

Anna Bera*

Bogusław Walczak**

Rola i zakres oceny eksperckiej w projektach współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej

Wstęp

Mogłoby się wydawać, że kończący się okres programowania 2007-2013 oznacza, że w puli funduszy unijnych pozostało już niewiele środków finansowych przeznaczonych dla przedsiębiorców. Okazuje się jednak, że w 2013 r. przedsiębiorcy będą mieli do wykorzystania jeszcze ponad 2 mld zł przyznanych przez Brukselę. Większość z tej puli przeznaczona jest na innowacje inwestycyjne w ramach programu Innowacyjna Gospodarka, a instytucją odpowiedzialną za podział większości tych środków będzie Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Stąd nadal aktualne jest umiejętne i merytorycznie poprawne przygotowanie dokumentacji projektowej. Korzystanie z funduszy Unii Europejskiej wiąże się bowiem z koniecznością poddania się licznym procedurom oceny (formalnej, środowiskowej, pomocy publicznej, ekonomiczno-finansowej, merytoryczno-technicznej). Odnoszą się one zarówno do etapu ubiegania się o dofinansowanie projektu, jak i do późniejszych etapów związanych z samą realizacją projektu oraz jego oddziaływaniem już po zakończeniu [Trocki, Gruczy, 2007, s. 223]. Wniosek projektowy wraz z dokumentacją projektu powinien spełniać wszystkie wymagane kryteria formalne i merytoryczne. Te ostatnie zależą głównie od charakteru programu, do którego przypisany jest projekt. Wniosek projektowy powinien precyzyjnie uzasadniać potrzebę realizacji zamierzonego projektu oraz szczegółowo prezentować jego cele oraz to, w jaki sposób będą one zrealizowane. Kluczowe jest również, aby projekt uwzględniał priorytety i nadrzędne cele programu, a w szerszym kontekście cele polityki, które realizuje obecnie Unia Europejska.

* Dr, Katedra Finansów Przedsiębiorstwa, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński, anna.bera@wzieu.pl, tel.: 91 444 31 80

** Prof. dr hab., Katedra Finansów Przedsiębiorstwa, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński, bogusław.walczak@wzieu.pl, tel.: 91 444 31 80

W artykule podjęto próbę analizy roli i zakresu oceny eksperckiej projektów dokonywanej na podstawie dokumentacji projektowej. Rozważania zawarte w artykule mają swoje znaczenie również w kontekście nowego okresu programowania 2014-2020 i pracach trwających nad formułowaniem przyszłych kryteriów oceny projektów. Zmiany te powinny bowiem zmierzać w kierunku upraszczania kryteriów oceny z zachowaniem jednak tych wszystkich aspektów, które pozwolą na pełną i rzetelną merytorycznie ocenę dokumentacji projektowej przedłożonej przez Wnioskodawcę. Z perspektywy oceny eksperckiej okazuje się bowiem, że uszczegółowianie kart oceny nie zawsze przynosi zamierzony efekt, który planuje osiągnąć instytucja zarządzająca funduszami europejskimi.

1. Zakres oceny eksperckiej projektów aplikujących o dotację

Szansę na otrzymanie dotacji zwiększa odpowiednie przygotowanie wniosku i dokumentacji projektowej pod względem formalnym, ekonomiczno-finansowym i merytoryczno-technicznym. Powodzenie projektu przy ocenie eksperckiej wiąże się przede wszystkim z:

- precyzyjnym zdefiniowaniem celów projektu i trafną argumentacją gospodarczą na jego rzecz [Lock, 2009, s. 16],
- odpowiednio sformułowaną i spójnie założoną strategią realizacji projektu,
- prawidłowo zdefiniowanymi wskaźnikami rezultatu projektu oraz ich realnością wykonania przez projektodawcę,
- mocnym wsparciem projektu oraz jego menedżera przez wyższe kierownictwo,
- dostępnością odpowiednich środków finansowych i innych zasobów (kadrowych, rzeczowych, informatycznych etc.) niezbędnych do zrealizowania projektu,
- kompetencjami technicznymi właściciela i pracowników do realizacji projektu,
- powszechną w całej organizacji kulturą wysokiej jakości,
- odpowiednią strukturą organizacyjną projektodawcy,
- uwzględnieniem warunków bezpieczeństwa i higieny pracy wszystkich osób związanych z projektem,
- właściwą komunikacją personelu zaangażowanego w projekt.

