

Joanna TOCZYŃSKA
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Instytut Zarządzania i Administracji

ASPEKTY ORGANIZACYJNE I FINANSOWE WDRAŻANIA PROJEKTÓW KLUCZOWYCH W RAMACH REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO W OKRESIE 2007-2013

Streszczenie. W artykule przedstawiono stan wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego (PRO WSL) 2007-2013, w tym stan wdrażania projektów kluczowych. Pokazano pozytywne i negatywne aspekty procesów organizacyjnych oraz procesów finansowania kluczowych projektów.

ORGANIZATIONAL AND FINANCIAL ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF KEY PROJECTS OF THE REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMME OF THE SILESIA VOIVODESHIP 2007-2013

Summary. This paper presents the status of implementation of the Regional Operational Programme of the Silesia Voivodeship (ROP SV) 2007-2013, including the status of implementation of the key projects. It shows the positive and negative aspects of organizational processes and the processes of key projects financing.

1. Wprowadzenie

Na realizację projektów europejskich w perspektywie finansowej 2007-2013 Polska dysponuje budżetem w wysokości 67 mld €, z czego ponad 16 mld € zostało przeznaczone na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych, zarządzanych przez poszczególne Urzędy Marszałkowskie Województw. Szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), zgodnie z zasadą subsydiarności, stanowi przykład decentralizacji zarządzania procesami

rozwojowymi. Przyjęcie takiego rozwiązania ma na celu przede wszystkim identyfikowanie potrzeb na jak najniższym szczeblu, po to, aby działania zawarte w Regionalnych Programach Operacyjnych odpowiadały planom rozwoju każdego województwa z osobna. Jak podaje Ministerstwo Rozwoju Regionalnego do tej pory Urzędy Marszałkowskie, pełniące role Instytucji Zarządzających (IZ), wykorzystały 57,0% dostępnego budżetu (stan na 31.12.2012 r.).¹

Oprócz licznych projektów przygotowywanych między innymi przez gminy, uczelnie, kościoły i przedsiębiorców, wybieranych w konkursach, duże znaczenie dla realizacji programu mają projekty kluczowe albo jeszcze inaczej nazywane projekty indywidualne. Są to projekty o szczególnym znaczeniu dla lokalnych społeczności, a tym samym kluczowe z punktu widzenia rozwoju regionu, wybrane w drodze szerokich konsultacji z przedstawicielami gmin i powiatów. Na ich realizację z góry zabezpieczono określone środki – blisko 30% łącznej kwoty przeznaczonej na program. Spośród zgłoszonych projektów zarząd województwa wybrał 17 inwestycji mających realny wpływ na rozwój całego regionu, a przy tym wpisujących się w wybrane zakresy RPO. Wybór ten został dokonany z pominięciem procedury konkursowej, na podstawie kryteriów strategicznych. Wśród nich znalazły się 4 projekty o bardzo dużej wartości, wymagające oceny Komisji Europejskiej oraz 13 mniejszych projektów.²

Celem artykułu jest ocena wykorzystania funduszy europejskich w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego (RPO WSL) na lata 2007-2013, ze szczególnym uwzględnieniem projektów kluczowych, oraz ocena aspektów organizacyjnych, ekonomicznych i finansowych realizacji projektów kluczowych na przykładzie wybranego projektu kluczowego „Kompleksowa restauracja zabudowań Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze”.

2. Stan wdrażania RPO WSL w okresie 2007-2013

Wśród wszystkich regionalnych programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2007-2013, RPO WSL jest drugim pod względem budżetu programem operacyjnym (1,747 mld €), ustępuje jedynie województwu mazowieckiemu, którego budżet wynosi ponad 1,9 mld €. Za realizację budżetu odpowiada zarząd województwa śląskiego jako Instytucja Zarządzająca (IZ). Tabela 1 przedstawia ogółem stan wdrażania RPO WSL 2007-2013 w porównaniu z województwem mazowieckim i w odniesieniu do wszystkich RPO.

¹ Wykorzystanie środków UE w ramach narodowych strategicznych ram odniesienia 2007-2013. Informacja miesięczna za grudzień 2012 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2013, s. 3.

² <http://rpo-promocja.slaskie.pl/strona.php?art1=1288194875>, 16.01.2013.

Tabela 1

Liczba i wartość podpisanych umów/wydanych decyzji oraz wniosków o płatność
wg stanu na 31 grudnia 2012 r.

w tys. zł, dane przeliczone wg kursu 1 € = 4,0968 zł

Program Operacyjny	Umowy o dofinansowanie				Wnioski o płatność			
	Liczba umów	Wartość wydatków kwalifikowanych	Dofinansowanie UE	Wykorzystana alokacja 2007-2013	Wartość wydatków kwalifikowanych wykazana przez beneficjentów	Wartość certyfikowanych wydatków kwalifikowanych	Dofinansowanie UE	Wykorzystana alokacja 2007-2013
RPO woj. mazowieckiego	1 537	9 214 313	6374 543	83,0%	5 755 307	5 081 370	4 092 846	53,3%
RPO woj. śląskiego	3 839	9 605 230	6375 616	88,4%	5 447 133	4 874 410	3 816 521	52,9%
.....								
Razem wszystkie RPO	28 310	95 333 252	60 434 618	85,1%	62 384 996	56 646 122	40 463 477	57,0%

Źródło: Opracowano na podstawie: Wykorzystanie środków UE w ramach narodowych strategicznych ram odniesienia 2007-2013. Informacja miesięczna za grudzień 2012 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2013, s. 3.

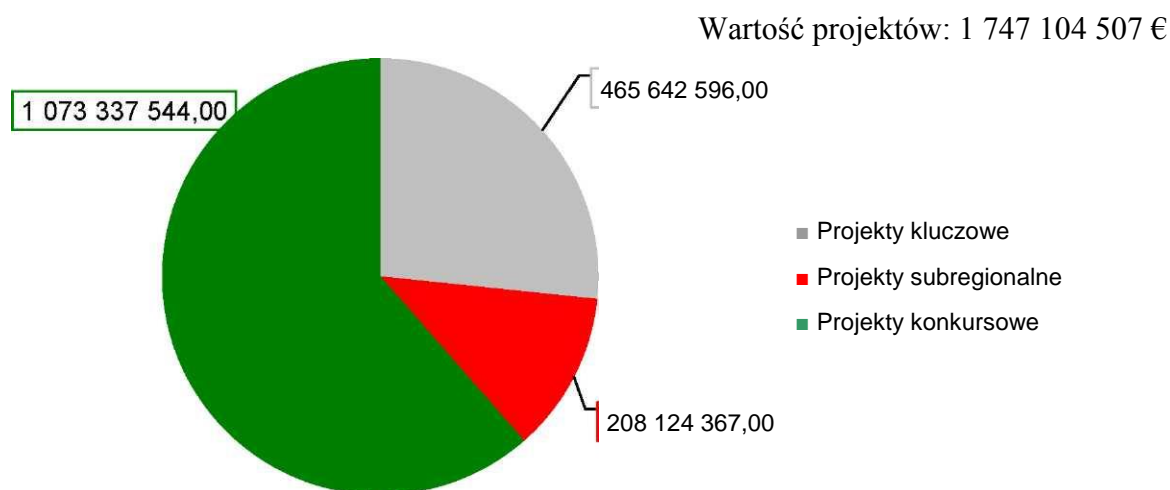
Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na tle pozostałych programów regionalnych prezentuje się korzystnie. Województwo śląskie zajmuje pierwsze miejsce pod względem liczby i wartości podpisanych umów o dofinansowanie oraz czwarte miejsce pod względem zakontraktowanych wniosków, zatwierdzonych do dofinansowania – 88,4%, po województwie pomorskim (93,2%), łódzkim (92,8%) i opolskim (90,3%). Duża alokacja środków finansowych z Unii Europejskiej w województwie śląskim powoduje jednak, że współczynniki procentowe wykorzystania budżetu w złożonych wnioskach o płatność (52,9%) plasują województwo na niższych pozycjach (liderem jest województwo opolskie – 70,7%, które ma zarazem dużo niższą kwotę alokacji środków unijnych).³ Gorzej wygląda sytuacja w przypadku wypłacalności środków ujętych we wnioskach o płatność, ponieważ powinny one przejść jeszcze procedurę certyfikacji. Natomiast zakończenie dużych projektów kluczowych w najbliższych dwóch latach powinno znacząco poprawić te wskaźniki. Należy także podkreślić, że pierwszy konkurs został rozstrzygnięty w marcu 2008 roku. Praktycznie cały 2007 rok został zatem poświęcony przygotowaniom programu do realizacji, tym samym skracając czas na wydatkowanie funduszy na okres 2008-2015.

