

**Oliwia Kot**

Uniwersytet Wrocławski

Studenckie Koło Naukowe Prawa Finansowego FISCUS

## **Procedura pozyskiwania środków z funduszy europejskich w celu realizacji polityki regionalnej**

**Abstrakt:** Reforma terytorialna warunkująca przeprowadzenie reformy ustrojowej samorządu terytorialnego wykreowała w efekcie nowy podmiot w postaci województwa samorządowego o randze regionu. Stał się on ośrodkiem regionalnego rozwoju wykorzystującym instrumenty finansowania z funduszy unijnych na potrzeby nie tylko własne, ale też potrzeby jednostek samorządu lokalnego z jego obszaru. Artykuł poświęcony jest analizie procedury aplikowania o środki z tych funduszy.

**Słowa kluczowe:** fundusz europejski, polityka rozwoju, kwalifikowalność projektów, matryca logiczna, generator wniosków

System pozyskiwania środków z funduszy unijnych został uregulowany w kilku aktach prawnych, których zakresy często prowadzą do rozbieżności i trudności w ustalaniu kryteriów kwalifikowalności projektów. Istotę możliwości pozyskania funduszy regulują zarówno akty poziomu unijnego, jak i akty krajowe. Na podstawie rozporządzenia dotyczącego wdrażania funduszy unijnych<sup>1</sup> oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>2</sup> czy ustawy o finansach publicznych<sup>3</sup> wyróżnić można cztery aspekty oceny projektów: geograficzny, podmiotowy, przedmiotowy, wydatków projektu<sup>4</sup>. Ze względu na aspekt geograficzny bierze się pod uwagę zasięg terytorialny poszczególnych funduszy i celów, jakie one realizują. Dla celu Konwergencja są to regiony NUTS2, dla Funduszu Spójności państwa, których dochód narodowy brutto na mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniego DNB Unii Europejskiej. Polska kwalifikuje się do obu wymienionych grup. Kwalifikowalność ze względów podmiotowych

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. U. L z 31.7.2006 32006R1080); Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz. U. L z 31.7.2006 32006R1081); Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. L z 31.7.2006 32006R1083); Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94 (Dz. U. L z 31.7.2006 32006R1084).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

<sup>4</sup> E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 177.

wyznaczają instytucje zarządzające. Art. 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowi, że beneficjentem wsparcia jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, realizująca projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu. Analizując poszczególne przepisy regulujące funkcjonowanie programów operacyjnych, można wyróżnić wiele grup beneficjentów mogących ubiegać się o uzyskanie funduszy za pomocą projektów unijnych. Wśród nich wskazać można m.in.: jednostki organizacyjne administracji rządowej, państwowe osoby prawne, jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.), jednostki organizacyjne j.s.t. posiadające osobowość prawną, związki, stowarzyszenia i porozumienia j.s.t., podmioty realizujące zadania własne j.s.t. na podstawie umów, szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, jednostki naukowe, kościoły i związki wyznaniowe, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe<sup>5</sup>. Jak widać, krąg podmiotów znajdujących się w obrębie jednostek samorządu terytorialnego posiadających uprawnienia beneficjentów jest dosyć szeroki (można wspomnieć jeszcze o podmiotach wykonujących usługi publiczne j.s.t. i spółkach z udziałem j.s.t.). Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego pełnią bardzo ważną funkcję w zakresie wykorzystywania funduszy unijnych w Polsce.

Aspekt przedmiotowy dotyczy spełnienia wymogów wyznaczonych przez założenia danego programu operacyjnego. Jeżeli projekt złożony został na odpowiednim terytorium i przez odpowiedniego beneficjenta, to następnym krokiem jest ocena projektu pod względem zgodności z postanowieniami określonej działalności<sup>6</sup>. W zakres kwalifikowalności przedmiotowej zaliczyć możemy: zgodność z polityką Unii Europejskiej w danej dziedzinie, której dotyczy projekt, przyczynianie się projektu do realizacji celu postawionego przez program, spełnianie przewidzianych przepisami dodatkowych warunków.

Jednostki samorządu terytorialnego pozyskują środki z funduszy unijnych na realizację zadań, korzystając z adresowanych do nich projektów<sup>7</sup>. Projekty unijne to projekty realizowane w ramach polityki i przy współdziałaniu Unii Europejskiej. Projekty te są finansowane lub współfinansowane przez UE, a *de facto* przez całe społeczeństwo Unii, gdyż środki przekazywane na realizację zadań pochodzą ze wspólnego budżetu wszystkich państw członkowskich<sup>8</sup>. Wobec tego, że projekty unijne oceniane są nie tylko przez obywateli, ale też przez całe wspólnoty lokalne i regionalne, Unia wyznacza

<sup>5</sup> E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, *op. cit.*, s. 183.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 184.