Pierwszy wymieniony czynnik sukcesu projektu dotyczy właściwie zdefiniowanego **celu projektu i trafnej argumentacji gospodarczej za**

jego realizacją. Realizacja tego zadania leży w znacznej mierze w zakresie kompetencji kierownictwa przedsiębiorstwa, które musi czasem podjąć decyzję o położeniu większego nacisku na jeden czy dwa podstawowe cele projektu kosztem pozostałych. Przejrzyste i trafnie sformułowanie celu/cel projektu powinny przełożyć się na zdefiniowane kluczowe wskaźniki rezultatu. Te z kolei powinny być realne do wykonania i pozostawać w ścisłej korelacji z potencjałem kadrowym, rzeczowym i finansowym Wnioskodawcy. Nierealne w sensie rynkowym wskaźniki rezultatu (przeszacowanie ich wartości np. poprzez zawyżanie możliwych do osiągnięcia przychodów osiągniętych w następstwie realizacji projektu, wprowadzenie zbyt wielu nowych lub ulepszonych usług/produktów) wcale nie oznaczają, że przedłożony do oceny projekt uzyska przewagę konkurencyjną nad innymi aplikacjami projektowym. W projekcie kluczowe znaczenie ma również **spójnie sformułowana strategia realizacji projektu.** Wnioskodawcy często zapominają, że poddawane ocenie wnioski i dokumentacja projektu powinny zostać podporządkowane określonej dla projektu strategii pozostającej w silnej korelacji z ramami konkursu, na jaki został przygotowany projekt. Projekt powinien bowiem komponować się z dotychczas realizowaną strategią przedsiębiorstwa. Nie może być to jednorazowe działanie, gdyż realizacja projektu powinna przyczyniać się do zwiększania wartości przedsiębiorstwa (beneficjenta).

W dalszej kolejności należy wskazać na realność wykonania projektu w aspekcie finansowym. Projektodawcy często nie zdają sobie sprawy, że istotnym elementem oceny projektu jest **dostępność odpowiednich środków finansowych** potrzebnych do jego realizacji, a także innych zasobów (kadrowych, rzeczowych, informatycznych etc.), które pozwolą na prawidłowe realizowanie zadań określonych w projekcie. Przygotowanie realnego (w świetle możliwości finansowych Wnioskodawcy oraz jego zdolności do pozyskania finansowania obcego) oraz optymalnego planu finansowania projektu nadal jest dla Wnioskodawców aplikujących o dotację zadaniem niezwykle trudnym. Dotyczy to w szczególności tych Wnioskodawców, których kondycja finansowa wskazuje na wysokie ryzyko finansowe projektu. Niezwykle ważne jest wówczas, aby w sposób jednoznaczny i „czytelny” przedstawić źródła finansowania zadań projektowych. Wybór instrumentów finansowania (to co jest określane montażem finansowym projektu) polega na wyborze optymalnych źródeł finansowania, potwierdzających zarówno wykonalność projektu, jak

i jego racjonalność ekonomiczną. Należy także wskazać na dostępność wybranych źródeł finansowania.

Kluczowym czynnikiem sukcesu projektu są również **kompetencje techniczne właściciela i pracowników do realizacji projektu**. Kompetencje związane są z wartościami przedsiębiorstwa, których przestrzeganie zapewnia sukces i świadczy o unikalnym charakterze danego przedsiębiorcy. Ważne jest, żeby wykazać przedsiębiorczość (w zakresie odpowiedzialności za projekt, wykorzystanie czasu pracy i dyscypliny w realizowaniu zadań projektowych) oraz ciągłe doskonalenie, partnerstwo i przyjazne środowisko.