³ Wykorzystanie środków UE..., op.cit.

Analizując dotychczasowe wyniki można stwierdzić, że niemożliwe jest wykorzystanie budżetów Regionalnych Programów Operacyjnych w 100%. Biorąc pod uwagę, że powstające oszczędności w projektach wykorzystywane są do dofinansowania kolejnych projektów, okaże się, że pod koniec realizacji programów operacyjnych zabraknie czasu, by oszczędności przenieść do kolejnych projektów. Ponadto, zakończone projekty poddawane są kontrolom, które często kończą się nakładaniem korekt finansowych, np. za naruszenie ustawy Prawo zamówień publicznych. Projekty zakończone w 2015 roku, dla których takie korekty zostaną nałożone, spowodują, że wykonanie całego budżetu zmaleje.

3. Projekty kluczowe (PK) w RPO WSL 2007-2013

Ze względu na sposób wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 można wyróżnić trzy ścieżki wyboru projektów: projekty kluczowe, projekty z Programu Rozwoju Subregionów oraz projekty konkursowe. Na rys. 1 przedstawiono alokację środków w podziale na sposób wyboru projektów do dofinansowania.



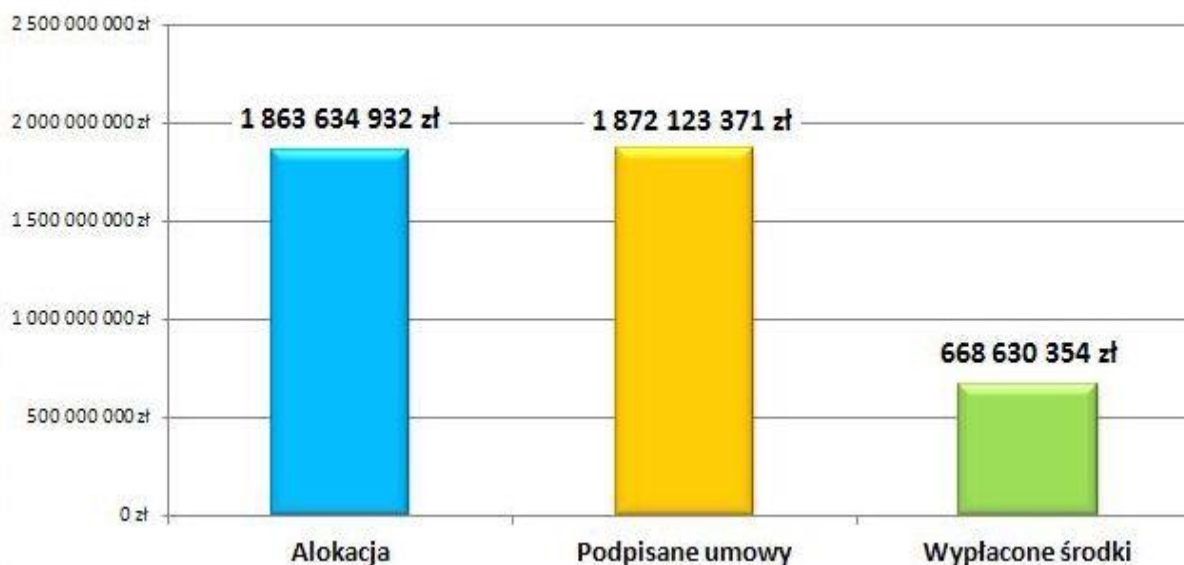
Rys. 1. Budżet RPO WSL na lata 2007-2013 w podziale na projekty kluczowe, subregionalne i konkursowe (w €)

Fig. 1. The distribution of funds within the Programme (key projects, the Subregions Development Programme projects, Projects implemented within competitive procedure (figures in zł, as at 3.10.2012).

Źródło: Opracowanie na podstawie: szczegółowego budżetu RPO WSL na lata 2007-2013. Załącznik 1 do szczegółowego opisu priorytetów RPO WSL na lata 2007-2013. IZ RPO WSL, Katowice, s. 5.

Z dostępnych prawie 1,9 mld zł na projekty kluczowe zakontraktowane zostało 100% dostępnej alokacji (stan na 3.10.2012 r.). Wydatkowanych zostało 36% środków,⁴ co jest wynikiem niższym niż średnia dla całego programu. Trzeba jednak zauważyć, że w latach 2012-2014 nastąpi znaczne przyspieszenie w wydatkowaniu środków na projekty kluczowe, ponieważ w tych latach nastąpi realizacja czterech dużych projektów. Te ostatnie to projekty, które obejmują ekonomicznie niepodzielną serię prac, spełniających ściśle określoną funkcję techniczną, których wartość dofinansowania przekracza 50 mln € lub 25 mln € dla projektów z zakresu ochrony środowiska. Ze względu na duże oddziaływanie tych projektów na otoczenie, są to projekty zatwierdzane na poziomie Komisji Europejskiej.

Szczegółowe dane dotyczące alokacji na projekty kluczowe, wartość podpisanych umów oraz wydatkowanych środków w projektach kluczowych zostały przedstawione na rys. 2.



Rys. 2. Stan wdrażania projektów kluczowych (dane w zł, na dzień 3.10.2012 r.)

Fig. 2. The status of implementation of the key projects (figures in zł, as at 3.10.2012)

Źródło: Sprawozdanie IZ RPO WSL, <http://rpo-promocja.slaskie.pl/strona.php?art1=1288194875>, 16.01.2013. Przeliczenia alokacji € na zł dokonano na podstawie

algorytmu Ministerstwa Finansów, przyjmując kurs: 1 € = 4,1968 zł

Biorąc pod uwagę, że wszystkie projekty kluczowe są w trakcie realizacji oraz fakt jak wiele uwagi zostało poświęconej na przygotowanie tych projektów w latach poprzednich, należy przypuszczać, że wykorzystanie dostępnych funduszy na realizację projektów kluczowych będzie kształtować się na bardzo wysokim poziomie, zdecydowanie wyższym

⁴ Obliczono na podstawie danych z rys. 2.

niż dla pozostałych projektów. Duża wartość projektów przyczyni się także do podniesienia średniej wydatkowanych środków dla całego programu operacyjnego.