<sup>7</sup> M. Trocki (red.), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 19. „Projekty, według najprostszej definicji, są to złożone, niepowtarzalne przedsięwzięcia. Przedsięwzięcia są to natomiast (...) zorganizowane ciągi działań, zmierzające do osiągnięcia zamierzonego wyniku, zawarte w skończonym przedziale czasu z wyróżnionym początkiem i końcem, realizowane najczęściej zespołowo z wykorzystaniem skończonej ilości zasobów”.

<sup>8</sup> M. Domiter, A. Marcieszewska, *Zarządzanie projektami unijnymi – Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2013, s. 42.

bardzo dokładnie warunki uzyskania pomocy przez beneficjentów (dopuszczalność, zakres, procedurę przyznawania środków oraz monitorowanie ich wykorzystania)<sup>9</sup>.

Realizowanie celu Unii Europejskiej, jakim jest zapewnienie spójności ekonomicznej i społecznej w rozwoju regionalnym państw członkowskich, wymaga stworzenia odpowiedniego systemu zarządzania projektami unijnymi. Art. 5 pkt 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki regionalnej stanowi, że projekt to przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą. Metodyka projektu nosi nazwę „zarządzanie cyklem projektu” (PCM) i wyznacza poszczególne etapy procesu: programowanie, identyfikacja, formułowanie, wdrażanie oraz ewaluacja i audyt projektów. „Zakłada się, że cykl życia projektu charakteryzuje się trzema wspólnymi elementami:

- Określa kluczowe decyzje, potrzeby i odpowiedzialność w każdej z faz,
- Fazy cyklu mają charakter progresywny – każda z nich musi być ukończona tak, aby następna mogła być zakończona sukcesem,
- Cykl oparty jest na ewaluacji, tak by przenosić doświadczenia z istniejących projektów na tworzenie przyszłych projektów lub programów”<sup>10</sup>.

Faza programowania obejmuje analizę sytuacji gospodarczej poszczególnych obszarów w celu identyfikacji problemów, w celu rozwiązania których istotne jest zastosowanie pomocy z projektów unijnych. W zakresie fazy programowania dochodzi do analizy wskaźników społeczno-ekonomicznych, najważniejszych celów narodowych oraz wytycznych wyznaczonych przez zakres danego programu.

Faza identyfikacji ukierunkowana jest na koncentrację na rzeczywistych potrzebach beneficjentów i wymaga głębokiej analizy występującej sytuacji. Projekt ze swojego założenia bowiem ma realizować wybrane zadanie nie tylko w czasie finansowania, ale również po jego zakończeniu. Faza identyfikacji obejmuje swoim zakresem takie działania jak przeprowadzenie analizy interesariuszy, analiza problemów i celów, jakim ma służyć projekt, ustalenie opcji priorytetowych, ocena wybranych możliwości i wybór strategii realizacji projektu<sup>11</sup>.

Faza formułowania to proces przekształcania ogólnej koncepcji w szczegółowy plan realizacji projektu. Na tym etapie zostają określone cele projektu, dokonuje się wyborów strategii, a następnie sposoby weryfikacji realizacji założeń. Jest to tzw. maczyca logiczna<sup>12</sup>. Kolejnym etapem jest stworzenie wniosku projektowego z harmonogramem i budżetem. Na tym etapie korzysta się z generatora wniosków<sup>13</sup>. Wniosek

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 42.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>11</sup> M. Trocki, B. Grucza, *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 59.

<sup>12</sup> M. Domiter, A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 48.

<sup>13</sup> [www.generatorwnioskow.efs.gov.pl](http://www.generatorwnioskow.efs.gov.pl), czas dostępu: 14-05-2013, godz. 14:15. Generator Wniosków Aplikacyjnych to narzędzie służące do przygotowania wniosku o dofinansowanie projektu ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego. Aplikacja umożliwia tworzenie, edycję i drukowanie

przygotowany w systemie generatora zostaje następnie poddany ocenie odpowiednich instytucji. W sytuacji, gdy wniosek o dofinansowanie spełnia wymogi programów operacyjnych i specjalne wymogi dostępu do określonego działania oraz przeszedł wszystkie niezbędne etapy (złożenie w instytucji wdrażającej dany program, ocena formalna i merytoryczna, umieszczenie na liście rankingowej, podpisanie umowy o dotację), projekt zostaje zatwierdzony.