Sukces projektu wiąże się również z powszechną kulturą wysokiej jakości w przedsiębiorstwie, która ma miejsce m.in. poprzez wdrożone w przedsiębiorstwie systemy ISO czy stosowane systemy szkoleń pracowników. Znaczenie ma również odpowiednia struktura organizacyjna w przedsiębiorstwie występującym o dotację, a także odpowiednia komunikacja personelu zaangażowanego w projekt.

Reasumując, prawidłowo przeprowadzona ocena projektu powinna odnosić się do pięciu podstawowych kryteriów [Skalik, 2009, s. 193], czyli:

- 1) skuteczności (*effectiveness*) – odniesienie osiągniętych rezultatów do założonych celów,
- 2) efektywności (*efficiency*) – porównanie zaangażowanych zasobów z osiągnięciami na poziomie produktów, rezultatów lub oddziaływania projektu,
- 3) użyteczności (*utility*) – porównanie potrzeb grup docelowych (beneficjentów) z osiągniętymi rezultatami,
- 4) trafności (*relevanse*) – odniesienie zgodności celów projektu do potrzeb grup docelowych (beneficjentów) oraz ich adekwatności do sytuacji zmian potrze,
- 5) trwałości (*sustainability*) – określenie szans na stałość efektów projektu po zakończeniu jego finansowania.

Wymienionym kryteriom powinno zostać podporządkowane przygotowanie projektu, co już w początkowym etapie pozwoli uniknąć wielu błędów rzutujących na ocenę ekspercką (w szczególności tą punktową).

2. Zakres i rodzaje innowacji w projekcie

Przedsiębiorstwa angażują się w działalność innowacyjną z wielu różnych powodów. Ich cele mogą dotyczyć produktów, rynków, efektywno-

ści, jakości czy wdrażania zmian. Ustalenie motywacji przedsiębiorstw do podejmowania działalności innowacyjnej oraz roli tych motywów ułatwia zbadanie czynników stymulujących działalność innowacyjną, takich jak konkurencja czy szanse wejścia na nowe rynki. Kluczowym elementem w projekcie jest wykazanie w sposób właściwy innowacyjności założonych w projekcie działań i efektów (wskaźników rezultatu). Zgodnie z *Oslo Manual* [*Oslo Manual* 2005, s. 48] pod pojęciem innowacji rozumie się wprowadzenie do praktyki w przedsiębiorstwie nowego lub znacząco ulepszanego rozwiązania w odniesieniu do produktu (towaru lub usługi), procesu, marketingu lub organizacji. Istotą innowacji jest wdrożenie nowości do praktyki. Wdrożenie nowego produktu (towaru lub usługi) polega na zaoferowaniu go na rynku — wdrożeniu nowego procesu, nowych metod marketingowych lub nowej organizacji oraz zastosowaniu ich w bieżącym funkcjonowaniu przedsiębiorstwa.

Innowacja dotyczy zmian, które niosą ze sobą znaczący walor **nowości** dla firmy, nie obejmuje natomiast zmian mało znaczących lub niezawierających w sobie wystarczającego stopnia nowości [*Oslo Manual* 2005, s. 20]. Minimalne kryterium, aby zmiana w zakresie produktów lub funkcji firmy mogła zostać uznana za innowację na poziomie przedsiębiorstwa, stanowi to, aby była ona nowością (lub znaczącym udoskonaleniem) dla firmy [*Oslo Manual* 2005, s. 21]. O innowacyjności wykraczającej poza zakres przedsiębiorstwa mówi się, wtedy gdy firma jako pierwsza wprowadzi daną innowację na swoim rynku (stanowi ona nowość dla danego rynku) [*Oslo Manual* 2005, s. 62].