Spośród zgłoszonych 42 projektów na tzw. fiskach projektowych, zarząd województwa śląskiego wpisał 17 projektów do Indykatorywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych.⁵ Wybór projektów kluczowych dokonany został na podstawie kryteriów strategicznego wyboru,⁶ z pominięciem procedury konkursowej. Projekty o bardzo dużej wartości to:

1. Kontynuacja budowy Drogowej Trasy Średnicowej „Zachód” – odcinek Zabrze – Gliwice.
2. Budowa nowoczesnej hali widowiskowo-sportowej Podium.
3. Budowa nowej siedziby Muzeum Śląskiego w Katowicach.
4. Międzynarodowe Centrum Kongresowe w Katowicach.

Projekty mniejsze to:

1. Centrum Informacji Naukowej i Biblioteka Akademicka.
2. Kompleksowa restauracja zabudowań klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze.
3. Wzmocnienie znaczenia Centrum Pielgrzymkowego poprzez modernizację Alei Najświętszej Maryi Panny w Częstochowie.
4. Wydział Nauk Społecznych – rozbudowa bazy naukowo-dydaktycznej Akademii im. Jana Długosza w perspektywie powołania Uniwersytetu w Częstochowie.
5. Infrastruktura okołolotniskowa Międzynarodowego Portu Lotniczego Katowice w Pyrzowicach – wodno-ściekowa.
6. Usprawnienie ruchu tranzytowego w subregionie zachodnim – budowa obwodnic w Rybniku i Żorach wraz z modernizacją DW 935.
7. Budowa bytomskiego odcinka Obwodnicy Północnej Aglomeracji Górnośląskiej – etap III.
8. Przebudowa odcinka drogi krajowej nr 52 (ul. Wyzwolenia/Niepodległości) w Bielsku-Białej.
9. Dostawa Elektrycznych Zespołów Trakcyjnych do wykonywania pasażerskich przewozów regionalnych.
10. Budowa Drogi Głównej Południowej na odcinku od DW933 – ul. Pszczyńskiej w Jastrzębiu-Zdroju do węzła autostrady A1 w Mszanie.

⁵ Indykatorywny Wykaz Indywidualnych Projektów Kluczowych. Załącznik nr 8 do szczegółowego opisu priorytetów RPO WSL na lata 2007-2013, IZ RPO WSL, Katowice, październik 2012.

⁶ Strategiczne kryteria wyboru projektów indywidualnych do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego. Załącznik 13 do wytycznych do procedury Projektów Kluczowych oraz Programów Rozwoju Subregionów, IZ RPO WSL, Katowice, sierpień 2011.

11. Gospodarcza Brama Śląska – etap I: Uruchomienie Zagłębiowskiej Strefy Gospodarczej.
12. Rozwój infrastruktury turystycznej subregionu południowego.
13. Szybka Kolej Regionalna Tychy – Dąbrowa Górnicza – etap I: Tychy Miasto – Katowice.

Konieczność opracowania Indykatywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych dla RPO WSL wynikała z Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷. Ponadto, w 2010 roku do indykatywnej listy projektów kluczowych dodano kolejne mniejsze projekty, realizowane w celu odbudowy infrastruktury zniszczonej na skutek powodzi, która wystąpiła w województwie śląskim w 2010 r.

4. Charakterystyka procedur oceny i wyboru projektów kluczowych w ramach RPO WSL 2007-2013

Wybór projektu kluczowego do dofinansowania, podobnie jak projektu konkursowego, składa się z czterech etapów, z zastrzeżeniem, że są one znacznie bardziej rozbudowane. Ogólna i szczegółowe ścieżki przygotowania i realizacji projektów kluczowych przedstawione zostały w dokumentach IZ.⁸ Podstawowym warunkiem rozpoczęcia przez Instytucję Zarządzającą procedury wyboru i oceny projektów kluczowych jest akceptacja wykazu projektów kluczowych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz przyjęcie uchwały przez Zarząd Województwa. Wytyczne Instytucji Zarządzającej RPO WSL określają dwie możliwości przygotowania i oceny projektu kluczowego:⁹

1. Wstępna ocena projektu kluczowego, polegająca na przygotowaniu Wstępnego Studium Wykonalności wraz z fiszką projektu i podpisanie umowy ramowej lub przygotowanie pełnego Studium Wykonalności wraz z fiszką projektu i podpisanie umowy ramowej.
2. Pełna ocena projektu kluczowego polegająca na przygotowaniu kompletnego wniosku aplikacyjnego wraz ze Studium Wykonalności i późniejszym podpisaniem umowy ramowej lub właściwej umowy o dofinansowanie.

Początkiem długiej drogi do podpisania umowy o dofinansowanie jest przygotowanie Wstępnego Studium Wykonalności lub Studium Wykonalności. Głównym celem opracowy-

⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, art. 28, ust. 1.

⁸ Szczegółowy budżet RPO WSL na lata 2007-2013. Załącznik 1 do szczegółowego opisu priorytetów RPO WSL na lata 2007-2013. IZ RPO WSL, Katowice, październik 2012, s. 13; Wytyczne do procedury Projektów Kluczowych oraz Programów Rozwoju Subregionów. IZ RPO WSL, Katowice, październik 2011, s. 8.

⁹ Wytyczne do procedury Projektów Kluczowych oraz Programów Rozwoju Subregionów. IZ RPO WSL, Katowice, październik 2011, s. 7-8.

wanego dokumentu jest ustalenie planu projektu, a w szczególności określenie i przeanalizowanie wszystkich szczegółów wdrażania projektu. Analizie podlegają aspekty techniczne, finansowe, instytucjonalne czy środowiskowe. Dokument ten powinien być właściwie koncepcją projektu.

To, co różni projekty kluczowe od projektów konkursowych jest Program Realizacji Projektu Kluczowego. Jest to dokument, który jest sporządzany dla projektów składających się z dwóch i więcej zadań. Uzyskane wnioski na etapie opracowywania Studium Wykonalności prezentowane są w Programie Realizacji Projektu Kluczowego, który jest jednym z załączników do umowy ramowej. Powinny się tam znaleźć informacje na temat otoczenia społeczno-gospodarczego, zidentyfikowanych problemów, zakresu projektu, lokalizacji projektu, a także analiza prawna wykonalności inwestycji, matryca logiczna projektu, harmonogram prac, montaż finansowy w podziale na lata, analiza wskaźnikowa i analizy specyficzne dla danego sektora.

Wstępne Studium Wykonalności lub Studium Wykonalności oraz Program Realizacji Projektu Kluczowego podlegają wstępnej ocenie formalnej i merytoryczno-technicznej. Podobnie jak w przypadku projektów konkursowych, ocena jest przeprowadzana przez Komisję Oceny Projektów, składającą się z ekspertów w danej dziedzinie. Komisja może sporządzić rekomendacje, które pozwolą wyeliminować ryzyko niepowodzenia realizacji. Dopiero po uzyskaniu pozytywnej oceny dla przedłożonych dokumentów, podpisywana jest umowa ramowa.

Umowa ramowa określa obowiązki beneficjenta w zakresie przygotowania projektu kluczowego do realizacji oraz Instytucji Zarządzającej, jako podmiotu odpowiedzialnego za sprawne wdrażanie programu operacyjnego. Umowa ramowa zawiera także informacje o kosztach realizacji oraz wymaganym zabezpieczeniu finansowym. Określone zostają terminy składania wniosków o dofinansowanie oraz planowane terminy podpisywania umów o dofinansowanie. W przypadku projektów realizowanych przez wielu partnerów, umowa ramowa jest podpisywana z liderem projektu, natomiast umowa o dofinansowanie na realizację poszczególnych zadań z partnerami projektu.