Wdrażanie projektu to faza wykonawcza, która ma na celu realizację założeń i celów zawartych w ramach projektu. Na tym etapie istotna jest kontrola, która nazywana jest monitoringiem. Monitoring polega na systematycznym uzyskiwaniu informacji, obejmujących swoim zakresem finansowe i statystyczne dane na temat realizacji projektu. Ma to na celu utrzymanie stabilnej relacji między planami projektowymi, a rzeczywistością. Stosowane narzędzia to przede wszystkim sprawozdania, wskaźniki monitorowania, wnioski aplikacyjne, umowy finansowania oraz ankiety. W razie stwierdzenia odchyleń dokonuje się działań interwencyjnych, które przywracają odpowiedni bieg realizacji zadań, terminów ich wykonania czy zużycia zasobów finansowych. Dlatego monitorowanie projektu przez cały czas jego realizacji służy ograniczeniu wystąpienia niepożądanych i negatywnych skutków i zakłóceń<sup>14</sup>.

Ostatni etap obejmuje swoim zakresem ewaluację i audyt. „Ewaluacja to proces, który prowadzony jest w celu ustalenia efektywności pomocy UE oraz w celu oszacowania jej oddziaływania w odniesieniu do celów danego Programu, a także analizy wpływu na specyficzne problemy strukturalne. Przedstawiona definicja wskazuje, że ewaluację należy traktować jako narzędzie planowania oraz zarządzania pomocą strukturalną, jak również jako czynnik wspomagający efektywne wykorzystanie funduszy strukturalnych. Należy podkreślić, że ewaluacja jest również efektywnym narzędziem stałego ulepszania programów. Ewaluatorzy wskazują problemy występujące w danym programie, ich wpływ na ogólną efektywność realizowanych działań oraz przygotowują rekomendacje wraz z propozycją działań naprawczych, które mają wyeliminować zaistniałe przeszkody”<sup>15</sup>. Elementem priorytetowym ewaluacji jest badanie wartości dodanej programu. Analiza dokonywana za pomocą ewaluacji opiera się na kryterium: trafności, skuteczności, wydajności, spójności, wpływu i trwałości<sup>16</sup>. Audyt to bardzo trudna procedura sprawdzania poprawności wydatkowania środków pozyskanych z funduszy unijnych na realizację celów projektowych. Proces ten polega na ocenie zgodności dowodów płatności z założeniami programowymi. Oceny tej dokonuje się na podstawie kryterium legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, przejrzystości i jawności.

---

wniosków o dofinansowanie projektów. Generator wspiera beneficjentów w prawidłowym przygotowywaniu wniosków o dofinansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki poprzez dostępne instrukcje wypełniania wniosku, w formie pomocy przy każdym wypełnianym polu oraz w formie listy błędów przy walidacji wniosków.

<sup>14</sup> M. Trocki, B. Grucza, *op. cit.*, s. 177.