W *Oslo Manual* definiuje się cztery typy innowacji, które obejmują szeroki zakres zmian w działalności przedsiębiorstw (firm):

- **innowacje produktowe** (*product innovation*) to wprowadzenie wyrobu lub usługi, które są nowe lub znacząco udoskonalone w zakresie swoich cech lub zastosowań. Zalicza się tu znaczące udoskonalenia pod względem specyfikacji technicznych, komponentów i materiałów, wbudowanego oprogramowania, łatwości obsługi lub innych cech funkcjonalnych;
- **innowacje procesowe** (*process innovation*) czyli innowacja w obrębie procesu to wdrożenie nowej lub znacząco udoskonalonej metody produkcji lub dostawy. Do tej kategorii zalicza się znaczące zmiany w zakresie technologii, urządzeń oraz/lub oprogramowania;

- **innowacje marketingowe** (*marketing innovation*) to wdrożenie nowej metody marketingowej wiążącej się ze znaczącymi zmianami w projekcie/konstrukcji produktu lub w opakowaniu, dystrybucji, promocji lub strategii cenowej. Mogą to być zmiany w projekcie/konstrukcji produktu, w opakowaniu, promocji i dystrybucji produktu, a także w metodach kształtowania cen wyrobów i usług;
- **innowacje organizacyjne** (*organisational innovation*) to wdrożenie nowej metody organizacyjnej w przyjętych przez firmę zasadach działania, w organizacji miejsca pracy lub w stosunkach z otoczeniem.

Istnieje wiele czynników, które mogą utrudniać działalność innowacyjną. Mogą istnieć powody niepodjęcia żadnej działalności innowacyjnej, a także przyczyny spowalniające taką działalność lub wywierające na nią niekorzystny wpływ. Wśród nich są czynniki ekonomiczne, takie jak wysokie koszty czy brak popytu, czynniki związane z danym przedsiębiorstwem, na przykład brak wykwalifikowanego personelu lub brak wiedzy, a także czynniki natury prawnej, jak uregulowania prawne czy przepisy podatkowe. Na innowacje wpływ wywiera także zdolność przedsiębiorstw do nabycia praw do korzyści wynikających z podejmowanej przez nie działalności innowacyjnej. Wpływ innowacji na efektywność działania firm może być różny: od wpływu na sprzedaż i udział w rynku do zmian wydajności i efektywności. Na poziomie rodzaju działalności i kraju ważnym efektem jest zmiana międzynarodowej pozycji konkurencyjnej oraz wzrost łącznej produktywności czynników wytwórczych (*total factor productivity*), transfer wiedzy (*knowledge spillovers*) wynikającej z innowacji na poziomie firm, a także wzrost ilości wiedzy przepływającej w sieciach powiązań. Efekty innowacji produktowych można przede wszystkim mierzyć odsetkiem sprzedaży z tytułu nowych lub udoskonalonych produktów.

3. Kryteria oceny eksperckiej projektów składanych przez przedsiębiorców

Kluczowe elementy oceny eksperckiej w celu określenia poziomu ryzyka projektu oraz oceny realności jego wykonania pod względem finansowym i merytoryczno-technicznym powinny przede wszystkim koncentrować się na określeniu¹:

¹ Przygotowano na podstawie kryteriów oceny eksperckiej stosowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa zachodniopomorskiego i wielkopolskiego.

1. **Realności finansowej projektu** — w szczególności oceniający projekt powinien odpowiedzieć na następujące pytanie: **czy projekt wykazuje opłacalność ekonomiczną** (tu w szczególności analizie poddaje się NPV oraz wewnętrzną stopę zwrotu tzw. IRR) oraz **czy jest wykonalny finansowo**. Istotnymi elementami oceny ekspertów są w szczególności wiarygodność finansowa potencjalnego adresata unijnej dotacji oraz realność zachowania płynności finansowej w trakcie i po realizacji planowanej inwestycji.
2. **Wydatków kwalifikowanych oraz ocenie ich korelacji z celami projektu** — z reguły katalog wydatków kwalifikowanych jest określony przez ramy konkursu. W tym miejscu szczególnie ważne jest jednak, żeby wydatki odpowiadały zaplanowanym w ramach projektu zadaniom, a także korelowały z celem projektu i zdefiniowanymi wskaźnikami rezultatu. Wysokość wydatków jest weryfikowana pod względem jakościowym i ilościowym, sprawdza się również spójność zaplanowanych wydatków z harmonogramem projektu.
3. **Wykonalności projektu pod względem kadrowym, technicznym i organizacyjnym** — ekspert musi w szczególności wszechstronnie przeanalizować dokumentację projektu, aby wyczerpująco odpowiedzieć na pytanie (przydzielając stosowną punktację określoną przedziałem w karcie oceny), **czy wnioskodawca posiada potencjał gwarantujący efektywną i kompleksową realizację projektu**. Jest to niezwykle ważny etap oceny, który pozwala określić realność procesu wykonawczego projektu.
4. **Wskaźników rezultatu projektu oraz ich wpływu na wskaźniki docelowe** — na tym etapie weryfikacji poddawane są wskaźniki rezultatu. Sprawdza się ich spójność z zadaniami projektu, oszacowanymi wydatkami kwalifikowanymi. Ocenie poddaje się również ich realność w sensie rynkowym, a także sprawdza się, czy są one możliwe do realizowania przy posiadanej potencjale rzeczowym, finansowym i kadrowym Wnioskodawcy. Dodatkowe punkty z reguły można otrzymać za wskaźniki rezultatu obrazujące pozytywny wpływ na środowisko naturalne.
5. **Nowych pod względem technologicznym produktów (usług)²** — których cechy technologiczne lub przeznaczenie różnią się znaczą-

