



# PEWNOŚĆ I CZAS

BADANIE SYSTEMU WERYFIKACJI WNIOSKÓW O  
PŁATNOŚĆ W SIEDZIBIE BENEFICJENTA



Warszawa, 2016 r.



Raport opracowany Dla Fundacji Fundusz Współpracy przez  
Pracownię Badania Instytucji i Społeczności Lokalnych  
Przystowie

WARSZAWA – 2016 r.

## Streszczenie

- (1) Badanie przeprowadzono w lutym i marcu 2016 roku na zlecenie Fundacji Fundusz Współpracy (FFW) przez Pracownię Badania Instytucji i Społeczności Lokalnych PrzySłowie. Dotyczyło oczekiwań kluczowych interesariuszy wobec procedury weryfikacji wniosków o płatność w siedzibie beneficjenta. Zebrano opinie o stopniu ich spełnienia, badano skutki funkcjonowania procedury (jej oddziaływanie na funkcjonowanie podmiotów realizujących projekt oraz na postawy wobec systemu wdrażania środków unijnych). Prace obejmowały ankietę internetową skierowaną do przedstawicieli wszystkich podmiotów, których wnioski o płatność weryfikowali pracownicy FFW (1615 osób – przy czym byli wśród nich przedstawiciele firm, obsługujących wielu beneficjentów). Stopa odpowiedzi w badaniu CAWI wyniosła 26%. Przeprowadzono również indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami Instytucji Pośredniczących i Instytucji Wdrażających, beneficjentami oraz pracownikami FFW odpowiedzialnymi za realizację weryfikacji (11 osób).
- (2) Proces w przeważającej mierze oceniany jest pozytywnie, a oczekiwania zarówno beneficjentów, jak i Instytucji są spełniane. **Wdrożenie procedury w znaczący sposób skróciło czas oczekiwania na wypłatę środków** (to opinia 54% respondentów).
- (3) **Dla 74% respondentów mających porównanie z innymi systemami weryfikacji wniosków, wprowadzona procedura jest szybsza lub zdecydowanie szybsza** (co drugi), a dla ¼ porównywalna. Opinie wskazują też na zdecydowane ułatwienia komunikacyjne, polepszenie systemu porządkowania dokumentów, a także współpracy z innymi komórkami wewnątrz instytucji.
- (4) W charakterystyce procesu weryfikacji dominują odpowiedzi afirmacyjne (72,3%). Koncentrują się one na wskazaniu korzyści wynikających z procesu (wsparcie dla osób rozliczających, pomoc w organizacji pracy, wyjaśnienie wątpliwości), ale przede wszystkim na spełnieniu oczekiwań dotyczących tego, jak w ogóle powinien wyglądać proces weryfikacji wniosków o płatność. **Osób jednoznacznie niezadowolonych wśród badanych było około 4%, a powodami niezadowolenia było przede wszystkim zbyt ostre traktowanie kryteriów kwalifikowalności przez pracowników FFW.**
- (5) Natura oczekiwań i ich spełniania, w przypadku IP i beneficjentów jest odmienna. Dla tej drugiej grupy, liczy się przede wszystkim możliwa niedostrzegalność procedury, jej krótki czas i brak konieczności prowadzenia dodatkowych działań. W efekcie dosyć szybko udaje się osiągnąć stan, w którym zalety systemu wydają się oczywiste. Powoduje to przenoszenie oczekiwań na kolejne poziomy i zmianę ich natury np. korzystanie z fachowej wiedzy pracowników FFW i traktowanie ich jak doradców. Dla IP procedura jest przede wszystkim uwolnieniem zasobów do innych działań (o bardziej merytorycznym charakterze), a także skupienie się na reagowaniu na sytuacje kryzysowe lub poważne nieprawidłowości.

## Spis treści

<b>Streszczenie</b>	<b>2</b>
<b>Wprowadzenie</b>	<b>4</b>
<b>Oczekiwania wobec procesu weryfikacji</b>	<b>7</b>
<b>Charakterystyka procesu</b>	<b>11</b>
<b>Weryfikacja w siedzibie beneficjenta, a inne formy weryfikacji</b>	<b>20</b>
<b>Wnioski</b>	<b>23</b>
<i>Spełnianie oczekiwań</i>	23
<i>Konsekwencje systemowe</i>	26
<i>Potencjał wzorotwórczy</i>	26
<b>ANEKS – METODOLOGIA BADANIA I CHARAKTERYSTYKA BADANEJ GRUPY</b>	<b>27</b>

# Wprowadzenie

**BADANIE** Niniejszy raport został przygotowany na zlecenie Fundacji Fundusz Współpracy (FFW) przez Pracownię Badania Instytucji i Społeczności Lokalnych Przysławie. Opisaliśmy wyniki badania procesu weryfikacji wniosków o płatność w siedzibie beneficjenta, realizowanego przez Dział Wsparcia Sektora Publicznego FFW na rzecz kilku Instytucji Pośredniczących. Pierwszy etap objął przeprowadzenie internetowego badania ankietowego, drugi zaś serię indywidualnych wywiadów pogłębionych. Respondentami byli beneficjenci czterech IP. Ankietę rozesłano do 1615 instytucji. Część z nich odmówiła udziału ze względu na zakończenie realizacji projektów i zakończenie współpracy z osobami odpowiedzialnymi za ich stronę administracyjną, część podawała inne powody lub nie odpowiedziała na ankietę. Zwrot wypełnionych ankiet wyniósł 26%. W części jakościowej wzięło udział pięcioro przedstawicieli IP i pracowników FFW realizujących procedurę, oraz sześcioro przedstawicieli beneficjentów. Prace realizowano w lutym i marcu 2016 r.

Tegoroczne badanie służyło podsumowaniu doświadczeń wynikających z wieloletniej realizacji procedury przez FFW. Konieczne było również wykrycie punktów krytycznych będących ewentualnymi zagrożeniami dla realizacji celów procedury. **Przed wszystkim jednak celem badania było podsumowanie oczekiwań uczestników oraz sprawdzenie stopnia ich realizacji.** Odróżnia to znacząco niniejszą edycję, od badania z 2013 roku, w której koncentrowano się na opisie natury podejmowanych działań - ich mocnych i słabych stronach oraz bieżących korektach. W niniejszym raporcie staraliśmy się podsumować zebrane doświadczenia i opisać efekty prowadzonych działań z perspektywy przełomu unijnych perspektyw finansowych.

Zaznaczamy również, że badanie nie służyło szczegółowej ocenie czy weryfikacji pracy poszczególnych pracowników FFW, ani też nie było próbą sprawdzania beneficjentów czy roli opiekunów projektów.

Szczegółowa charakterystyka oczekiwań i przebiegu procesu wymaga osadzenia go w szerszym kontekście funkcjonowania instytucji, ale także spojrzenia od strony teorii działań społecznych. Takie podejście pozwala na ujrzenie procesu weryfikacji w nowym świetle. Ułatwi to zrozumienie uwarunkowań, w jakich uczestnicy badania dokonywali ocen, które prezentujemy w kolejnych rozdziałach.

**KONTEKST** Oczekiwania i warunki jakie postawiono przed **procedurą weryfikacji wniosków o płatność**, składanych okresowo przez beneficjentów wsparcia unijnego wynikają wprost z szerokiego kontekstu w jakim usytuowany jest system wdrażania. Wnioski te stanowią podstawę do przekazywania środków, które służą realizacji celów rozwojowych, realizowanych w ramach poszczególnych Programów Operacyjnych. Zakres tematyczny projektów był bardzo różnorodny. Beneficjentami były podmioty różnego typu,

o odmiennych doświadczeniach jak i zróżnicowanej skali działania. Jeśli uwzględnimy również zakres środków wydatkowanych w perspektywie budżetowej 2007-2013, od razu widać, że realizacja przedsięwzięć składających się na strategiczne cele rozwojowe musiała być trudna i skomplikowana. Poza merytorycznymi działaniami codziennością osób realizujących projekty w całym kraju było przygotowanie dokumentacji kadrowej i finansowej - jej sprawdzenie i ujęcie w ramy wniosku o płatność. To na jego podstawie przekazywano środki, które pozwoliły na opracowywanie i ochronę patentową nowych rodzajów super-odpornych tkanin, budowę nowoczesnych symulatorów lotu, wyposażanie laboratoriów badawczych, czy poprawę jakości świadczenia usług przez administrację samorządową. Przy tak wielkiej skali działania trudno wyobrazić sobie, by wszystkie dokumenty zostały zweryfikowane przez opiekunów projektów pracujących w Instytucjach Pośredniczących i Wdrażających tak, by udało się wychwycić wszystkie błędy, wyjaśnić wątpliwości, oraz by proces ten przebiegł bez opóźnień.

**DEHUMANIZACJA** Procedura, która wyłącza bezpośredni kontakt pomiędzy jej uczestnikami, oparta na działaniach nie podlegających łatwej i szybkiej możliwości wyjaśnienia tego, co w pierwszej chwili niezrozumiałe lub wątpliwe staje się nieprzyjazna dla osób ją wykorzystujących. W takiej sytuacji łatwo o stopniowy wzrost niezadowolenia, braku akceptacji dla podejmowanych trudów, a ostatecznie do zmniejszenia efektywności. Trudno krytykować niechęć do wykonywania czynności nieprzyjaznych, a przede wszystkim czasami niezrozumiałych, odbieranych jako opresyjne. Co ważne, brak kontaktu pomiędzy uczestnikami jakiegoś procesu prowadzi również do tworzenia się podziałów. Z jednej strony stają ci, którzy coś narzucają, z drugiej ci, którzy z pewnością będą chcieli czegoś uniknąć lub coś ukryć. Pojawiają się próby omijania procedury. Użytkownicy samoistnie starają się bronić przed pozbawieniem ich głosu i możliwości podejmowania decyzji. Jeśli nie mogą wpłynąć na kształt procedury lub czynności wykonywanych w jej ramach, starają się budować oddolne, nieformalne struktury, które prowadzą do obchodzenia rozwiązań proponowanych przez architektów systemu.

**KRYZYS** Jeśli system doprowadzi do konieczności coraz większego oporu swoich użytkowników, może okazać się niewydolny. Pojawiają się wąskie gardła, brak możliwości realizacji celów. Zakwestionowane mogą być wręcz jego podstawy. W takiej sytuacji dochodzi do rewolucji, która ostatecznie może go wyrzucić. Czynnikiem chroniącym każdy system przed taką sytuacją jest możliwość bieżącego wyjaśniania spraw trudnych, przepływ informacji, komunikacja opierająca się nie tylko na twardych zapisach, ale też dostrzeganie ludzkiej strony realizowanych działań. Elastyczność chroni przed powstaniem trwałych szkód.