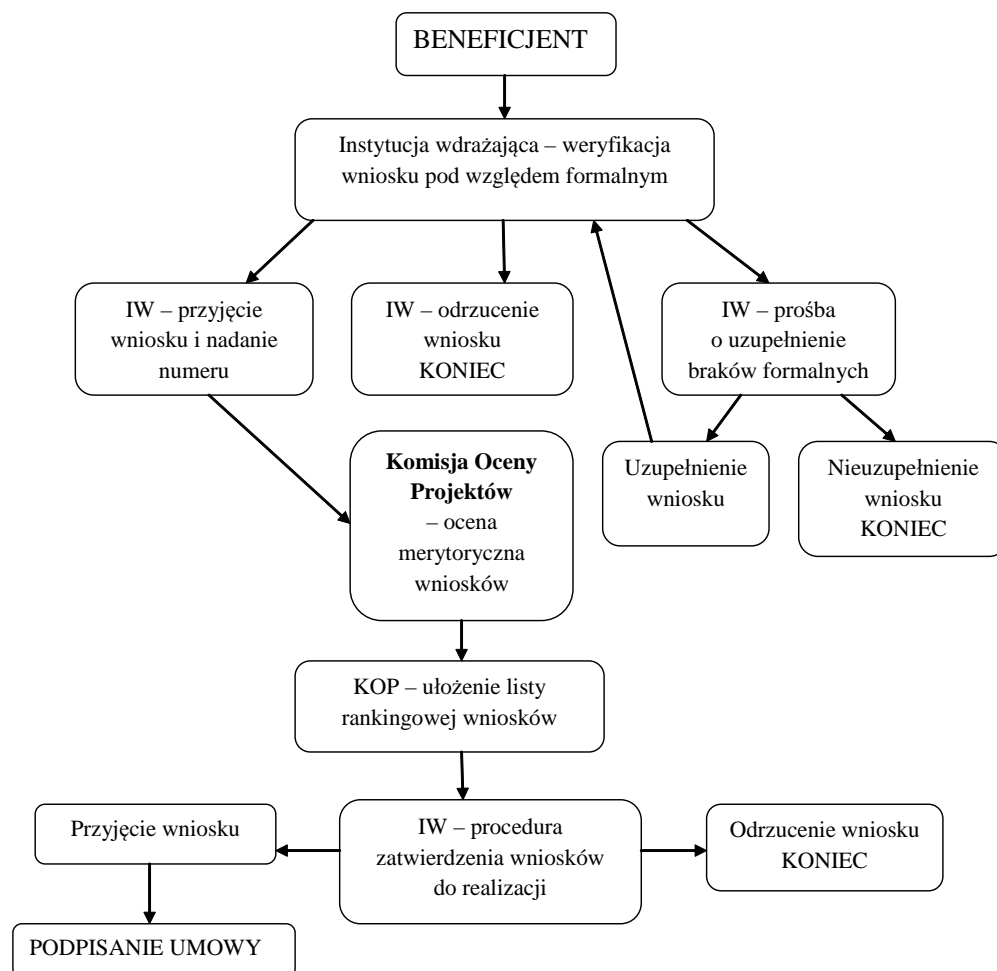
<sup>15</sup> [www.wwpe.gov.pl](http://www.wwpe.gov.pl), czas dostępu: 14-05-2013, godz. 15:00.

<sup>16</sup> Szerzej: M. Domiter, A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 48.

System dystrybucji środków unijnych w latach 2007–2013 ustanowił, że głównym podmiotem odpowiedzialnym za ocenianie wniosków aplikacyjnych są urzędy marszałkowskie, odpowiednie dla każdego z województw. Wśród programów najczęściej wybieranych do realizacji przez j.s.t. znajdują się regionalne programy operacyjne – to właśnie do nich trafia większość środków uzyskanych przez j.s.t. z funduszy unijnych. Mniejsze zainteresowanie j.s.t. pokładają w Programie Infrastruktura i Środowisko, gdyż program ten z założenia służyć ma celom ponadlokalnym<sup>17</sup>.

Graficznie procedurę pozyskiwania środków unijnych przedstawia poniższy rysunek.

**Rys. 1. Procedura pozyskiwania funduszy unijnych**



Źródło: M. Domiter, A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 49.

<sup>17</sup> J. Sierak, R. Górniak, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 99.

Realizacja projektu unijnego opiera się na sekwencji faz, w której skład wchodzi struktura inicjowania, planowania, realizowania, kontrolowania i zamykania<sup>18</sup>. Jednak najważniejszym z nich jest etap planowania. Sama nazwa wskazuje na to, że etap ten polega przede wszystkim na zdefiniowaniu problemu, podziale prac, wyznaczeniu terminów realizacji oraz wielkości wydatków. Projekty unijne charakteryzują się specyficznymi cechami, które jednak utrudniają pozytywne przejście procedury aplikacyjnej. Projekty unijne bowiem angażują znaczne zasoby, szerokie grono uczestników z różnym wykształceniem i doświadczeniem zawodowym, projekty te opierają się na szerokiej gamie wydatków. Wiele wymagań stawianych wnioskodawcom w procesie aplikacji o fundusze sprawia problemy. Wynika to z faktu, że nie wszystkie instytucje są przygotowane do tego, aby spełnić wymagane procedury. Ponadto metodyka zarządzania projektami unijnymi jest bardzo specyficzna, ponieważ wyznaczana jest założeniami polityki Unii Europejskiej. Realizacja projektów unijnych ma na celu zmniejszanie dysproporcji między regionami mniej i bardziej rozwiniętymi.