W okresie od podpisania umowy ramowej do momentu złożenia wniosku o dofinansowanie beneficjent przedkłada Instytucji Zarządzającej RPO WSL raporty z przygotowania projektu kluczowego, zwykle w cyklu kwartalnym. Sam fakt znalezienia się projektu na liście projektów kluczowych czy nawet podpisanie umowy ramowej nie gwarantuje podpisania umowy o dofinansowanie. W przypadku poważnych opóźnień bądź nieprawidłowości, projekt może zostać przeniesiony na listę rezerwową, a środki zaplanowane na jego realizację przesunięte do puli projektów konkursowych.

Ostateczny wniosek o dofinansowanie podlega takiej samej ocenie, jak każdy inny wniosek, niezależnie od trybu wyboru projektu do dofinansowania. Jest to ocena formalna i ocena merytoryczno-techniczna. Dopiero pozytywna ocena pozwala zarządowi województwa podjąć decyzję o przyznaniu dofinansowania i podpisanie umowy o dofinansowanie.

5. Ocena zasadności zastosowania indywidualnej oceny projektów kluczowych

Badania ewaluacyjne¹⁰ na temat zasadności stosowania pozakonkursowych ścieżek wyboru projektów wykazują, że projekty kluczowe są najbardziej adekwatne do aktualnych i przyszłych potrzeb mieszkańców województwa. Charakteryzują się one największą strategicznością, która przejawia się w największym powiązaniu ze Strategią Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020” oraz największym wpływem na priorytety Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego. Ponadto, to beneficjenci projektów pozakonkursowych najczęściej uzasadniali potrzebę realizacji projektów, powołując się na strategię „Śląskie 2020”.

Istotnym kryterium oceny projektów, w zależności od sposobu ich wyboru, jest jakość. Wpływa na nią zaangażowanie beneficjentów w jej przygotowanie i realizację. Ze względu na wydłużoną ścieżkę wyboru projektów pozakonkursowych, do dokumentacji aplikacyjnej jest znacznie mniej uwag. Dla projektów pozakonkursowych sytuacja wygląda gorzej na etapie uzupełnień. Beneficjenci projektów konkursowych częściej są w stanie poprawić wszystkie błędy za pierwszym razem. Natomiast beneficjenci projektów pozakonkursowych do uzupełnień wzywani są kilkakrotnie. Być może wynika to z pewności o otrzymanym dofinansowaniu i pewnej demobilizacji. Projekty kluczowe charakteryzują się natomiast mniejszą średnią liczbą poprawek, która wynika (w głównej mierze) z przeprowadzonej wcześniej oceny wstępnej, która – jak się okazuje – nie eliminuje wszystkich błędów. Założenia do projektów są bowiem płynne – zmienia się zakres rzeczowy, harmonogram, w długim czasie powstaje wiele innych problemów. Z danych IZ RPO WSL wynika, że na etapie fiszki projektowej beneficjenci wprowadzili zmiany w ponad 60% projektów kluczowych.¹¹

¹⁰ Pozakonkursowe ścieżki wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Indykatywny Wykaz Projektów Kluczowych oraz Programy Rozwoju Subregionów. Raport z badania przeprowadzonego przez PSDW Sp. z o.o., Urząd Marszałkowski województwa śląskiego, Katowice 2010.

¹¹ Pozakonkursowe ścieżki wyboru projektów..., op.cit., s. 38-39.

Projekty pozakonkursowe charakteryzują się znacznie większym stopniem przygotowania ich do realizacji. Nie ma też większego znaczenia w ramach jakiego priorytetu i działania projekt jest realizowany.

W przypadku projektów pozakonkursowych skraca się okres pomiędzy złożeniem pierwszej wersji wniosku o dofinansowanie a podpisaniem umowy o dofinansowanie. W przypadku projektów kluczowych średni okres wynosi 251 dni, zaś projektów konkursowych ponad 400. Trzeba jednak zauważyć, że w przypadku projektów kluczowych złożenie pierwszej wersji wniosku o dofinansowanie jest zwieńczeniem długiego okresu przygotowań, w którym beneficjenci sporządzali fiszki projektowe, wstępną dokumentację aplikacyjną, a ze wszystkich podejmowanych działań sporządzali sprawozdania. Wstępna dokumentacja została poddana ocenie formalnej i merytoryczno-technicznej. Każde kolejne zmiany musiały być konsultowane z Instytucją Zarządzającą RPO WSL, stąd lepsze przygotowanie projektów pozakonkursowych.¹²

Aspektem, który negatywnie wpływa na ocenę pozakonkursowej ścieżki wyboru projektów są dodatkowe koszty, związane z przygotowaniem wstępnej dokumentacji aplikacyjnej, Programem Realizacji Projektu Kluczowego oraz z systematycznym sporządzaniem sprawozdań z realizacji.¹³ Trzeba jednak zwrócić uwagę, że wszelkie koszty związane z przygotowaniem dokumentacji to inwestycja, która szybko się zwraca. Beneficjenci projektów konkursowych ponoszą co prawda mniejsze koszty przygotowania dokumentacji, ale jest to inwestycja o znacznie większym ryzyku. Często zdarza się, że projekty, które nie otrzymały dofinansowania w ogóle nie są realizowane.

Projekty kluczowe są dobrą formą wykorzystywania funduszy unijnych. Jak do tej pory są one najsprawniejszą formą wydatkowania środków w ramach RPO WSL. Projekty kluczowe w największym stopniu odpowiadają potrzebom mieszkańców. Sposób wyboru projektów kluczowych pozwolił na realizację projektów w wysokim stopniu powiązanych ze Strategią Rozwoju Województwa Śląskiego. Są to projekty lepiej przygotowane dzięki etapowi wstępnej oceny. Pomimo faktu, że projekty kluczowe były przygotowywane od 2007 roku, nie były przygotowane jednak idealnie, a przez wydłużony okres oceniania wniosków znacząco wzrosły koszty, zarówno po stronie beneficjentów, jak i IZ RPO WSL. Dlatego dobrym rozwiązaniem byłoby zmniejszenie zakresu wstępnej oceny projektów i pozostawienie beneficjentom większej swobody w przygotowaniu dokumentacji, a także wydłużenie czasu zasadniczej oceny formalnej i merytoryczno-technicznej.

¹² Ibidem, s. 65.

¹³ Ibidem, s. 95.

6. Przykład realizacji PK „Kompleksowa restauracja zabudowań Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze” jako przykład realizacji projektu kluczowego¹⁴

Indywidualne projekty kluczowe to przedsięwzięcia o strategicznym znaczeniu dla realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, wskazywane przez Instytucję Zarządzającą. Realizacja tych projektów ma niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego. Wszystkie Instytucje Zarządzające krajowymi i regionalnymi programami operacyjnymi zostały zobowiązane do sporządzenia list projektów indywidualnych.

Już w 2006 roku odbyły się pierwsze spotkania z przedstawicielami subregionów, których efektem było przygotowanie RPO WSL zgodnie z oczekiwaniami przyszłych beneficjentów. To właśnie na tych spotkaniach ustalono przeznaczenie około 40% całego budżetu na realizację kluczowych inwestycji, mających istotne znaczenie z punktu widzenia rozwoju subregionów oraz całego regionu. W ramach tych spotkań zgłoszono 42 projekty indywidualne, z których zarząd województwa wybrał 19 najważniejszych, o łącznej, początkowej wartości 860 mln €.

Jednym ze zgłoszonych projektów kluczowych przez subregion północny i ostatecznie wpisanym na listę projektów indywidualnych przez zarząd województwa był projekt Klasztoru Ojców Paulinów Jasna Góra pod nazwą „Kompleksowa restauracja zabudowań Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze” o wartości 16 mln €.