Zarówno kwestia przedkładania bezosobowej procedury nad bezpośredni kontakt, jak i wynikające z niej ryzyka są bardzo ważne dla zrozumienia czym właściwie jest weryfikacja wniosków o płatność w siedzibie beneficjenta. Proces ten, z pewnością nie

wolny od tworzenia pewnych zagrożeń, jest jednak rozwiązaniem, które umożliwia wyeliminowanie głównego ryzyka – innowatorzy, twórcy, kreatorzy zmiany realizujący projekty modyfikujące rzeczywistość mogą w swoich zespołach pozostać sobą. Nawet jeśli w ich zespole znajduje się wykwalifikowana kadra zajmująca się sprawami administracyjnymi, zawsze pojawiają się wątpliwości dotyczące zmian wynikających z innowacyjnego, odkrywczego charakteru projektów. Drobne omyłki, niejasności, braki dokumentacji pojawiające się w przypadku konsorcjów złożonych z kilkunastu podmiotów są nie do uniknięcia. Te wszystkie wątpliwości są zrozumiałe i łatwe do wyjaśnienia, gdy spotykają się kompetentni i rozumiejący kontekst działania ludzie. W sytuacji, w której mamy do czynienia wyłącznie z dokumentami, szybkie wyjaśnienia zastępowane są korespondencją. Nawet kiedy jest ona prowadzona najsprawniej jak to tylko możliwe, zawsze pozostanie ona wymianą opinii ludzi osadzonych w swoim aktualnym otoczeniu. Bez wspólnoty wytwarzającej się w chwili bezpośredniego kontaktu, nawet jeśli wiąże się ona z różnicą zdań lub prowadzeniem sporu, trudno jest zrozumieć kontekst sytuacji oraz elastycznie zareagować w obronie kluczowych wartości.

W przypadku weryfikacji wniosków o płatność, te uniwersalne prawdy – zarówno dostrzegane przez nas intuicyjnie, jak i potwierdzone wynikami wcześniejszych badań ponownie okazują się aktualne. Opowieść o tej aktualności i jej konsekwencjach staraliśmy się zawrzeć w tym raporcie. Nie omawiamy tu szczegółów procedury ani jej wszystkich uwarunkowań. Pomijamy również kontekst jej powstania, gdy zastępowała ona długotrwałe przekazywanie potwierdzonych kopii pełnej dokumentacji jako załączników do wniosku o płatność. Ważne są tym razem punkty krytyczne procedury. Kluczowe i pozostające w centrum uwagi są także oczekiwania poszczególnych grup interesariuszy i stopień ich wypełnienia.

Niniejszym chcielibyśmy również podziękować wszystkim uczestnikom badania, którzy wzięli udział w części ilościowej i tym, którzy poświęcili swój czas by spotkać się z badaczami i opowiedzieć o swoich doświadczeniach, uwagach i nadziejach związanych z realizacją oraz rozliczeniem prowadzonych projektów.

## Oczekiwania wobec procesu weryfikacji

Ostateczny kształt procedury wykonywanej przez pracowników FFW został określony we współpracy z instytucjami w imieniu których wnioski o płatność są weryfikowane. Oznacza to, że **fundamentalną, wskazaną przez umowy funkcją i oczekiwaniem weryfikacji jest zapewnienie poprawności formalnej oraz kwalifikowalności wydatków przedstawionych do refundacji**. Niemniej ważne, chociaż nie wynikające wprost z tych zapisów są pozostałe skutki realizacji procedury. Mają one wpływ na zdolność poszczególnych organizacji do przyjęcia środków europejskich.

Oczekiwania te można podzielić na trzy zasadnicze grupy. Pierwsza dotyczy organizacji pracy i zasad na jakich opiera się sama procedura weryfikacji. Kolejnym jest sam przebieg wizyt i związane z nimi praktyki realizacji projektu. Ostatnim i z perspektywy całego systemu pozornie najważniejszym obszarem są oczekiwania wobec efektów, którym służyć mają prowadzone prace weryfikujące. To w trzecim obszarze odnajdujemy bezpośrednio oczekiwania związane z realizacją umowy. Dwa wskazane na początku, to kwestie, które dzięki kształtowi procedury i sposobowi jej realizacji pojawiają się nie wprost, a czasami nie dotyczą również sfery formalnej. Odpowiadają raczej na ryzyka, które pojawiłyby się gdyby sposób realizacji zadania przebiegał inaczej. Procedura pozwalała zdaniem uczestników badania na podział obowiązków, zatem i oczekiwania poszczególnych interesariuszy są różne. Podział ten opisaliśmy w Tabeli 1.

Ważną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę zanim przystąpimy do zidentyfikowanych omówienia oczekiwań jest zakres odpowiedzialności. Mówi o tym jedna z naszych infomatorek:

*My się koncentrowaliśmy na krokach formalno-merytorycznych,  
a fundacja sprawdzała dokumenty. [W8]*

Ten podział, który zdaniem przedstawicieli IP był bardzo korzystny i zdecydowanie przyspieszał i ułatwiał pracę, nie zawsze był jasny dla beneficjentów. Stąd czasami rozbudzenie oczekiwań i nastawienie wymagające od prowadzących weryfikację pracowników FFW, aby występowali również w roli opiekunów projektu i podejmowali decyzje zarezerwowane dla IP.

Tabela 1 Oczekiwania uczestników procesu weryfikacji wobec procedury

Beneficjenci	Instytucje Pośredniczące i Wdrażające
Organizacja pracy	
Bezproblemowość – brak uciążliwości związanych z przygotowaniem dokumentów.	Ograniczenie zasobu przechowywanych dokumentów
Skrócenie czasu poświęcanego na kontakty z Instytucją pośredniczącą	Przeniesienie pracowników do zadań merytorycznych
Łatwy i szybki dostęp do informacji	Skupienie się na grupach ryzyka (np.

Beneficjenci	Instytucje Pośredniczące i Wdrażające
	przedsiębiorstwa utworzone jedynie w celu otrzymania dotacji)
Przebieg weryfikacji	
Niska uciążliwość	Rzetelność weryfikacji dokumentów
Możliwość skorzystania z pomocy fachowców	Rozwiązywanie problemów na miejscu, bez konieczności stosowania dodatkowej, oficjalnej drogi
Efekty weryfikacji	
Unikanie błędów skutkujących koniecznością zwrotu dotacji	Poprawność wypłacania środków

Kwestie oczekiwań wobec procesu można podzielić również ze względu na ich oddziaływanie na realizację projektu. Są to przede wszystkim:

- **przyspieszenie realizacji projektu (ew. w przypadku perspektywy IP – wydatkowania środków)**

**BENEFICJENCI** W tym zakresie możemy wskazać na oczekiwania dotyczące zarówno kwestii komunikacyjnych, jak i bezpośrednio związanych z przekazywaniem środków. W założeniu, weryfikacja oryginalnych dokumentów powinna być jak najmniej uciążliwa. Praktyczne deklaracje beneficjentów wskazują na „*zbieranie segregatorów z szafy jak leci*”, czyli przy odpowiednim sposobie przechowywania dokumentacji brak konieczności specjalnego przygotowywania się do weryfikacji. Również praktyka wizyt opisywana przez pracowników FFW i beneficjentów odpowiada takiemu ułożeniu pracy. Przekazanie dokumentów do weryfikacji, samodzielna praca pracowników FFW, zbiorcze przekazywanie uwag lub prośba o wyjaśnienia lub dodatkowe dokumenty i dopiero później przekazanie raportów do IP. W tym ostatnim miejscu pojawia się najwięcej uwag i kłopotów. Beneficjenci oczekują, że informacje o wszystkich nieprawidłowościach przekazane zostaną od razu i będą ostateczne. W praktyce decyzje pracowników FFW postrzegane są jako bardziej rygorystyczne i faktycznie czasami łagodzone są przez opiekunów. Wynika to ze wspomnianego już wcześniej podziału obowiązków i realizacji podstawowego zadania – weryfikacji dokumentów. Sztywne trzymanie się wytycznych jest pochodną realizacji zaleceń IP i tego, że weryfikujący nie posiadają możliwości swobodnego dokonywania ich wykładni. Niektórzy beneficjenci nie zwracają uwagi na rozróżnienie pomiędzy IP i FFW, oczekują więc, że wszystko może (lub powinno) zostać rozstrzygnięte od razu.

**OPIEKUNOWIE** Z perspektywy opiekuna kluczowe jest na tym poziomie otrzymanie raportów wysokiej jakości – klarownie przedstawiających ewentualne nieprawidłowości. Istotne jest przekazanie takich informacji jak najszybciej i opisanych w sposób umożliwiający sprawne wyjaśnienie spraw z beneficjentem. W tym zakresie ważna jest również opinia pracowników FFW dotycząca realności prowadzonych działań przez beneficjenta. Szybko do IP trafiały m. in. informacje czy przedsięwzięcie powinno zostać

poddane szczegółowej kontroli np.: w związku z podejrzeniami dotyczącymi tego, czy działania projektowe są prowadzone, czy jedynie powstaje opisująca je dokumentacja. Pozwalało to na wczesnym etapie realizacji wykryć nieprawidłowości

- **poprawa jakości dokumentacji (w tym rzetelności)**

**BENEFICJENCI** Dla pracowników podmiotów realizujących projekty kontakt z osobami weryfikującymi wnioski był nierzadko pierwszym realnym kontaktem z „przedstawicielami systemu”. To, czego nie można było wyjaśnić z opiekunem telefonicznie, stawało się przedmiotem dyskusji z obecnym w siedzibie, znającym temat partnerem. Naprzeciw siebie stają wtedy przygotowani do realizacji swoich zadań ludzie. Weryfikacja nie jest doszukiwaniem się błędów, których nie ma. Pozwala przede wszystkim na sprawdzenie, czy nie doszło do pomyłki, niezrozumienia zapisów, czy wreszcie odmiennego sposobu dokumentacji i opisu niektórych działań wynikającego z kultury organizacyjnej lub specyfiki branży. Na poziomie współpracy merytorycznych partnerów, oczekiwano przede wszystkim rzetelności i zrozumienia.

*Oni [pracownicy FFW – przyp. red.] potrafili wyłapać nasze niewyłapane błędy, więc naprawdę to są ludzie bardzo dobrze znający się na robocie, zaangażowani w pracę [W4]*

**OPIEKUNOWIE** Dla opiekunów, podstawową sprawą jest praca z dobrze przygotowanymi dokumentami. Wyjaśnianie i interpretowanie wytycznych kwalifikowalności przy złożonych innowacyjnych projektach wymagających specjalistycznego sprzętu wymaga dużego zaangażowania i często wyjaśniania wymagającego zagłębienia się w merytoryczną stronę projektu. W sytuacji, w której w dokumentacji projektu minimalizuje się błędy i wynikające z nich wątpliwości dotyczące samej dokumentacji, obliczeń etc. opiekunowie mogą w pełniejszy sposób zająć się swoimi zadaniami. Oczekują więc, że będą musieli odwoływać się do dokumentacji wniosku wyłącznie w sytuacjach stwierdzenia nieprawidłowości (które jak wskazano wcześniej, przy nadanych opiekunom kompetencjach mogą zostać uznane ostatecznie np. za koszty kwalifikowane). Jednocześnie po stronie IP nadal pozostaje pełna kontrola nad funkcjonowaniem weryfikacji. Oczekiwaniem dotyczącym jakości przedstawianych dokumentów jest również to, w jaki sposób weryfikacji dokonują pracownicy FFW.