² Definicja pochodzi ze słownika na potrzeby konkursu 1.2. Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa wielkopolskiego.

co od uprzednio wytwarzanych produktów. Innowacje tego rodzaju mogą się wiązać z całkowicie nowymi technologiami, opierać się na połączeniu istniejących technologii w nowym zastosowaniu lub też na wykorzystaniu wiedzy. W zakresie pracy eksperta istnieje obowiązek oceny, czy określone w projekcie produkty są nowe (względem tych dotychczas wytwarzanych) i powstały w następstwie realizacji projektu.

6. **Udoskonalonego pod względem technologicznym produktu (usługi)**³ – określenie produktu/ów, którego działanie zostało znacząco ulepszone. Prosty produkt można udoskonalić (w sensie lepszego działania lub niższych kosztów) poprzez wykorzystanie komponentów lub materiałów warunkujących lepsze działanie, natomiast produkt złożony, składający się z wielu zintegrowanych podzespołów technicznych, można udoskonalić, wprowadzając częściowe zmiany do jednego podzespołu.
7. **Innowacyjności projektu pod względem produktowym, procesowym i organizacyjnym** – to trudny i ważny etap oceny merytoryczno-technicznej projektu weryfikowany na podstawie wiedzy eksperta, ale przede wszystkim oceniany w kontekście dołączonych do projektu opinii o innowacyjności (przygotowanych przez specjalistów danej dziedziny). Jak wskazano, istotą innowacji jest wdrożenie nowości do praktyki gospodarczej. Wdrożenie nowego produktu (towaru lub usługi) polega na zaoferowaniu go na rynku. Wdrożenie nowego procesu, nowych metod marketingowych lub nowej organizacji polega na ich zastosowaniu w bieżącym funkcjonowaniu przedsiębiorstwa.
8. **Wpływu projektu na rozwój przedsiębiorstwa oraz wzrost jego konkurencyjności** – etap, w którym należy określić oddziaływanie projektu na rozwój przedsiębiorstwa. Najczęściej w ramach tego kryterium określa się konkurencyjność przedsiębiorstwa (jej zwiększenie) do regionu, kraju i poziomu międzynarodowego.
9. **Analizy rozwiązań korzystnych dla ochrony środowiska** – ocenia się wpływ rezultatów projektu na ochronę środowiska przede wszystkim poprzez zastosowanie nowych rozwiązań, które pozwolą na zmniejszenie zużycie zasobów naturalnych, zmniejszenie emisji substancji szkodliwych etc.

³ Definicja pochodzi ze słownika na potrzeby konkursu 1.2. Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa wielkopolskiego.

10. **Innych**, m.in. związanych z lokalizacją projektu (charakter wiejski, miejski) czy zastosowaniem nowych rozwiązań komunikacyjnych w przedsiębiorstwie.

Wymienione kryteria oceny eksperckiej stanowią podstawę, dzięki której można dokonać oceny poziomu ryzyka projektu oraz oszacować jego realność finansową i merytoryczno-techniczną. Katalog kryteriów oceny w zależności od typu konkursu może dodatkowo obejmować inne obszary (przykładowo współpracę z B+R oraz jej realność), które pozwolą na szczegółową weryfikację projektów (na podstawie przyjętych przez Instytucję Zarządzającą ram konkursu) tak, aby wybrać projekty najlepsze, które otrzymają dotację.