Celem projektu jest kompleksowa restauracja zabudowań klasztoru, a przez to zachowanie dziedzictwa kulturowego dla przyszłych pokoleń i ochrona niezwykle cennego obiektu przed zniszczeniem.¹⁵

6.1. Od pomysłu do realizacji – etap fizyki

Warunkiem koniecznym do uzyskania dofinansowania ze środków europejskich jest pomysł, którego wdrożenie przyczyni się do uzyskania konkretnych korzyści, oraz ujęcie tego pomysłu w ramy wniosku o dofinansowanie. Przed przystąpieniem do sporządzania wniosku

¹⁴ Rozdział 6 opracowano na podstawie: osobistych wywiadów z menedżerami projektu, strony internetowej projektu www.jasnagora.agrotur.org.pl, pracy magisterskiej: Sławomir Osman pt.: Absorpcja funduszy europejskich na przykładzie projektu kluczowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, wykonanej w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu, wydział zamiejscowy w Chorzowie, kierownik naukowy dr J. Toczyńska, Chorzów, lipiec 2012; Raportu z badań przeprowadzonych przez PSDW Sp. z o.o. na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego WSL pt. Poza-konkursowe ścieżki wyboru projektów w ramach PRO WSL 2007-2013, Urząd Marszałkowski woj. śląskiego, Katowice 2010, a także innych materiałów z zakresu wytycznych IZ RPO WSL.

¹⁵ Studium Wykonalności inwestycji „Konserwacja i remont budynku Bazyliki pod wezwaniem Krzyża Świętego i Narodzenia Matki Bożej”. ARL AGROTUR SA, s. 7.

o dofinansowanie dobrą praktyką jest sporządzenie fiszki projektowej, zawierającej najistotniejsze informacje na temat planowanego projektu. Fiszka projektowa powinna dać odpowiedź na pytanie, na jakie problemy powinien odpowiadać przygotowywany projekt. Fiszka dostarcza także informacji o planowanym zakresie i budżecie; służy również do wstępnej weryfikacji pomysłu. Ponieważ fiszka projektowa zawiera istotne (z punktu widzenia przygotowania i realizacji projektu) informacje, stała się wymaganym elementem na etapie konstruowania indykatywnej listy projektów indywidualnych. Jest zgłoszeniem beneficjenta o zamiarze realizacji projektu kluczowego. Na podstawie fiszek poszczególne subregiony, a później zarząd województwa decydują o wyborze projektów kluczowych.¹⁶ Klasztor Ojców Paulinów Jasna Góra już w 2006 roku zgłosił zamiar realizacji projektu kluczowego.

Pomysł, złożona fiszka zgłoszenia projektu kluczowego, zgodność z kryteriami oceny projektów kluczowych, poparcie subregionu północnego oraz zarządu województwa śląskiego pozwoliły na wpisanie projektu „Kompleksowa restauracja zabudowań Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze” na listę projektów indywidualnych, będącą załącznikiem do Uszczegółowienia RPO WSL.

Fiszka zgłoszeniowa stanowi jeden z pierwszych etapów dla procedury wyboru projektów kluczowych, związanych z pozyskaniem funduszy na realizację. Wybrane dane z fiszki projektowej przedstawiają się następująco:¹⁷

- Tytuł projektu: Kompleksowa restauracja zabudowań Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze.
- Wnioskodawca: Klasztor Ojców Paulinów Jasna Góra.
- Priorytet RPO WSL 2007-2013: Priorytet IV. Kultura Działanie 4.1. Infrastruktura kultury.
- Harmonogram projektu: Czas trwania projektu 3,5 roku. Data zakończenia projektu – grudzień 2012. Projekt został zrealizowany w ramach trzech niezależnych zadań:
 - Zadanie nr I „Rekonstrukcja i konserwacja budynków Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze”, lata 2006-2008 przygotowanie inwestycji wraz z opracowaniem dokumentacji, lata 2007-2010 realizacja zadania.
 - Zadanie nr II „Konserwacja i remont budynku Bazyliki pod wezwaniem Krzyża Świętego i Narodzenia Matki Bożej”, lata 2006-2008 przygotowanie inwestycji wraz z opracowaniem dokumentacji, lata 2009-2012 realizacja zadania.

¹⁶ Tkaczyński J.W., Świstak M., Sztorc E.: Projekty europejskie: Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych. Warszawa 2011, s. 185-190.

¹⁷ Osman S.: Absorpcja funduszy europejskich na przykładzie projektu kluczowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Praca magisterska wykonana w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu, wydział zamiejscowy w Chorzowie, kierownik naukowy dr J. Toczyńska, Chorzów, lipiec 2012, s. 64, www.jasnagora.agrotur.org.pl/, 18.01.2012.

- Zadanie nr III „Kurtyna północna – wjazd na teren Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze w Częstochowie”, lata 2006-2008 przygotowanie inwestycji wraz z opracowaniem dokumentacji, lata 2009-2011 realizacja zadania.
- Koszt projektu: wartość ogółem projektu – 42 597 831 zł, koszty kwalifikowalne – 41 680 473 zł, dofinansowanie RPO WSL – 35 220 000 zł (84,5% wydatków kwalifikowanych), promesa ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) – 5 491 402 zł (13,17%), środki własne – 1 886 429 zł (2,33%).¹⁸
- Zakładane rezultaty: liczba obiektów dziedzictwa kulturowego poddana procesom: rewitalizacji, konserwacji, renowacji, rewaloryzacji, modernizacji, adaptacji – 4; liczba osób korzystających z obiektów zaadoptowanych na cele kulturalne – 4,7 mln.

Jak widać, beneficjent już na tak wczesnym etapie musiał znać zakres projektu, jego orientacyjny koszt, planowany harmonogram oraz produkty i rezultaty, jakie mają zostać osiągnięte. Przedstawione w fiszce informacje, a w szczególności informacje na temat zakresu i uzasadnienia, podlegają ocenie IZ RPO WSL. W przypadku pozytywnej oceny i akceptacji zarządu projekt może zostać wpisany na Indykatorywną Listę Indywidualnych Projektów Kluczowych.

Dla każdego projektu wpisanego na tę listę musi zostać podpisana umowa ramowa lub umowa o dofinansowanie w terminie nie późniejszym niż 6 miesięcy od dnia podjęcia uchwały o przyjęciu listy projektów kluczowych. Do 8 lipca 2008 r. musiały zatem zostać podpisane umowy ramowe, natomiast do 12 maja 2008 r. musiała zostać złożona dokumentacja projektowa. W ramach RPO WSL podczas oceny dopuszczono wstępną i pełną ocenę projektu kluczowego. Wstępna dokumentacja projektowa podlegała ocenie formalnej i merytoryczno-technicznej zgodnie z kryteriami wyboru projektów. Podczas wstępnej oceny sprawdzana była kwalifikowalność wydatków oraz kompletność przedstawionej dokumentacji. Po uzyskaniu pozytywnej oceny została podpisana umowa ramowa, która zobowiązała beneficjenta do prawidłowego i terminowego przygotowania projektu kluczowego.¹⁹

6.2. Od umowy ramowej do umowy o dofinansowanie

Przedmiotem umowy ramowej jest ujęcie w formalne ramy praw i obowiązków beneficjenta w zakresie przygotowania projektu do realizacji. Umowa ta stanowi wstępną deklarację realizacji projektu, pozwala również na zarezerwowanie środków na ten cel

¹⁸ Dane ostateczne po zakończeniu projektu, zaczerpnięto ze strony projektu www.jasnagora.agrotur.org.pl/, 18.01.2013.