*Z ich strony było wielkie dążenie do współpracy i tam tego bardzo pilnowano, żeby jako partnerzy w umowie, kiedy coś zlecaliśmy, wszystko było wykonane. Ten system funkcjonował bardzo szybko, że nie trzeba było ich ponaglać, prosić 7 razy. Jak się raz o coś poprosiło, to nasze zalecenia wchodziły w życie. [W8]*

- **Możliwość przeniesienia sił oraz koncentracji na obszarach merytorycznych.**

Ostatnia grupa oczekiwań spaja kwestie omówione wcześniej. Skrócenie czasu przygotowań, podniesienie jakości dokumentacji automatycznie pozwalają na skupieniu się zarówno kadry beneficjanta jak i IP na merytorycznych aspektach działania. Oczekuje się zatem wzajemnie od siebie, ale przede wszystkim od pracowników FFW poczucia pewności, że weryfikacja została przeprowadzona rzetelnie. Ze względu na to, że badanie prowadziliśmy już na etapie kończenia współpracy, deklaracje takie padały raczej jako opis pewnych praktyk, a nie wprost wyrażane oczekiwania. W tym wypadku są one zdecydowanie pozytywne:

*największą wartością jest to, że po stronie fundacji jest grono specjalistów, którzy skoncentrowali się w temacie weryfikacji i dokumentach, także np. my w 100% polegamy na ich zdaniu. Na początku było tak, że mieliśmy dużo pytań, jak do tego podejść, natomiast dzisiaj jest to działka, którą absolutnie zostawiamy w ich rękach. [W8]*

Wszystkie te kwestie składają się na obraz, w którym prowadzone działania powinny mieć na uwadze kwestie czasu, odciążania pracowników IP i beneficjentów oraz przekazywanie i zarządzanie wiedzą (w tym informacji o metodach organizacji pracy optymalnych dla realizacji projektów). Ta ostatnia kwestia wydaje się szczególnie ważna, ponieważ system weryfikacji, w którym dzielono kompetencje i uzupełniano się wzajemnie był efektywny również dzięki specjalizacji, której oczekiwano od jego realizatorów. Dziś może nastąpić zerwanie wytworzonej ciągłości w zarządzaniu wiedzą. Jak opowiada jedna z informaterek:

*To nie było w żaden sposób usystematyzowane [gromadzenie wiedzy]. Po prostu w roboczych kontaktach i codziennej pracy to wychodziło i wiem, że często jak był przypadek[trudny], ktoś mówił: „było coś takiego w fundacji”. (...) jeśli ktoś miał trudną sytuację, to potem staje się specjalistą od danego problemu. Tym bardziej, że te przypadki, które miała fundacja, to są naprawdę z życia wzięte, to jest rzeczywiście na podstawie konkretnego dokumentu, a nie teoretyczne, ogólnie zalecenia. [W8]*

Oczekiwanie do wykorzystywania wiedzy, którą w praktyce zgromadzili przedstawiciele Fundacji deklarują też beneficjenci:

*„Jeżeli można coś zasugerować, to żeby Fundusz był bardziej też doradcą, żeby można się było do nich zwrócić nie tylko podczas kontroli, ale żeby można było wziąć za telefon i się podpytywać o różne rzeczy. Dla mnie mój pierwszy projekt był bardzo trudny... nie*

*miałem zielonego pojęcia jakiego rodzaju dokumenty trzeba zbierać, co należy przedstawić. Szukałem tych informacji w różnych miejscach, natomiast przydałby mi się ktoś taki, kto by wszystko ogarniał i mógł mi podpowiedzieć. (...). Dobrze by było, żeby taki Fundusz był też pomiędzy weryfikacjami, żeby można było zadzwonić, żeby można było o coś się dopytać i tak dalej.” [W6]*

## Charakterystyka procesu

Istotą procesu weryfikacji wniosków o płatność w siedzibie beneficjenta jest połączenie działań bezpośrednio angażujących ludzi w interakcję *twarzą w twarz*, z zaletami rzetelnej i uważnej analizy oryginałów dokumentów. Prowadzona w ten sposób procedura ma kilka punktów krytycznych, a co za tym idzie związanych z nimi obszarów ryzyka. Za najważniejsze, można uznać:

- rozpoczęcie realizacji projektu
- rozliczenie pierwszego wniosku i dokonanie płatności przez IW
- weryfikacja pierwszego wniosku
- stwierdzenie nieprawidłowości

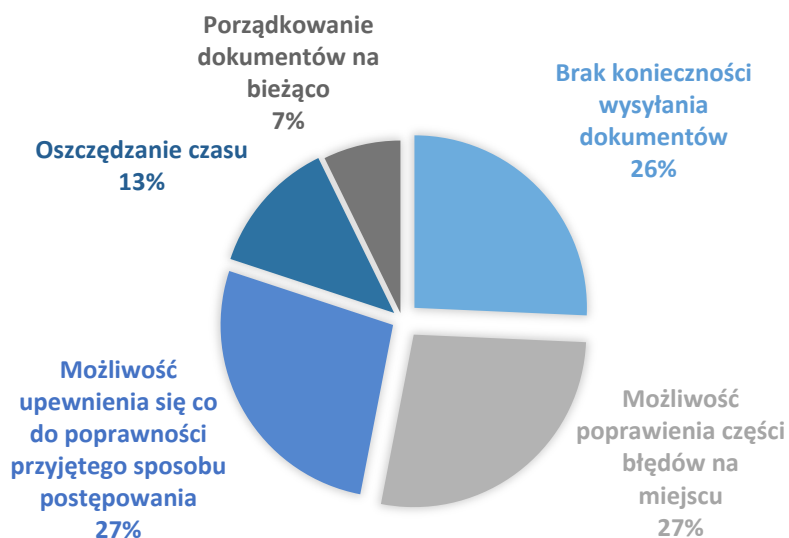
Ponieważ wypłata środków może następować przed weryfikacją danego wniosku, prowadzone w ten sposób działania mogą powodować konieczność zwrotu części przekazanej dotacji w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości. Taka sytuacja może wiązać się z koniecznością zapłaty odsetek naliczonych od wartości wydatków uznanych za niekwalifikujące się do refundacji.

Co zatem przemawia za ponoszenie takiego ryzyka? Jak je minimalizować?

Zanim szczegółowo omówimy poszczególne aspekty, warto przez chwilę zatrzymać się nad głównymi cechami całego procesu. Wskazują je uczestnicy badania w odpowiedzi na szerokie pytanie o najważniejsze dla nich skutki weryfikacji dokumentacji w siedzibie beneficjenta.

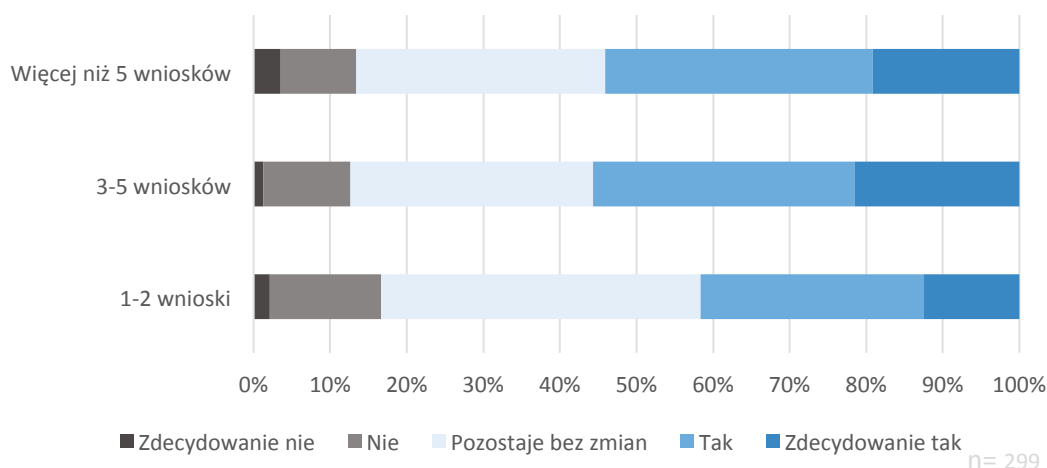
Na Wykres 1 wskazano pogrupowane wyniki pytania o dwie najważniejsze dla respondenta cechy systemu. Widoczna jest niemal równoważna rola dwóch czynników: pewności co do sposobu podejmowania decyzji oraz możliwości korygowania części błędów na miejscu podczas wizyty pracowników FFW. Ogranicza to zbędną wymianę korespondencji, lub przynajmniej minimalizuje jej zakres do poważnych niejasności. Pozostałe trzy odpowiedzi, odnoszą się w mniejszym lub większym stopniu do oszczędności czasu. Albo bezpośrednio przez przyspieszenie przygotowań, albo pośrednio przez poprawę organizacji pracy lub zmniejszenie zaangażowania personelu w konieczność przygotowywania do wysyłki dokumentów (tutaj należy uwzględnić zarówno odpowiedzi dotyczące poczty tradycyjnej z jaką mieli do czynienia pracownicy przed wprowadzeniem

weryfikacji w siedzibie, jak i konieczności skanowania dokumentacji, która jest doświadczeniem beneficjentów w świeżo rozpoczętej perspektywie finansowej).



Wykres 1 Najważniejsze cechy procedury

**CZAS** Jak pokazała analiza oczekiwań interesariuszy, na poziomie operacyjnym najważniejszą funkcją weryfikacji jest przyspieszenie realizacji programu operacyjnego i realizujących jego cele projektów. Odbywa się to przez skrócenie czasu poświęcanego na przygotowanie dokumentacji potrzebnej do złożenia wniosku o płatność, ale także mijającego od momentu poniesienia kosztów do momentu ich refundacji. W tej kwestii połowa respondentów dostrzega pozytywny wpływ procedury na przyspieszenie przekazywania środków. Wśród najbardziej doświadczonych, co piąty uznaje to oddziaływanie za znaczące (Wykres 2).



Wykres 2 Czy zastosowanie procedury weryfikacji wniosków w siedzibie beneficjenta zdaniem respondentów przyspiesza przekazanie środków?

Kwestia czasu dotyczy także przygotowania do samej weryfikacji. Biorąc pod uwagę dużą skalę finansową projektów i konieczność zaangażowania znaczących zasobów do ich

realizacji, jest to duże obciążenie, którego zmniejszanie podnosi sprawność i szybkość realizacji części merytorycznej. Ostatecznie to od niej uzależniona jest ocena powodzenia projektu.