Założenia wyznaczone podczas fazy planowania muszą zostać przełożone przez beneficjenta na wniosek. Jest to działanie wymagające ogromnej wiedzy, umiejętności oraz zorganizowania. Jeżeli wnioskodawca chce spełnić wymogi wyznaczone przez Unię Europejską, powinien zidentyfikować problem, podzielić go na elementy projektu, opisać cele, wyszczególnić zasoby prowadzące do realizacji projektu, wyznaczyć terminy, przygotować budżet. System wnioskowy stwarza jednak bardzo dużo problemów<sup>19</sup>. Błędy popełniane przez aplikantów dzielimy na błędy formalne i merytoryczne<sup>20</sup>. Wśród błędów formalnych wskazać możemy takie jak: nieprawidłowy czas realizacji, nieuprawniona grupa uczestników, nieprawidłowe wydatki projektowe, brak poprawności rachunkowej, brak pełnomocnictwa. Natomiast do grupy błędów merytorycznych zaliczamy przede wszystkim: brak zgodności ze strategiami rozwoju (regionalnego i lokalnego) oraz programami wyznaczonymi przez rząd w zakresie polityki społecznej i gospodarczej, nieodpowiedni wybór rodzaju wsparcia, niska skuteczność i trwałość rozwiązań wskazanych przez wnioskodawcę, bariery projektowe niemożliwe do przekroczenia za pomocą instrumentów zaproponowanych przez wnioskodawcę, nieokreślona liczba uczestników, złe uzasadnienie, brak opisu działań<sup>21</sup>.

Wyznaczenie celów i problemów, które mogłyby zostać spełnione i zrealizowane za pomocą funduszy unijnych nie stanowi trudności dla polskich podmiotów samorządowych. Jednostki samorządu terytorialnego realizują bowiem szeroki katalog zadań własnych i zleconych, a infrastruktura techniczna i finansowa przeznaczona na realizację tych zadań pozostawia wiele do życzenia. Wobec tego polskie jednostki samorządowe wykazują pewną swobodę w formułowaniu problemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Natomiast rozwiązanie danego zagadnienia nie opiera się jedynie na sformułowaniu problemu badawczego. Etap wyznaczenia budżetu i harmonogramu

<sup>18</sup> M. Domiter, A. Marciszewska, *op. cit.*, s. 49.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 71.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 72-73.

<sup>21</sup> Patrz *ibidem*, s. 70-74.



realizacji otwiera kolejny etap działania, znacznie trudniejszy, jakim jest analiza SWOT. SWOT obejmuje analizę słabych i dobrych stron planowanego przedsięwzięcia, a także szans i zagrożeń projektu. Sukces SWOT powinien opierać się na jej rzetelności, obiektywności i wysokiej jakości, a taka sytuacja wymaga zaangażowania odpowiednich zasobów ludzkich, czyli wysokiej klasy ekspertów<sup>22</sup>.

Jednostki samorządu terytorialnego są niewątpliwie największym beneficjentem środków pochodzących z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej (czyli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego). Działalność j.s.t. w tym zakresie lokuje Polskę na wysokim miejscu pod względem stopnia wykorzystania środków pomocowych UE. Jednostki samorządu terytorialnego korzystają najczęściej z funduszy przeznaczonych na realizację regionalnych programów operacyjnych. Na ogół inwestycje dotyczą budowy i modernizacji dróg, gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki odpadami, wykorzystania energii słonecznej, dostępu mieszkańców do szerokopasmowego Internetu. Duże miasta podejmują działania angażujące zdecydowanie więcej środków unijnych i częściej korzystają z programów krajowych, obok programów regionalnych, natomiast mniejsze j.s.t. skupiają się na przedsięwzięciach ważnych z punktu widzenia społeczności lokalnej, a inwestycje o większym znaczeniu dla regionu realizują województwa.

Polskie jednostki samorządu terytorialnego szybko spostrzegły ogromne korzyści płynące z pozyskiwania funduszy unijnych, dlatego też można zauważyć rosnący udział bezzwrotnych środków zagranicznych w budżetach j.s.t. Polskie samorządy na początku drogi napotykały ogromny wachlarz barier, które znacznie utrudniały pozyskiwanie pomocy. Aktualnie sytuacja kształtuje się zupełnie inaczej. Jednostki samorządu terytorialnego zwiększyły potencjał w kwestii pozyskiwania środków unijnych, poznały odpowiednie procedury, przeszkoliły pracowników i dzięki temu powstały wyspecjalizowane zespoły ds. związanych z Unią Europejską. Bariera wynikająca z konieczności przedstawienia wkładu własnego w inwestycje nie stanowi już większego problemu dla polskich samorządów, które zwiększają swoje możliwości poprzez zaciąganie kredytów.

## Literatura

- Domiter M., Marciszewska A., *Zarządzanie projektami unijnymi – Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2013
- Kornberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2012
- Sierak J., Górniak R., *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011
- Trocki M. (red.), *Nowoczesne zarządzanie projektami*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012

---

<sup>22</sup> E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, *op. cit.*, s. 183.

Trocki M., Gucza B., *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006