¹⁹ Podręcznik Procedur Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. IZ RPO WSL, Katowice, listopad 2012, s. 81-84.

w ramach budżetu RPO WSL. Beneficjent podpisując umowę ramową, zobowiązuje się do złożenia wniosku o dofinansowanie wraz z wymaganymi załącznikami w określonym terminie. IZ RPO WSL natomiast zobowiązuje się do podpisania umowy o dofinansowanie, pod warunkiem pełnego zrealizowania postanowień umowy ramowej, uzyskania pozytywnej oceny formalnej i merytoryczno-technicznej złożonego wniosku, a także dostępności odpowiednich środków w ramach RPO WSL. Umowa ramowa reguluje następujące kwestie związane z przygotowaniem projektu kluczowego:

- Wartość projektu. Umowa ramowa określa szacunkowe wartości projektu ogółem, wydatków kwalifikowanych oraz wkładu własnego. W przypadku Klasztoru Ojców Paulinów Jasna Góra wartość dofinansowania z umowy ramowej pozostała niezmienna w stosunku do umowy o dofinansowanie. Wartość dofinansowania wynosiła 35,2 mln zł, co wg ówczesnego kursu stanowiło 10 mln €. Zgodnie ze szczegółowym budżetem, wartość projektu kluczowego klasztoru w czerwcu 2012 r. wynosiła 8,7 mln €. Należy jednak podkreślić, że w międzyczasie podwyższono dofinansowanie o 1,1 mln zł. Oznacza to, że na realizację kolejnych projektów IZ RPO WSL mogło przeznaczyć dodatkowe 1,1 mln €.
- Termin złożenia wniosków o dofinansowanie. Dla projektu kluczowego „Kompleksowa restauracja zabudowań Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze” termin ten został ustalony na dzień 25 września 2008 r. Z uwagi na dosyć szeroki zakres projektu kluczowego, został on podzielony na trzy odrębne tematycznie zadania, dla których zostały przygotowane odrębne wnioski o dofinansowanie. Terminy oraz wartości poszczególnych projektów określał załącznik do umowy ramowej. Podzielenie projektu na zadania umożliwiło większą kontrolę nad projektem oraz zapewniło płynniejszą realizację wszystkich zadań.
- Monitorowanie i sprawozdawczość. Klasztor Ojców Paulinów Jasna Góra, jak każdy inny beneficjent projektu kluczowego, został zobowiązany do składania sprawozdań z przygotowania projektu do realizacji. Zgodnie z umową sprawozdania te były składane raz na trzy miesiące i obejmowały wszystkie aspekty, mające wpływ na realizację projektu, np. stopień przygotowania dokumentacji, prawo do dysponowania nieruchomością, procedurę wyboru wykonawców, rzeczową realizację inwestycji, informację o kosztach oraz zidentyfikowane problemy. Klasztor Ojców Paulinów wiele z tych dokumentów miał opracowane na długo przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Inwestycja była bowiem realizowana od 2008 roku, początkowo ze środków własnych.
- Procedura zawierania umów z wykonawcami. Klasztor Ojców Paulinów Jasna Góra nie podlega Ustawie Prawo zamówień publicznych, ale zgodnie z umową ramową

i szczegółowymi wytycznymi w sprawie udzielania zamówień był zobowiązany do wyboru wykonawcy opierając się na najbardziej korzystnej ekonomicznie i jakościowo ofercie. Ponadto, musiały zostać zachowane zasady przejrzystości, jawności i ochrony uczciwej konkurencji oraz równości szans wykonawców. Do wyboru wykonawcy zastosowano wytyczne IZ RPO WSL oraz zapisy Ustawy Kodeks cywilny.

Przy tak skonstruowanej umowie obie strony dążą do osiągnięcia celu, jakim jest podpisanie umowy o dofinansowanie. Efektem wykonania przedmiotu umowy jest przygotowanie wniosku aplikacyjnego z wymaganymi załącznikami. Czynnością poprzedzającą złożenie wniosków było otwarcie naboru wniosków o dofinansowanie projektu kluczowego „Kompleksowa restauracja zabudowań Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze”. W ramach naboru o dofinansowanie mógł ubiegać się jedynie Klasztor Ojców Paulinów Jasna Góra. Na nabór wniosków, który trwał do 25 września 2008 r., przeznaczono 10 mln €, zgodnie z zapisami umowy ramowej.

Zgodnie z terminami umowy ramowej do dnia 25 września 2008 r. złożono wnioski o dofinansowanie dla wszystkich zadań wchodzących w skład projektu kluczowego. Ocena formalna i ocena merytoryczno-techniczna odbyła się na podstawie kryteriów wyboru projektów, zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący RPO WSL. Na etapie oceny możliwe było uzupełnianie dokumentacji, aż do momentu spełniania wszystkich wymogów, postawionych przez IZ RPO WSL. Po uzyskaniu pozytywnej oceny, zarząd województwa podjął uchwałę o dofinansowaniu projektu kluczowego, która pozwoliła na podpisanie z Klasztorem trzech umów o dofinansowanie. Od momentu złożenia fiszki projektu w 2006 r. do momentu podpisania umowy o dofinansowanie w 2009 r. minęły trzy lata. Kolejnym etapem w długim cyklu życia projektu kluczowego była realizacja projektu i rozliczenie otrzymanego dofinansowania.

6.3. Wdrażanie projektu – od umowy o dofinansowanie do rozliczenia projektu

Umowa o dofinansowanie projektu oprócz korzyści, jakie przysługują beneficjentowi określa wiele obowiązków, związanych z realizacją projektu dofinansowanego z funduszy europejskich. Obowiązki beneficjenta wynikają również z właściwych aktów prawa i wytycznych. Elementami umowy są również wnioski o dofinansowanie oraz harmonogram rzeczowo-finansowy. Dokumenty te wyznaczają zakres rzeczowy projektów oraz inne szczegółowe dane, identyfikujące projekt.²⁰

²⁰ Tkaczyński J.W., Świstak M., Sztorc E.: op.cit., s. 342-346.

Początkowo inwestycja klasztoru była finansowana ze środków własnych (od 2008 r.). Podpisana umowa o dofinansowanie z 2009 r. uprawniła klasztor do złożenia pierwszego wniosku o płatność, a także umożliwiła wnioskowanie o zaliczkę na przyszłe wydatki. Wytyczne z 2009 r. w zakresie udzielania wsparcia w formie zaliczki pozwalały na wypłatę 70% dofinansowania w tej formie. Dopiero na początku 2011 r. zmieniono te zasady, dzięki czemu każdy beneficjent mógł wnioskować o 100% dofinansowania w formie zaliczki. Zmiana przyczyniła się do sprawniejszego wydatkowania funduszy unijnych oraz łatwiejszego finansowania inwestycji.