**ORGANIZACJA PRACY** Aby możliwy był ostateczny sukces, konieczne jest zadbanie o wiele detali. Weryfikacja prowadzona w siedzibie beneficjenta, jest dla niego okazją do spotkania się z osobami, które mogą spojrzeć na realizowane projekty w szerszej perspektywie. Pracownicy FFW są przy tym postrzegani są jako sympatyczni, ale bardzo rzeczowi i konkretni. Niektórym beneficjentom nie pozwala to na wyjście poza perspektywę „bycia poddawanych kolejnej kontroli”. Jest to jednak postawa ograniczająca. Weryfikacja bowiem pozwala na porównanie praktyk stosowanych przez różne podmioty – owocuje to możliwością dzielenia się zgromadzoną wiedzą oraz możliwością podpowiedzenia najskuteczniejszych rozwiązań. Sytuacja weryfikacji jest więc z jednej strony wydarzeniem formalnym, opartym na jasnej strukturze, przez co bezpiecznym pod względem rygorów i oczekiwań ze strony Instytucji Pośredniczących, ale jednocześnie zabezpieczającym relacje budowane w obrębie procedury, przed sygnalizowanym we wprowadzeniu ryzykiem dehumanizacji.

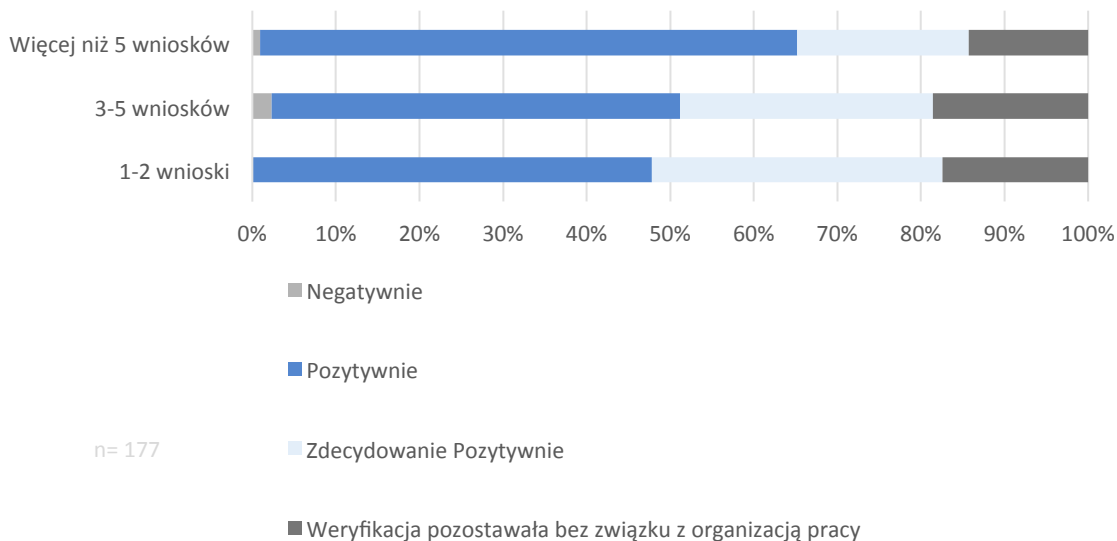
Poddaliśmy analizie cztery obszary z zakresu organizacji pracy nad realizacją projektów zidentyfikowane w badaniach z 2013 r. jako ściśle powiązane z weryfikacją wniosków. Na poniższych wykresach można zobaczyć wyniki ocen dokonywanych na czterostopniowej skali: bardzo negatywna, negatywna, pozytywna, bardzo pozytywna), z możliwością zaznaczenia odpowiedzi: sposób weryfikacji pozostawał bez związku z tym obszarem (odpowiedzi znajdują się zawsze po prawej stronie wykresu).

Pierwszym z obszarów jest sposób gromadzenia dokumentacji. Z perspektywy beneficjentów, którzy prowadzą kilka projektów, lub realizują zadania, w których prowadzone jest dużo różnych zadań, jest to sprawa pierwszorzędnej wagi.

*(...) te projekty wiążą się z tym, że tworzone jest bardzo dużo dokumentacji – od harmonogramów przez chociażby wnioski o płatność. Jest tego mnóstwo, więc systematyzacja i trzymanie nad tym pieczy, to jest klucz do sukcesu [W4]*

Analizując odpowiedzi na pytania dotyczące wpływu weryfikacji na ten obszar działalności beneficjentów, dostrzegamy zjawisko, które można określić jako „wiosenne porządki”. Im mniejsze doświadczenie respondenta (udział w mniejszej liczbie weryfikacji) tym znaczenie wizyt pracowników FFW jest większe. Trzeba podkreślić, że niemal nieobecny jest odsetek ocen negatywnych, a skrajnie negatywne nieobecne są w ogóle. Oznacza to, że sposób porządkowania dokumentacji wynikający z kształtu procedury odpowiada codziennym potrzebom działania beneficjentów.

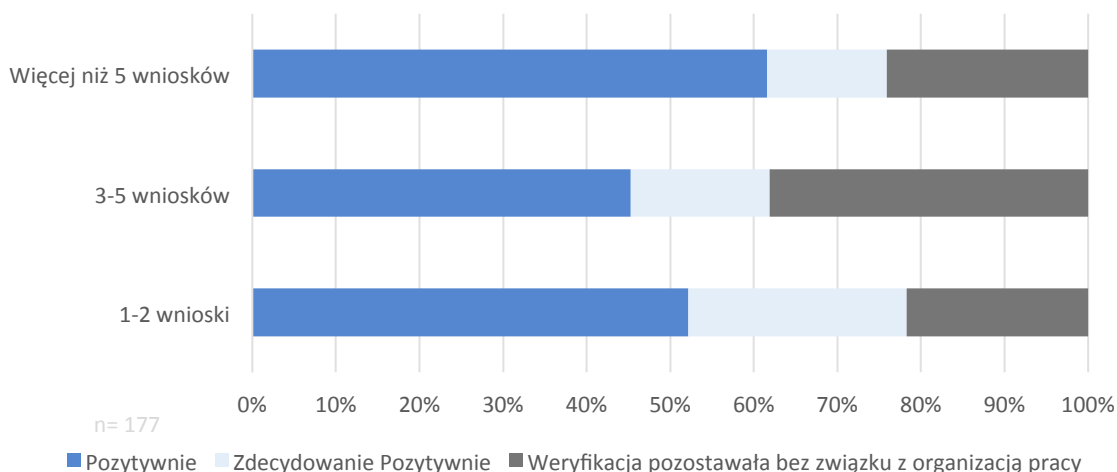
## Gromadzenie dokumentacji



Wykres 3 Jak procedura weryfikacji wniosków w siedzibie beneficjenta wpływa na sposób gromadzenia dokumentacji? Na wykresie nie odnotowano odpowiedzi „zdecydowanie negatywnie” ze względu na brak takich wskazań ze strony respondentów.

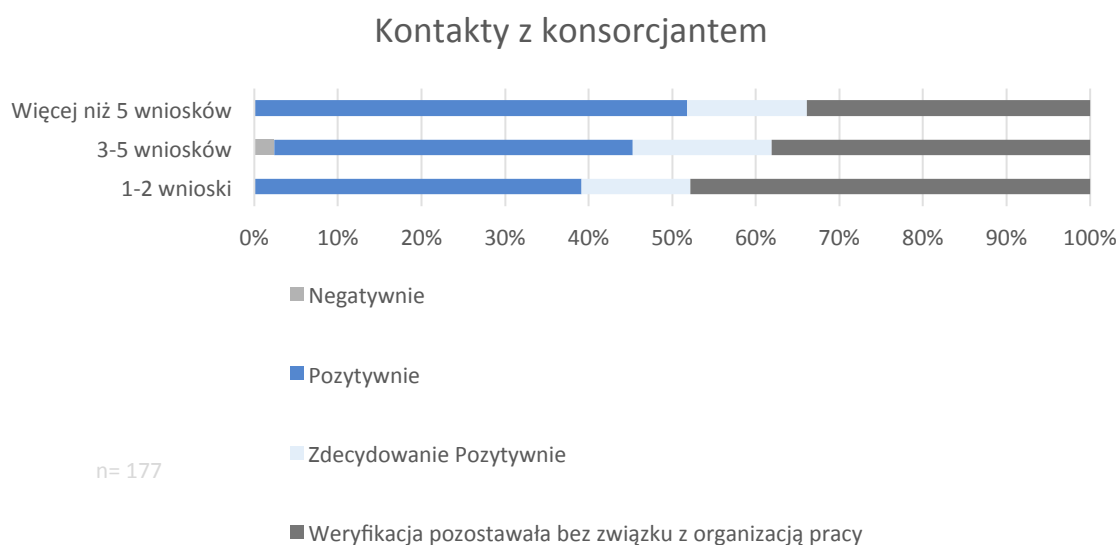
Prowadzona weryfikacja w siedzibie beneficjenta wymaga najczęściej, tak jak przygotowanie wniosku o płatność, współpracy kilku komórek organizacyjnych danej instytucji. Nie jest to jednak działanie na kształt którego wpływa znacząco obecność pracowników FFW. Jednak w ogólnej ocenie również ten wymiar jest jednoznacznie pozytywny.

## Współpraca z innymi działami organizacji



Wykres 4 Wpływ procedury na współpracę wewnątrz organizacji beneficjenta. Na wykresie nie odnotowano odpowiedzi „zdecydowanie negatywnie” i „negatywnie” ze względu na brak takich wskazań ze strony respondentów.

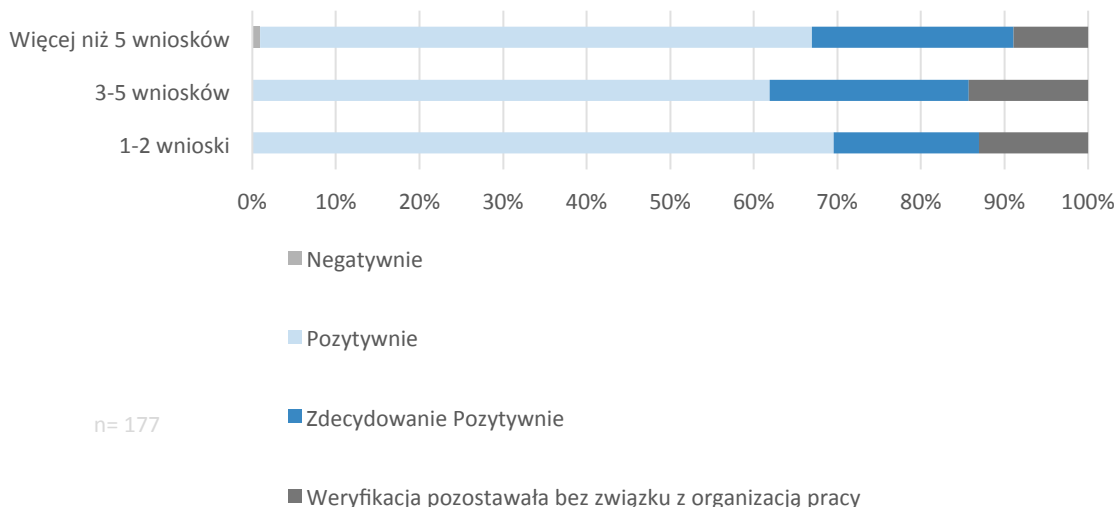
W przypadku projektów realizowanych w konsorcjach (dotyczy to przede wszystkim dużych, skomplikowanych projektów) kwestia sposobu prowadzenia weryfikacji w siedzibie nie zmienia wiele w praktyce działań pomiędzy współpracującymi organizacjami. Dokumenty pomiędzy członkami konsorcjum i tak muszą zostać przekazane do lidera. Dużym ułatwieniem jest jednak to, że w przypadku koniecznych wyjaśnień i błędów, działania osób weryfikujących prowadzone są bezpośrednio we współpracy ze wszystkim zaangażowanymi. Odbywa się to dzięki wskazaniu daty weryfikacji. Wszyscy członkowie są wtedy przygotowani na ewentualne szybkie wyjaśnienia oraz przesłanie poprawionych lub brakujących dokumentów do lidera. Sytuacja ta oznacza ułatwienie wyłącznie w przypadku wystąpienia wątpliwości, stwierdzenia błędów lub braków.