Zakończenie

Projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej stają się trwałym komponentem wspomagającym rozwój gospodarczy i społeczny w Polsce. Jak ważne znaczenie dla Polski mają fundusze europejskie pokazują przeliczenia Komisji Europejskiej za 2011 r. Polska otrzymała rekordową sumę 10,97 mld euro, czyli 3,1% dochodu narodowego brutto. Fundusze te przede wszystkim zostały przeznaczone na zmniejszanie różnic w rozwoju między Polską a średnią pomiędzy krajami funkcjonującymi w Unii Europejskiej.

Reasumując, priorytetem dla składających projekty aplikujące o dotację w przyszłym okresie programowania powinno być dążenie do zwiększenia przejrzystości i kompletności projektów składanych w ramach programów unijnych, a tym samym zwiększenia dostępności funduszy dla potencjalnych beneficjentów. Szczególnie ważnym aspektem jest poprawność merytoryczna projektu, przedstawienie argumentów potwierdzających jego celowość oraz znajomość reprezentowanej branży, jej konkurencji oraz najnowszych osiągnięć. Cel projektu, zadania, analiza interesariuszy i ich potrzeb, sposób realizacji projektu, harmonogram muszą tworzyć logiczną całość. Szczególnie ważne jest wykazanie innowacyjności planowanych przedsięwzięć rozwojowych w odniesieniu do produktów, procesów i organizacji oraz w obszarze marketingu. Istotnym elementem dokumentacji projektowej są też opinie o innowacyjności wystawione przez instytuty badawcze właściwe dla danej dyscypliny, co zwiększa wiarygodność opisu przedstawionego w projekcie i znacznie ułatwiają ocenę ekspercką. Kluczowe jest również właściwe określenie

nowych i/lub ulepszonych produktów czy usługi, które będą rezultatem projektu. W dalszej kolejności ważne jest odpowiednie zaprezentowanie, w jaki sposób projektu przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorcy starającego się o dotację. Przedsiębiorstwo powinno wykazać, czy zwiększy się jego konkurencyjność w zakresie regionalnym, krajowym, czy międzynarodowym. Ważne znaczenie ma również współpraca z B+R, która nabiera szczególnego znaczenia w świetle kolejnych konkursów ogłaszanych przez instytucje zarządzające. Warto w tym miejscu nadmienić o wielu inicjatywach podejmowanych na tej płaszczyźnie wspólnie ze szkołami wyższymi i instytutami badawczymi w kraju i na świecie.

Literatura

1. LeRoy W. (2000), *Project management terms: a working glossary*, ESI International, Arlington.
2. Lock D. (2009), *Podstawy zarządzania projektami*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
3. *Oslo Manual, Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation* (2005), OECD, Eurostat.
4. Skalik J. (red.) (2009), *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
5. Trocki M., Gruczy B. (red.) (2007), *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Streszczenie

W artykule podjęto próbę analizy roli i zakresu oceny eksperckiej projektów dokonywanej na podstawie dokumentacji projektowej. Omówiono kluczowy element każdego projektu, czyli zakres i rodzaje innowacyjności. Następnie przedstawiono i poddano analizie kryteria oceny merytoryczno-finansowej projektów aplikujących o dotację (w ramach ogłaszanych przez instytucje zarządzające funduszami europejskimi konkursów) składanych przez przedsiębiorców.

Słowa kluczowe

fundusze Unii Europejskiej, projekt, innowacje, ocena ekspercka

The role and scope of the expert evaluation of projects co-financed by European Union grants (Summary)

The article attempts to analyze the role and scope of the expert evaluation of projects carried out on the basis of design documentation. The first part of the paper discusses a key elements of any project — the scope and types of innovation. Further the article covers a selected criteria of evaluation of entrepreneurs who applied for European Union financing.

Keywords

European Union grants, a project, an innovation, an expert evaluation