Sam wniosek o płatność, składany co najmniej raz na trzy miesiące, ale nie częściej niż raz na miesiąc, pełni on również funkcję sprawozdawczą. Przedstawia finansowy i rzeczowy postęp w realizacji projektu. Pełniona funkcja sprawozdawcza nie zwalnia beneficjenta z obowiązku składania wniosków, nawet w przypadku, gdy w danym okresie nie były poniesione żadne wydatki. Wniosek o płatność łączy informacje o poniesionych wydatkach wraz z opisem zadań, w związku z którymi zostały one poniesione.²¹

Harmonogram składania wniosków o płatność

Wnioski o płatność należy składać zgodnie z harmonogramem składania wniosków o płatność. Każdy beneficjent od momentu wybrania projektu do dofinansowania aż do złożenia wniosku o płatność końcową składa taki harmonogram w cyklu kwartalnym. W harmonogramie deklarowane są wysokości oraz terminy wnioskowania o zaliczki i refundacje z dokładnością do jednego miesiąca dla całego okresu realizacji. IZ RPO WSL na podstawie przesyłanych harmonogramów tworzy prognozy wydatków, dlatego też wymaga od beneficjentów zachowania należytej staranności. Przesłane harmonogramy odgrywają kluczową rolę w planowaniu wydatków IZ i zabezpieczeniu środków przeznaczonych do wypłaty dla beneficjentów, w ramach składanych wniosków o płatność. Niezwykle istotna jest dyscyplina wywiązywania się z zadeklarowanych terminów i wartości składanych wniosków. Ma ona bowiem istotne znaczenie dla realizacji RPO WSL, m.in. w odniesieniu do dokonywanych na rzecz beneficjentów płatności czy możliwości podpisywania kolejnych umów o dofinansowanie. Znaczące rozbieżności pomiędzy planowanymi a poniesionymi wydatkami mogą przyczynić się do ograniczenia dostępności środków w kolejnych okresach rozliczeniowych.

Brak pokrycia wartości i terminów składanych wniosków o płatność negatywnie wpływa na wdrażanie programu operacyjnego. IZ RPO WSL na bieżąco monitoruje i publikuje informacje na temat zgodności złożonych wniosków o płatność. Analizie poddano miesiące maj, czerwiec, lipiec. Beneficjenci RPO WSL zadeklarowali w harmonogramach wniosków o płatność, że w tym czasie złożą 499 wniosków o łącznej wartości 387 mln zł.

²¹ Ibidem, s. 395-396.

W rzeczywistości, w terminie złożono 181 wniosków, w zgodnych kwotach, przy czym za wniosek zgodny uważa się taki wniosek, którego wartość wynosi co najmniej tyle, ile zadeklarowana wartość w harmonogramie składania wniosków o płatność. Wartość zgodnych wniosków w tym okresie wynosiła 184 mln zł, co stanowi 48% zadeklarowanych wydatków przez wszystkich beneficjentów.

Klasztor Ojców Paulinów Jasna Góra od momentu podpisania wszystkich umów o dofinansowanie (na przełomie marca i kwietnia 2009 r.) do sierpnia 2012 r. złożył dla wszystkich projektów 50 wniosków o płatność, z czego 5 to jedynie sprawozdania z realizacji projektu.

Na etapie realizacji dużą uwagę poświęcono sporządzaniu harmonogramów rzeczowo-finansowych, które były punktem wyjścia przy sporządzaniu harmonogramów składania wniosków o płatność. Dzięki temu na każdym etapie realizacji inwestycji nie było problemów z rozliczeniem zaliczki. Umożliwiło to składanie wniosków o płatność zgodnie z planem przedstawionym w harmonogramie składania wniosków o płatność. Wnioski o płatność składane przez klasztor charakteryzowały się wysokim stopniem realizacji harmonogramów płatności.

Rzeczowa i finansowa realizacja projektu kluczowego

Z analizy harmonogramów składania wniosków o płatność dla wszystkich zadań realizowanych w ramach projektu kluczowego wynika, że 67% dofinansowania zostało pozyskane w formie zaliczki. W formie refundacji zostało natomiast pozyskane 33%. Należy zwrócić uwagę na fakt, że pozyskiwane środki z refundacji zazwyczaj były przeznaczane na pokrycie wkładu własnego w późniejszym etapie.

Według montażu finansowego dla projektu kluczowego, Klasztor Ojców Paulinów Jasna Góra na realizację inwestycji w części kwalifikowanej miał przeznaczyć 1 mln zł. Rzeczywistość wyglądała jednak inaczej. Do momentu podpisania umowy o dofinansowanie i pierwszej refundacji wydatków w lipcu 2009 r. Klasztor ze środków własnych na realizację inwestycji przeznaczył ok. 4 mln zł. Na żadnym etapie realizacji inwestycji nie była zachowana proporcja finansowania inwestycji: RPO WSL – 84,5%, MKiDN – 13,17%, środki własne – 2,33%. Wpływ na taki stan rzeczy miało rozpoczęcie inwestycji przed podpisaniem umowy o dofinansowanie, zasady w sprawie wypłacania zaliczek w formie 70% dofinansowania (do końca 2010 r.), niejednokrotna potrzeba samodzielnego sfinansowania prac i uzyskanie w późniejszym okresie refundacji oraz konieczność zapewnienia 5% płatności końcowej dla każdego z zadań. Wszystkie te czynniki spowodowały, że docelowy montaż finansowy nie miał odzwierciedlenia w rzeczywistych przepływach pieniężnych. Podobnie sytuacja wygląda w każdym innym projekcie. Beneficjenci podpisując umowę o dofinansowanie muszą zabezpieczyć co najmniej 15% wkładu własnego. W rzeczywistości

na sfinansowanie inwestycji będą musieli przeznaczyć co najmniej 19,25% wkładu własnego w wydatkach kwalifikowanych. Taki, a nie inny sposób finansowania inwestycji powoduje, że montaż z umowy o dofinansowanie zostanie zrealizowany po wypłaceniu ostatniej transzy dofinansowania.

Realizacja projektu kluczowego pt. „Kompleksowa restauracja zabudowań Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze” przebiegała bez większych problemów. Jedynym istotnym problemem okazało się wprowadzenie 23% stawki podatku VAT na prace konserwatorskie, które do końca 2010 roku były zwolnione z obowiązku podatkowego. W 2011 roku, kiedy planowano przeprowadzić największy zakres prac, Ministerstwo Finansów wydało rozporządzenie zwalniające z podatku usługi polegające na prowadzeniu prac konserwatorskich, jednak tylko do końca roku. W 2012 roku, gdy rozporządzenie przestało obowiązywać, zarząd województwa podjął Uchwałę o przeznaczeniu dodatkowych środków na realizację projektu kluczowego. Problem opodatkowania prac konserwatorskich to problem ogólnokrajowy, który dotknął wszystkie projekty, których przedmiotem realizacji były prace konserwatorskie.

Z uwagi na płynną realizację projektu kluczowego przez Klasztor Ojców Paulinów Jasna Góra, można wysunąć wniosek, że długie przygotowania do realizacji projektu przyczyniły się do sprawnego wydatkowania środków w ramach RPO WSL. Zastosowanie w tym przypadku indywidualnej oceny projektów miało swoje uzasadnienie i przełożenie na rzeczową realizację projektu. Rozbudowany projekt, składający się z kilku zadań, został dobrze przygotowany do realizacji.

7. Podsumowanie

Fundusze europejskie są podstawowym instrumentem polityki regionalnej Unii Europejskiej. Środki finansowe mają za zadanie niwelować dysproporcje w rozwoju gospodarczym poszczególnych regionów Unii, wspierając w ten sposób stabilny i zrównoważony rozwój gospodarek poszczególnych państw członkowskich. Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego stanowi najistotniejszy instrument polityki regionalnej województwa w perspektywie finansowej 2007-2013, spajający większość zadań, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne jednostki publiczne, w ramach funduszy strukturalnych.