Wykres 5 Wpływ procedury na jakość współpracy wewnątrz konsorcjum. Na wykresie nie odnotowano odpowiedzi „zdecydowanie negatywnie” ze względu na brak takich wskazań ze strony respondentów.

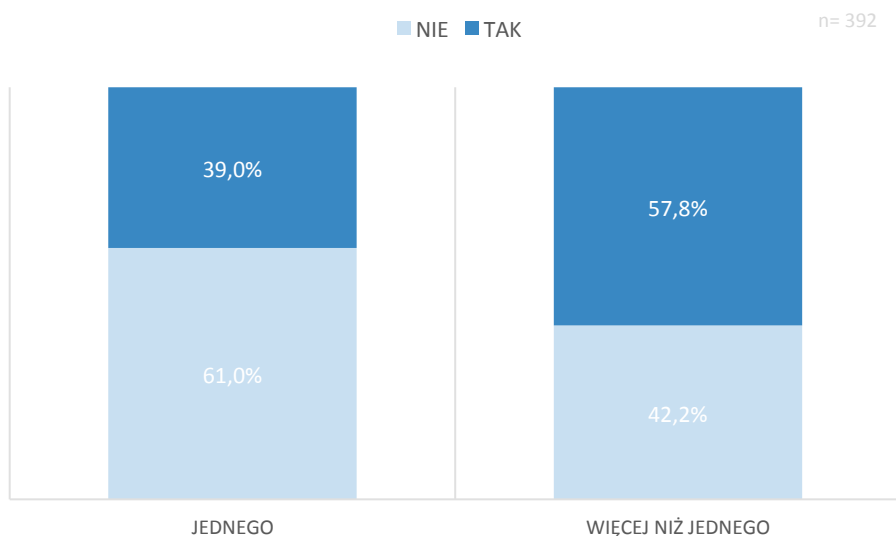
Jak już wielokrotnie wskazano, kluczowym obszarem dla działania beneficjentów i powodzenia realizacji projektów jest kwestia obciążenia personelu. Również w tym wypadku widoczna jest bardzo pozytywna ocena oddziaływania procedury na ten obszar. Czas jaki poświęcany jest na przygotowanie dokumentacji jest oceniany jednoznacznie pozytywnie. Interesująca jest lekka tendencja do zmniejszania się roli tego zagadnienia wraz z nabywaniem doświadczenia przez beneficjentów. Materiał jakościowy daje tutaj możliwość dwóch interpretacji. Wraz z doświadczeniem, wzrasta sprawność prowadzenia działań, albo obniża się poziom odbierania weryfikacji jako kontroli, co przyczynia się do lekkiego obniżenia wagi tych zadań. W obu przypadkach mamy do czynienia z pozytywnym zjawiskiem. **Podnoszą się kompetencje beneficjentów i zaczynają postrzegać procedurę weryfikacji jako okoliczność sprzyjającą, działanie pozytywne. Dla systemu realizacji polityk rozwojowych jest to tym ważniejsze, że to weryfikujący wnioski są często jedynymi osobami fizycznie reprezentującymi administrację (choć nie wprost), z którymi mają styczność podczas realizacji projektów.**

## Czas poświęcony na przygotowanie dokumentacji



Wykres 6 Wpływ procedury na czas poświęcony na przygotowanie dokumentacji do weryfikacji. Na wykresie nie odnotowano odpowiedzi „zdecydowanie negatywnie” ze względu na brak takich wskazań ze strony respondentów.

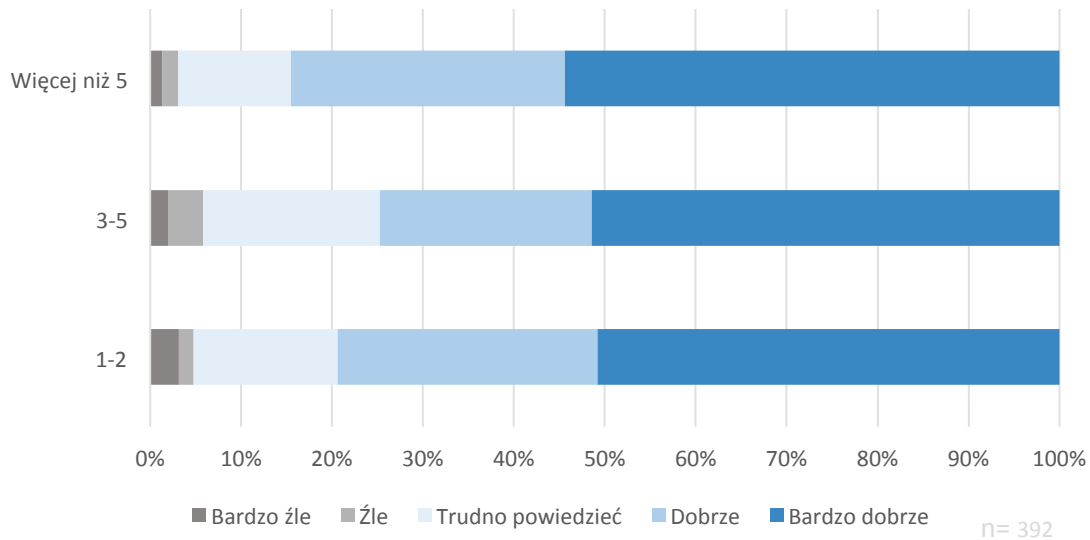
Jeśli staramy się podsumować ogólną ocenę i stopień w jakim weryfikacja w siedzibie beneficjanta wpływa na realizację projektów, możemy wskazać na jedną bardzo wyraźną tendencję. Im beneficjenci są bardziej doświadczeni i im więcej projektów realizują, tym widzą w omawianym procesie większe ułatwienie.



Wykres 7 Czy proces weryfikacji wniosków w siedzibie beneficjanta jest ułatwieniem w realizacji projektu?

Poza wynikającymi z przyjętej metody weryfikacji korzyściami, pytaliśmy również beneficjentów o poziom ogólnej satysfakcji wynikającej z przyjętego rozwiązania. Co ważne, poziom ten utrzymuje się na względnie stałym poziomie, a odsetek najwyższej oceny satysfakcji nie spada poniżej 50%, bez względu na okres realizacji projektu i liczbę weryfikacji. Świadczy to przede wszystkim o klarownych standardach działania i pozwala

wnioskować (również w kontekście jakościowej części badania) o stałym zaangażowaniu w utrzymywanie wysokich standardów. Widoczne jest również obniżanie się niemal do zera odsetka ocen negatywnych wraz z upływem czasu i przyzwyczajaniem się beneficjentów do standardów przewidzianych w procedurze weryfikacji.



Wykres 8 Jak oceniany jest wybrany przez IP sposób weryfikacji wniosków (omawiana procedura), w zależności od doświadczenia beneficjenta wyrażanego liczbą zweryfikowanych wniosków.

Spośród respondentów 112 zdecydowało się na osobiste scharakteryzowanie procesu weryfikacji. Przedstawione wypowiedzi pogrupowaliśmy w 8 kategorii, umieszczonych w trzech grupach. Pełny rozkład odpowiedzi w poszczególnych kategoriach przedstawia Wykres 9.

## Kategorie charakterystyk systemu weryfikacji



Wykres 9 Charakterystyka systemu weryfikacji. Liczebność odpowiedzi w poszczególnych kategoriach. Odcieniami zieleni zaznaczono odpowiedzi afirmacyjne, niebieskiego – refleksyjne, na pomarańczowo – negatywne. Wielkość czworoboku odpowiada proporcjom liczebności. n=112

Najliczniejszą grupę stanowią odpowiedzi afirmacyjne [72,3%, 81 odpowiedzi], w których pozytywnie oceniono zarówno procedurę weryfikacji, jak i towarzyszące jej korzyści. Identyfikowano weryfikację przede wszystkim jako proces, spełniający oczekiwania. Ankietowani odpowiadali np.:

*dokładna, kompletna, nie budząca kolejnych wątpliwości i niejasności bo dostosowana do konkretnego problemu jaki pojawił się w Projekcie [A157]*

W zakresie wsparcia merytorycznego, wskazywano przede wszystkim na następujące kwestie:

*Merytoryczna pomoc, podejście co do zasady przychylne, "pro beneficjenckie" [A316]*

*Dyskusja nad problemem, możliwość uzyskania pomocy i wyjaśnień od doświadczonych osób. [A380]*

*można było liczyć na ogólne uwagi co do zasad i wytycznych, pomagało to przy kolejnych rozliczeniach i kompletowaniu dokumentacji [A334]*

W drugiej co do liczebności grupie [24,1%, 27 odpowiedzi], respondenci odpowiadali w sposób refleksyjny, rozważając różne aspekty funkcjonowania systemu. Przede wszystkim były to odpowiedzi dotyczące tego, że przyjęta procedura mogłaby być lepsza (co częściowo można klasyfikować jako odpowiedzi pozytywne, jednak rozważając możliwości ulepszeń, zdecydowaliśmy się na umieszczenie ich w tej grupie). Wskazywana jest tutaj niepewność weryfikacji w siedzibie beneficjenta, rozumiana jako brak ostatecznej

decyzji o kwalifikowalności danego wydatku. Wiązą się z tym kwestie posądzania systemu o rozproszenie odpowiedzialności pomiędzy weryfikującą dokumentację, a opiekunów projektu podejmujących ostatecznie decyzje. Jedynie 3 osoby wskazały na kwestię zbyt późnego przeprowadzenia weryfikacji, co ponownie wiąże się z tym, że jej wcześniejsze przeprowadzenie mogłoby uchronić beneficjenta przed popełnieniem określonych błędów. Ostatnią kategorię w tej grupie stanowią głosy osób charakteryzujących weryfikację jako kontrolę:

*Nie doradzali tylko sprawdzali dokumenty. [A168]*

I tym razem można uznać, że jest to bardziej kwestia nieprecyzyjnego określenia roli, jaką pełnią weryfikatorzy, albo też, przekazania im zbyt małych kompetencji (sztuczne ograniczanie roli jaką pełnią jedynie w części lub powinni pełnić zdaniem beneficjentów).

