenia i zrozumienia (nie jest sposobem wykonania inwestycji „*na chłopski rozum*”), ale także zmusza do zaakceptowania procedur, instrukcji, do wykorzystania dostępnych poradników i pomocy doradczej.