Fundusze europejskie w województwie śląskim cieszą się niezwykle dużym zainteresowaniem. Wartość złożonych wniosków o dofinansowanie dwukrotnie przekroczyła alokację programu. Wśród wszystkich Regionalnych Programów Operacyjnych, województwo śląskie zajmuje pierwsze miejsce pod względem liczby podpisanych umów o dofinansowanie oraz wartości

dofinansowania w podpisanych umowach. Jednak biorąc pod uwagę wysokość budżetu RPO WSL i wskaźniki wykorzystania funduszy, jak do tej pory wnioski o płatność stanowią 52,9% możliwych środków (stan na 31.12.2012), co jest jednym z gorszych wyników w kraju. Z punktu widzenia Urzędu Marszałkowskiego, jako Instytucji Zarządzającej jest to istotny problem. Wina w dużej mierze leży po stronie beneficjentów, którzy często przygotowują projekty w nadmiernym pośpiechu, czasem nie zdając sobie sprawy z problemów, jakie mogą przynieść nieprzemyślane decyzje w późniejszym rozliczeniu projektu. Drugą z przyczyn jest opóźnienie RPO w czasie, pierwszy konkurs został rozstrzygnięty dopiero w marcu 2008 roku.

Analizując dotychczasowe wyniki można stwierdzić, że niemożliwe jest wykorzystanie budżetów Regionalnych Programów Operacyjnych w 100%. Biorąc pod uwagę, że powstające oszczędności w projektach wykorzystywane są do dofinansowania kolejnych projektów, okaże się, że pod koniec realizacji programów operacyjnych zabraknie czasu, by oszczędności przenieść do kolejnych projektów. Ponadto, zakończone projekty poddawane są kontrolom, które często kończą się nakładaniem korekt finansowych. Projekty zakończone w 2015 roku, dla których takie korekty zostaną nałożone, spowodują, że wykonanie całego budżetu nie będzie możliwe w 100%.

Inaczej niż konkursowe przygotowywane są projekty pozakonkursowe. Charakteryzują się one znacznie większym stopniem przygotowania ich do realizacji. Z dostępnych prawie 1,9 mld zł na projekty kluczowe zakontraktowane zostało 100% dostępnej alokacji (stan na 3.10.2012 r.). Wydatkowanych zostało 36% środków, co jest wynikiem niższym niż średnia dla całego programu. Jednak trzeba zauważyć, że w latach 2012-2014 nastąpi znaczne przyspieszenie w wydatkowaniu środków na projekty kluczowe, ponieważ wtedy nastąpi realizacja czterech dużych projektów. Biorąc pod uwagę, że wszystkie projekty kluczowe są w trakcie realizacji oraz fakt jak wiele uwagi zostało poświęconej na przygotowanie tych projektów w latach poprzednich, należy przypuszczać, że wykorzystanie dostępnych funduszy na realizację projektów kluczowych będzie kształtować się na bardzo wysokim poziomie, zdecydowanie wyższym niż dla pozostałych projektów. Duża wartość tych projektów przyczyni się do podniesienia średniej wydatkowanych środków dla całego programu operacyjnego.

Na przykładzie projektu kluczowego Klasztoru Ojców Paulinów na Jasnej Górze pokazano, że długie przygotowania wpłynęły na sprawną realizację projektu i efektywne wykorzystanie funduszy europejskich. Warto jednak zauważyć, że kluczowe dla losów każdego projektu okazują się rzetelne przygotowania, a nie sposób przeprowadzenia naboru, czego dowodem są liczne projekty, których realizacja zakończyła się sukcesem.

Wyjątkowo rozbudowana procedura naboru projektów kluczowych oraz monitoringu projektów już w fazie przygotowań spowodowały, że proces pozyskiwania środków unijnych przez Klasztor Ojców Paulinów na Jasnej Górze trwał tak długo. Już na początku 2007 roku złożono fiszkę projektową, a dopiero w 2009 roku podpisano umowę o dofinansowanie, by następnie rozpocząć realizację prac na szeroką skalę i rozliczyć zakontraktowane dofinansowanie. Długie przygotowania spowodowały, że wniosek o dofinansowanie uzyskał wysoką ocenę merytoryczną, a sam projekt został dobrze przygotowany do realizacji, co umożliwiło sprawne realizację i rozliczenie inwestycji.

Mimo nie do końca pozytywnych wskaźników wykorzystania funduszy europejskich w województwie śląskim należy pozytywnie ocenić dotychczasowy proces wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Jak do tej pory fundusze europejskie przyczyniły się do rozwiązania wielu problemów komunikacyjnych, zmodernizowania infrastruktury miejskiej czy też rozwiązania problemów związanych z degradacją środowiska. Efekty rzeczowe bycia częścią zjednoczonej Europy widoczne są już teraz, a na wykorzystanie całego budżetu w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 pozostało pół roku.

Bibliografia

1. Indykatoryny Wykaz Indywidualnych Projektów Kluczowych. Załącznik nr 8 do szczegółowego opisu priorytetów RPO WSL na lata 2007-2013. IZ RPO WSL, Katowice, październik 2012.
2. Osman S.: Absorpcja funduszy europejskich na przykładzie projektu kluczowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Praca magisterska wykonana w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu wydział zamiejscowy w Chorzowie, kierownik naukowy dr J. Toczyńska, Chorzów, lipiec 2012.
3. Podręcznik Procedur Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. IZ RPO WSL, Katowice, listopad 2012.
4. Pozakonkursowe ścieżki wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Indykatoryny Wykaz Projektów Kluczowych oraz Programy Rozwoju Subregionów. Raport z badania przeprowadzonego przez PSDW Sp. z o.o., Urząd Marszałkowski województwa śląskiego, Katowice 2010.
5. Strategiczne kryteria wyboru projektów indywidualnych do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego. Załącznik 13 do wytycznych do procedury

- Projektów Kluczowych oraz Programów Rozwoju Subregionów. IZ RPO WSL, Katowice, sierpień 2011.
6. Studium Wykonalności Inwestycji „Konserwacja i remont budynku Bazyliki pod wezwaniem Krzyża Świętego i Narodzenia Matki Bożej”. ARL AGROTUR SA.
 7. Szczegółowy budżet RPO WSL na lata 2007-2013. Załącznik 1 do szczegółowego opisu priorytetów RPO WSL na lata 2007-2013. IZ RPO WSL, Katowice, październik 2012.
 8. Tkaczyński J.W., Świstak M., Sztorc E.: Projekty europejskie: Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania inwestycji. Warszawa 2011.
 9. Wykorzystanie środków UE w ramach narodowych strategicznych ram odniesienia 2007-2013. Informacja miesięczna za grudzień 2012 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, styczeń 2013.
 10. Wytyczne do procedury Projektów Kluczowych oraz Programów Rozwoju Subregionów. IZ RPO WSL, Katowice, październik 2011.
 11. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jednolity; Dz.U. 2009, nr 84, poz. 712, z późn. zm.
 12. www.funduszeuropejskie.gov.pl.
 13. www.efs.gov.pl.
 14. www.popt.gov.pl.
 15. <http://rpo.slaskie.pl>.
 16. <http://rpo-promocja.slaskie.pl>.
 17. www.mrr.gov.pl,
 18. www.jasnagora.agrotur.org.pl.

Abstract

This paper presents the status of implementation of the Regional Operational Programme of the Silesia Voivodeship (ROP SV) 2007-2013, including the status of implementation of the key projects. It shows the positive and negative aspects of organizational processes and the processes of key projects financing – in general, as well as in an example, on the basis of a selected key project: “The renovation of the Pauline Fathers’ Monastery in Jasna Góra”.

The analysis of key projects implementation reveals that long and complicated process of obtaining funding from the European Union contributes to a better preparation for the implementation of these projects and results in more efficient spending of the EU funds.