W zakresie ocen negatywnych [3,6%, 4 odpowiedzi], brały się one z opisanego już problemu niejasnego dla beneficjentów statusu weryfikacji (niespełnienia oczekiwań wobec roli pracowników FFW) oraz zakwestionowaniu wyników weryfikacji przez IP na korzyść beneficjenta.

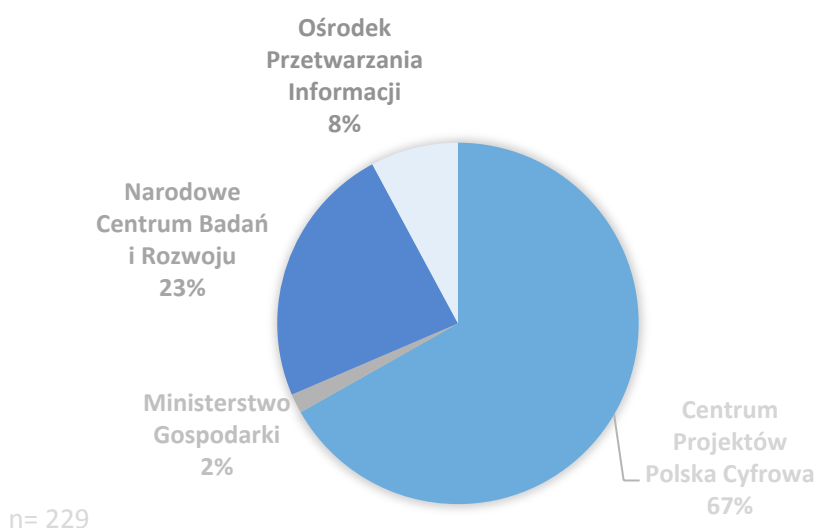
**Całość procesu weryfikacji w oczach beneficjentów, opiera się więc na relacji pomiędzy koniecznością rzetelnego i rzeczowego podejścia do weryfikowanej dokumentacji, a zrozumieniem okoliczności, w jakich projekt jest realizowany.** Podsumowuje to jeden z informatorów, porównując podejście osób weryfikujących wnioski, z kontrolą sprawdzającą dokumentację projektów nadzorowanych przez inne Instytucje Pośredniczące.

*Tam zdarzało się, że już dokładność badania dokumentów przechodziła w kompletne czepialstwo i wynajdowanie problemów, których, generalnie rzecz biorąc, nie ma (...) [ale] Nie w przypadku ludzi z Funduszu Współpracy. [W3]*

Oznacza to również konieczność sprawdzenia tych pozytywnych ocen, w kontekście doświadczeń z innymi instytucjami rozliczającymi wnioski, czy też dokonującymi kontroli w oparciu o inne procedury.

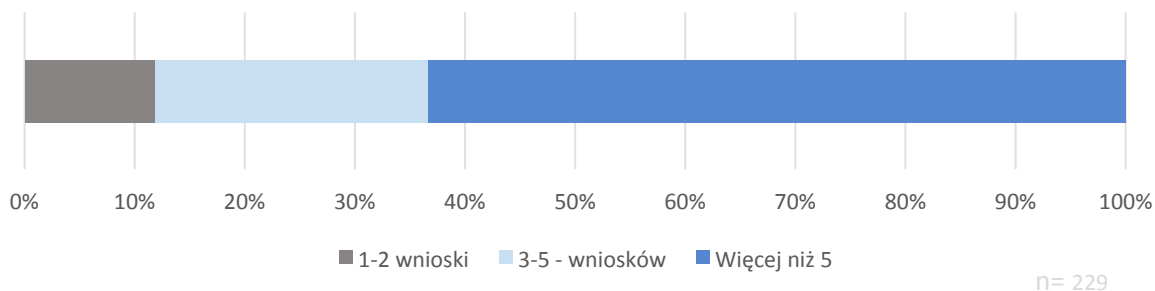
## Weryfikacja w siedzibie beneficjenta, a inne formy weryfikacji

W badanej grupie znalazło się niemal 230 osób posiadających doświadczenia we współpracy z innymi sposobami weryfikacji wniosków. Znaczący odsetek beneficjentów dawnej Władzy Wdrażającej Programy Europejskie (obecnie CPPC) wynika w tym wypadku również z tego, że był to jeden z podmiotów, w przypadku których zmianę systemu weryfikacji na ten prowadzony przez FFW wprowadzono w trakcie realizacji części projektów. Szczegółowy rozkład beneficjentów z innymi doświadczeniami względem instytucji pośredniczącej, pokazuje poniższy wykres.



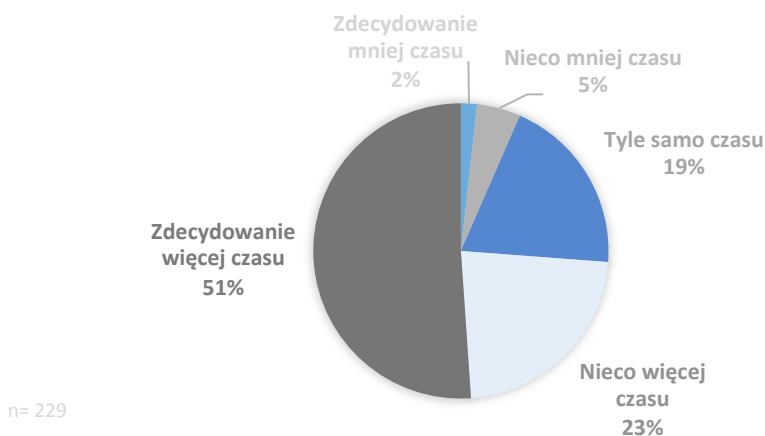
Wykres 10 Beneficjenci posiadający doświadczenie z różnymi systemami weryfikacji, a Instytucje Pośredniczące

W większości wypadków, bo w niemal 90% respondentami posiadającymi doświadczenia z różnymi systemami weryfikacji są osoby o większym doświadczeniu również z procedurą realizowaną przez FFW. Podkreślamy to ze względu na dalsze wyniki, bowiem porównanie systemów dokonywane jest na podstawie wielu doświadczeń i przez osoby o ugruntowanych opiniach.



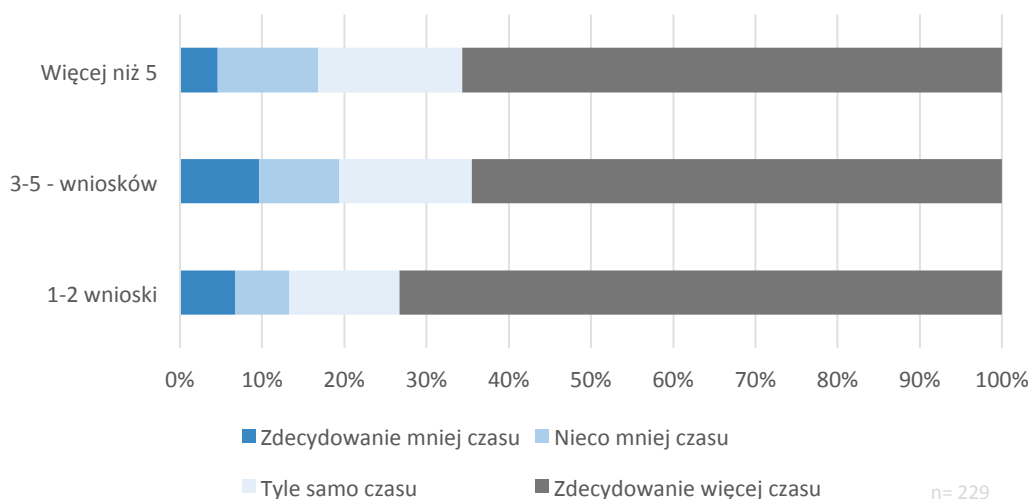
Wykres 11 Praktyka z różnymi systemami weryfikacji, a doświadczenie respondentów

Ponownie kluczową kwestią, którą należy porównać w poszczególnych systemach jest czas poświęcany na działania związane z przygotowaniem do weryfikacji. Jak deklaruje 3/4 uczestników badania, przygotowanie do weryfikacji inne niż w siedzibie beneficjenta, zajmuje więcej czasu.



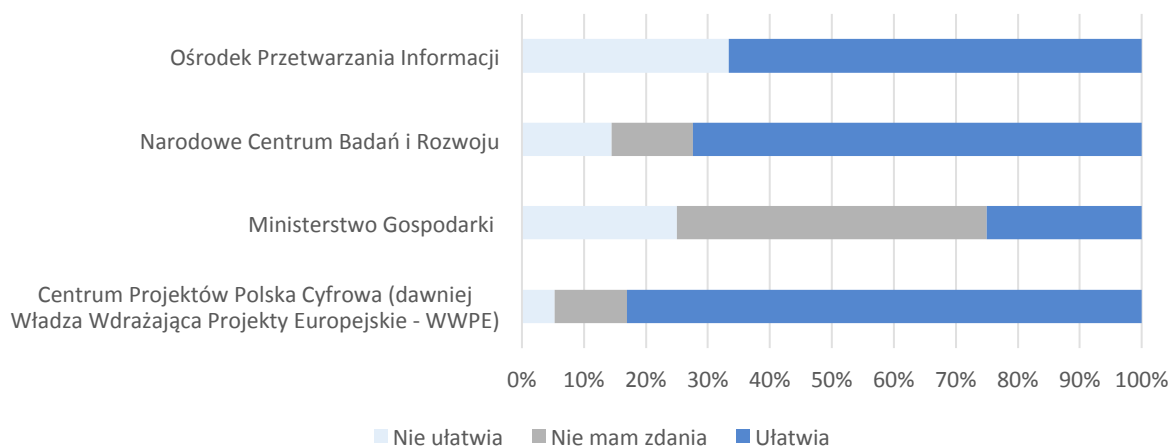
Wykres 12 Ocena ilości czasu poświęcanego na przygotowanie do weryfikacji w innych systemach, a przygotowanie do weryfikacji wniosków w siedzibie beneficjenta

Stopniowa zmiana opinii w zakresie czasu poświęcanego na różne formy weryfikacji występuje wraz z wydłużaniem się doświadczenia respondentów. Ma to jednak również związek z faktem, że część uczestników badania o dużym doświadczeniu to osoby, które realizują największe projekty. Dodatkowo na wynik wpływa także coraz większe oddalenie od doświadczeń z innymi formami weryfikacji.



Wykres 13 Czas poświęcony na inne systemy weryfikacji, a przygotowanie do weryfikacji w siedzibie w kontekście doświadczenia respondentów

Pośród osób, które mają różnorodne doświadczenia, trzeba również zwrócić uwagę na różnice w zależności od instytucji pośredniczącej, z którą współpracują. Opinie beneficjentów NCBiR i CPPC jako najliczniejszych w badaniu, ale też najdłużej obciążonych z omawianym modelem weryfikacji wydaje się być szczególnie istotne. W badanej grupie jest ono bardzo pozytywne, a respondenci wskazują na wyraźne ułatwienia związane ze stosowaniem tego rozwiązania.



Wykres 14 Czy zdaniem beneficjenta, wdrożenie procedury weryfikacji wniosków o płatność w siedzibie beneficjenta ułatwia realizację projektu?

Na tle innych rozwiązań, które stosowane są do weryfikacji wniosków, w szczególności porównując je z pracochłonnym kopiowaniem całej dokumentacji, omawiane rozwiązanie wydaje się bardzo dobre. Wyciągając ostateczne wnioski i dokonując oceny, warto jednak wrócić do wątpliwości i ryzyka, jakie weryfikacja w siedzibie beneficjenta powoduje.

## Wnioski

Zebrany materiał badawczy oraz przeprowadzone analizy pozwalają na wyciągnięcie wniosków przede wszystkim co do stopnia, w jakim realizowany proces spełnia oczekiwania jego kluczowych interesariuszy. Nie są to jednak jedyne refleksje pojawiające się wokół omówionych zagadnień.

### Spełnianie oczekiwań

Na podstawowe pytanie postawione w badaniu, można jednoznacznie odpowiedzieć, że zaproponowana procedura spełnia oczekiwania interesariuszy. Jest prostym i nie utrudniającym życia beneficjentów sposobem na weryfikację wniosków o płatność. Powstaje jednak pytanie, co tak naprawdę oznacza weryfikacja wniosków, do czego ma prowadzić i jakim celem służyć? Dopiero to pozwala na ostateczne określenie stopnia, w jakim oczekiwania zostają spełnione.

**BENEFICJENCI** Jak wskazywaliśmy już wcześniej, oczekiwania beneficjentów co do samego procesu są złożone. Ich różne wymiary krzyżują się, ale podstawowe wyzwania pozostają na swoim miejscu i czekają na rozwiązanie.



Rysunek 1 Oczekiwania beneficjentów wobec weryfikacji wniosków o płatność

W zależności od doświadczenia i etapu realizacji projektu, na którym znajduje się beneficjent, poszczególne oczekiwania ewoluują. Można stwierdzić, że dla przeważającej

części uczestników badania spełniona zostaje podstawowa rola procesu, czyli jego niski stopień uciążliwości oraz zmniejszenie ilości czasu poświęcanego na przygotowanie do weryfikacji. Na drugim poziomie, jako działania bardziej zaawansowane lokują się kwestie rozwojowe – wzmacniające zdolności organizacyjne beneficjenta. Tutaj pojawiają się głosy krytyczne, co jest rezultatem odmiennej roli weryfikacji wniosków w siedzibie beneficjenta. Pracownicy FFW jako wsparcie merytoryczne czy doradcze dla beneficjentów, to dodatkowa cecha procedury, która wykształciła się niezależnie od jej pierwotnych ram i stanowi wartość dodaną całego procesu. Wynika to z faktu gromadzenia wiedzy przez zespół weryfikujący, a co najważniejsze chęci do dzielenia się nią. **Tutaj podkreślić trzeba wartość kontaktu *twarzą w twarz*. Jedynej okoliczności, która umożliwia transfer wiedzy w sposób nie obciążający dodatkowo kalendarzy beneficjentów.** Uwagi krytyczne są zatem oczekiwaniem pełniejszej formuły, jaka jest możliwa do osiągnięcia w realizowanej procedurze. Wymagałoby to jednak zmiany założeń. Ostatnią kwestią, wieńczącą piramidę oczekiwań, jest kwestia unikania błędów skutkujących koniecznością zwrotu dotacji. Ryzyko to jednak wpisane jest w logikę systemu, w którym zatwierdzenie wniosku o płatność odbywa się przed weryfikacją dokumentacji. Jeśli jednak spełnione są oczekiwania podstawowe (a przede wszystkim ich drugi, merytoryczny poziom) ryzyko to zostaje zminimalizowane. Dodatkowo ogranicza je jeszcze ostre traktowanie kryteriów kwalifikowalności przez osoby prowadzące weryfikację.



*Rysunek 2 Piramida spełniania oczekiwań beneficjentów przez system weryfikacji w siedzibie beneficjenta.*

**INSTYTUCJE POŚREDNICZĄCE** Dla instytucji pośredniczących i wdrażających w dużej mierze oczekiwaniem jest również zaspokajanie potrzeb beneficjentów, oraz stwarzanie im warunków dla pomyślnej realizacji projektów. Przyspiesza to w znaczący sposób osiągnięcie celów rozwojowych. **Na operacyjnym poziomie daje też możliwość przyspieszenia wydatkowania zakontraktowanych środków.**

Perspektywa IP różni się zasadniczo od tej, w ramach której układają swoje oczekiwania beneficjenci. Wśród odbiorców wsparcia weryfikacja jest dodatkowym zadaniem, które w zależności od sposobu jego realizacji może być mniej albo bardziej uciążliwe, lub budować wartość dodaną albo jedynie generować dodatkowe koszty. W przypadku IP, weryfikacja stanowi narzędzie od którego rozpoczynają się inne procesy lub uzależnione jest osiągnięcie określonych rezultatów. Oczekiwania zamiast krążyć wokół procedury weryfikacji, wynikają z jej kształtu.



Rysunek 3 Oczekiwania instytucji pośredniczących i wdrażających wobec weryfikacji wniosków o płatność.

Oznacza to, że wizyta pracowników FFW w siedzibie beneficjenta i wszelkie jej konsekwencje, uruchamiają procesy spełniające oczekiwania IP. Z jednej strony jest oszczędność zasobów: możliwość przeniesienia uwagi pracowników (opiekunów) na inne działania, głębsze potraktowanie napływających uwag lub pełniejsze wyjaśnienie wątpliwości (np. dotyczących tego, czy dany zakup faktycznie mieści się w specyfice branży czy samego projektu – to właśnie ta możliwość jest częstym powodem postrzeganego przez beneficjentów traktowania zapisów wytycznych przez opiekunów jako swobodniejszej).

Można też wspomnieć tutaj o całkowitym przeniesieniu obowiązków archiwizacyjnych na beneficjentów. Dokumenty zostają tam, gdzie zostały wytworzone i nie jest do tego potrzebna ani dodatkowa szafa w IP, ani przestrzeń dyskowa. Wiąże się to również

z możliwością przeglądania oryginałów, co daje większą pewność, że dany beneficjent jest wiarygodny. Ta możliwość wiąże się wreszcie z kolejnym spełnianym w procedurze oczekiwaniem IP – możliwością obejmowania weryfikacją w pierwszej kolejności grup, w których błędy bywają częstsze, a przede wszystkim takich beneficjentów, którzy funkcjonują w branżach lub prowadzą typ działalności, który w dotychczasowych działaniach IP dawał uzasadnione podejrzenie, że przedsięwzięcie może być realizowane jedynie w sposób fasadowy, formalnie poprawny ale bez realnych działań. Wizyta w siedzibie beneficjenta, nie będąca „podejrzaną” kontrolą lecz normalną praktyką w ramach programu jest w stanie zweryfikować wstępnie takie podejrzenia. Wszystkie te oczekiwania mogą być spełnione dzięki bezpośredniemu kontaktowi i wizycie w siedzibie beneficjenta. To element bezpośredniej interakcji i możliwości dostrzegania ludzkiego wymiaru realizowanych przedsięwzięć jest kluczowym czynnikiem pozwalającym na spełnienie wszystkich oczekiwań IP.

### Konsekwencje systemowe

Kluczową kwestią dla beneficjenta jest przyspieszenie wypłaty środków, co umożliwia bardziej płynną realizację projektów, a także możliwość wykorzystywania potencjału beneficjenta w różnych obszarach. Dzięki przyspieszeniu wypłat nie jest konieczne zabezpieczanie kapitału niezbędnego do realizacji projektu z innych źródeł, co z kolei ograniczało możliwości działania organizacjom. Jest to spełnienie oczekiwań zarówno beneficjentów, jak i samych instytucji nadzorujących realizację projektów, ponieważ wspomaga osiągnięcie celów rozwojowych ujętych w programach operacyjnych.

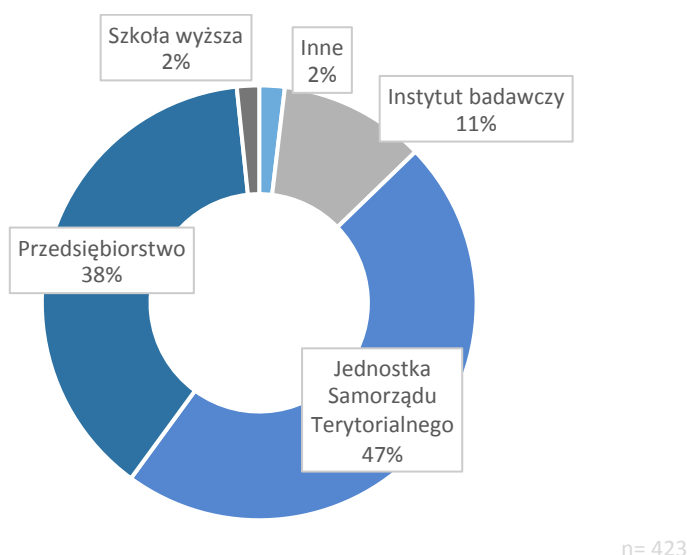
### Potencjał wzorotwórczy

Jednym z oczekiwań beneficjentów jest skrócenie czasu poświęcanego na kontakty z IP, czy to dobrze? Jak pokazuje badanie, beneficjenci oczekują również szerszego wsparcia, konsultacji i doradztwa. Śledząc opinie uczestników procesu dotyczące badanego rozwiązania, spełnia ono przeważającą część oczekiwań, ale w znaczący sposób poszerza także ich wyobrażenie o tym, czym mogłaby by wizyta przedstawicieli systemu wdrażania w siedzibie beneficjenta. Wraz ze zdobywaniem doświadczenia przez beneficjentów ich podejście robi się bardziej refleksyjne. Jeśli patrzą krytycznie na proces, to z perspektywy osiągnięcia pewnego standardu minimum i poszukiwania rozwiązań, które szłyby dalej, jeszcze bardziej podnosząc jakość pracy. Przekonują o tym również opinie porównujące różne systemy weryfikacji. Możemy więc jednoznacznie stwierdzić, że przyjęte rozwiązanie spełnia rolę wzorotwórczą dla beneficjentów w zakresie kontaktów z administracją, a w szczególności w zakresie roli jaką jej przedstawiciele mogą wypełniać. Pomimo że *de facto* weryfikatorzy FFW nie są pracownikami administracji publicznej, dla uczestników badania występują w takiej roli. Najczęściej ich działania porównywane są do pracy urzędników kontroli skarbowej, czasem do kontroli z Instytucji Wdrażających. Zdarzyło się również porównanie z kontrolą prowadzoną przez NIK. We wszystkich tych wypadkach

zestawiano te zdarzenia, a nastawienie do pracy i spełniania zadań przez pracowników FFW wskazywano jako najbliższe oczekiwaniom. Oczywiście ma to związek z rolą jakiej weryfikacja nie pełni, a przede wszystkim z brakiem zagrożenia dodatkowymi sankcjami. Jednak cechy procesu istotne dla ankietowanych, to przede wszystkim kwestie jakości i nowego podejścia, wynikające z założenia, które legło u podstaw omawianej procedury, czyli możliwości łatwego korygowania błędów nieistotnych i prowadzenia dialogu z beneficjentami.

## ANEKS – METODOLOGIA BADANIA i CHARAKTERYSTYKA BADANEJ GRUPY

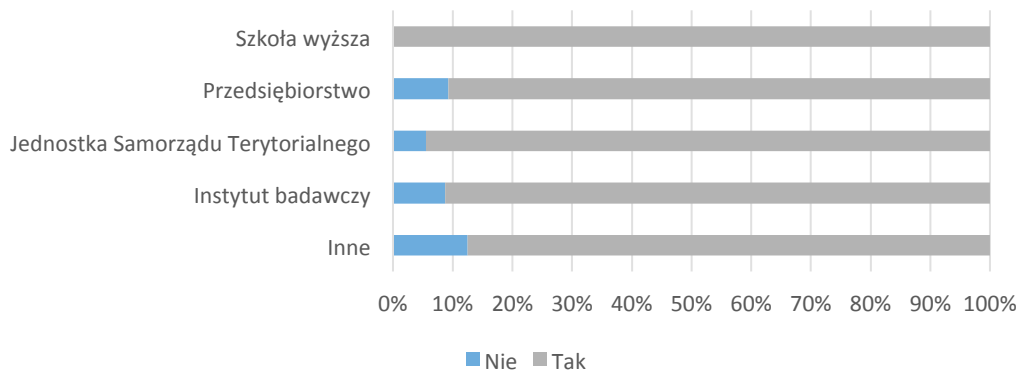
Badanie zrealizowano w lutym i marcu 2016 roku na zlecenie Fundacji Fundusz Współpracy. Składało się z dwóch etapów. W części ilościowej rozesłano prośbę o udział w ankietowym badaniu internetowym do 1615 osób (przedstawiciele instytucji realizujących projekty, których wnioski o płatność realizowali pracownicy FFW). Ostatecznie ankietę wypełniły 423 osoby, z czego 392 brały bezpośredni udział w weryfikacji wniosków.



Wykres 15 Uczestnicy badania ankietowego

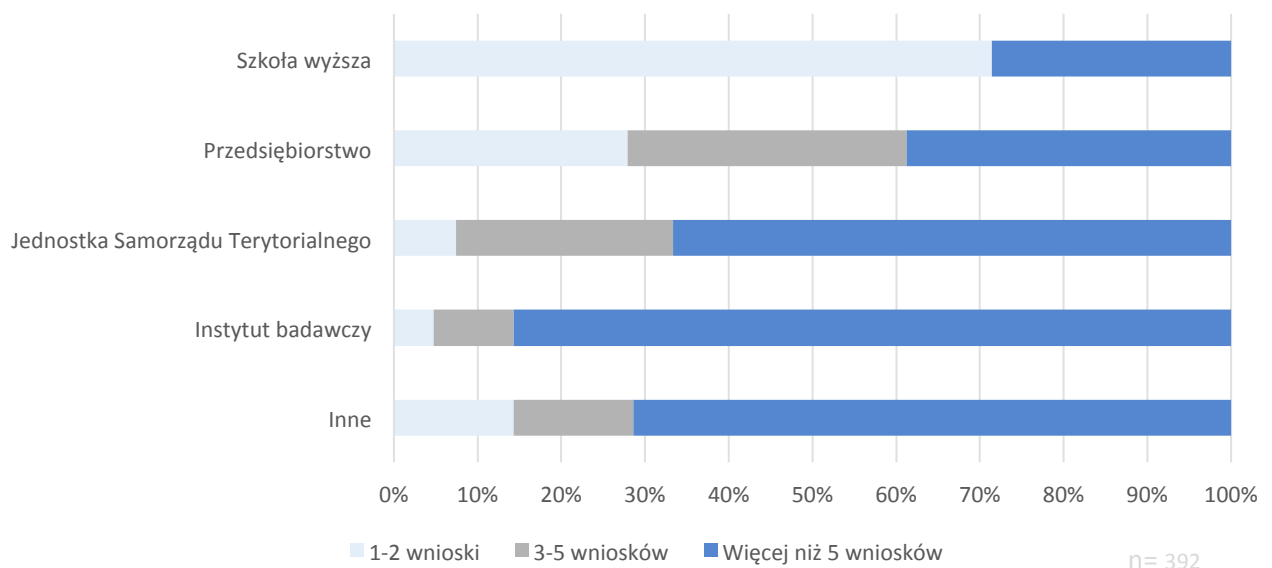
W kategorii „Inne” znalazły się organizacje pozarządowe oraz osoby fizyczne realizujące projekty. Wskazanie typu reprezentowanej instytucji było pytaniem obligatoryjnym dla wypełniających ankietę.

Spośród uczestników badania ilościowego, w poszczególnych typach instytucji tylko nieznaczna część odpowiadających na ankietę nie brała bezpośrednio udziału w weryfikacji. Prezentuje to Wykres 15.



Wykres 16 Odsetek respondentów biorących bezpośredni udział w weryfikacji wniosków

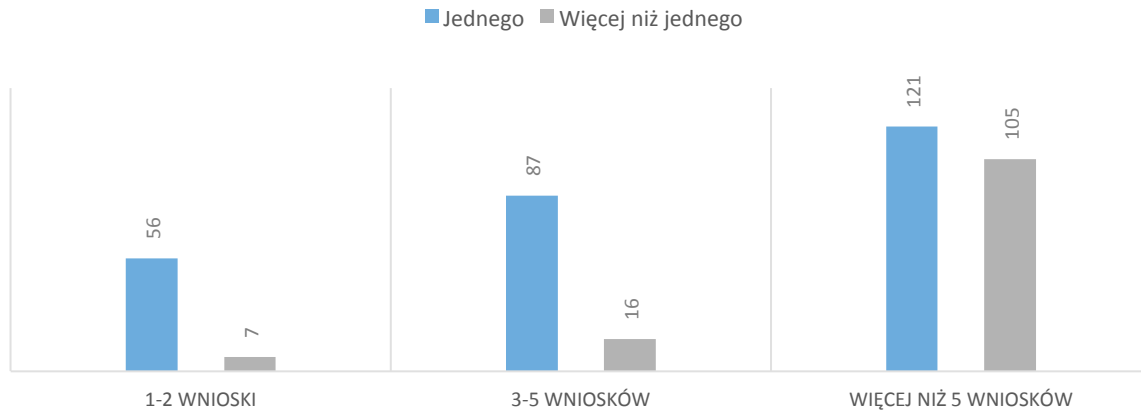
Kolejną ważną kwestią charakteryzującą uczestników badania jest ich doświadczenie. Dla analizy zgromadzonego materiału ilościowego, dane dotyczące praktyki związanej z realizacją projektów oraz udziałem w weryfikacjach były kluczowe. To przede wszystkim w ich kontekście interpretowano odpowiedzi na pozostałe pytania.



Wykres 17 Liczba wniosków o płatność w weryfikacji których uczestniczył respondent

Ze względu na liczbę respondentów w poszczególnych typach instytucji, trzema najbardziej miarodajnymi są (wedle liczebności) Jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorstwa oraz instytuty badawcze. W przeważającej mierze były to podmioty z dużym doświadczeniem we współpracy z pracownikami FFW. Wynikało to przede wszystkim z finansowej i czasowej skali projektów.

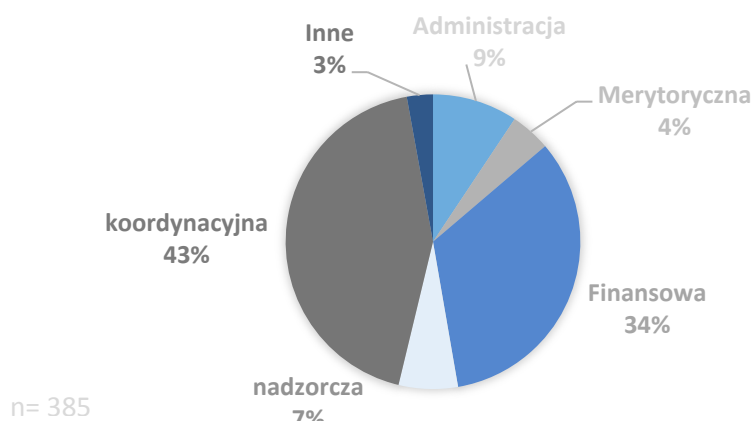
Dodatkowo, około 1/3 respondentów brała udział w weryfikacjach dotyczących więcej niż jednego projektu. Kwestię tę pokazuje Wykres 18



Wykres 18 Liczba weryfikacji, a liczba realizowanych projektów

226 respondentów to grupa najbardziej doświadczona, która brała udział w weryfikacji ponad 5 wniosków. Niemal połowa z nich to osoby, które mogą odnosić swoje opinie do weryfikacji wniosków w różnych projektach, czasami realizowanych w ramach programów nadzorowanych przez różne instytucje.

Wykres 19 Prezentuje funkcje pełnione przez respondentów w ramach projektów lub bezpośrednio w instytucji. Dominują wyspecjalizowana kadra związana z realizacją projektu: koordynatorzy oraz osoby odpowiedzialne za sprawozdawczość finansową i rozliczenia. Sporadycznie odpowiedzi udzielali przedstawiciele wyższej kadry kierowniczej lub osoby bezpośrednio związane z merytoryczną stroną projektu. Niemal co dziesiąty respondent to osoba wspierająca realizację projektu od strony administracyjnej.



Wykres 19 Funkcja respondenta w projekcie

Efektom części ilościowej miał być możliwie szeroki obraz doświadczeń i opinii dotyczących procedury. Natomiast oczekiwania wobec niej badano w serii indywidualnych wywiadów pogłębionych. Przeprowadzono je z przedstawicielami wszystkich trzech grup interesariuszy. Ze strony Instytucji Pośredniczących i Wdrażających (3 osoby) informatorami byli pracownicy pełniący różne funkcje: bezpośrednio odpowiadający

za rozliczanie wniosków o płatność (pracujący z wynikami dostarczanymi przez FFW), koordynujący prace opiekunów projektów oraz odpowiedzialni za utrzymywanie kontaktu z Fundacją. Beneficjentów reprezentowali przedstawiciele (6 osób): przedsiębiorców, instytutów badawczych, organizacji pozarządowych oraz uczelni wyższych. Przeprowadzono również dwa wywiady z pracownikami FFW, będącymi koordynatorami zespołów weryfikujących wnioski.

Zebrany materiał jakościowy poddano analizie zawartości pod kątem wybranych wątków, ze szczególnym uwzględnieniem oczekiwań wobec procesu weryfikacji i praktyk wiodących do ich realizacji.

**Badanie przeprowadził zespół:** Michał Bargielski i Marta Karczewska przy wsparciu Anny Gąsiorowskiej.