

Rekomendacje zmian w systemie wdrażania funduszy UE

-- wersja do konsultacji --

Opisane poniżej propozycje zmian i usprawnień we wdrażaniu funduszy europejskich w Polsce dotyczą bieżącego okresu programowania, bowiem w większości przypadków ich wdrożenie jest nadal prawnie i organizacyjnie możliwe, ale także są rekomendacjami dla wdrażania przyszłej perspektywy finansowej po 2020 roku. Z uwagi na doświadczenia podmiotów opracowujących rekomendacje – organizacji pozarządowych – zdecydowana większość materiału dotyczy systemu wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego.

Wśród zebranych propozycji są zarówno kwestie przekrojowe, dotyczące rozwiązań horyzontalnych, których adresatami są Komisja Europejska lub Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, jak też rozwiązania ważne dla beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020. Konkretni adresaci rekomendacji zostali wybrani z uwagi na doświadczenia autorów niniejszych rekomendacji – poniższe zestawienie powstało na podstawie danych zebranych od organizacji pozarządowych z województwa kujawsko-pomorskiego w drodze ankiety i powiązanego z nim spotkania podsumowującego (październik 2018) zorganizowanych przez Kujawsko-Pomorską Federację Organizacji Pozarządowych, a także dwudniowego warsztatu dla organizacji pozarządowych pn. „Zmieniamy wytyczne i zasady dostępności fundusze UE” (listopad 2018), które zostało zorganizowane przez CISTOR-Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne w ramach projektu „Organizacje stanowią prawo” (Działanie 2.16 PO WER). Wypracowany podczas warsztatu materiał został dodatkowo skonsultowany ze środowiskiem pozarządowym województwa kujawsko-pomorskiego (luty-marzec 2019).

A. Zagadnienia przekrojowe (ogólne)

Rekomendacja 1. Elastyczne reagowanie na zmianę społeczną

System rozliczania programu operacyjnego powinien umożliwiać płynną zmianę wskaźników w programie w kontekście zmieniającej się sytuacji na rynku (sytuacji społeczno-ekonomicznej). Obecna perspektywa finansowa pokazała, że mimo wieloletniej prognozy i oparciu na niej programów operacyjnych nie udało się przewidzieć zmiany społeczno-gospodarczej, która spowodowała, że liczebność grup docelowych zmalała, a beneficjenci nie byli w stanie realizować projektów zbudowanych na podstawie ww. analiz i danych.

Adresat: Komisja Europejska

Dokumenty, których dotyczy zmiana: zasady wdrażania zmian w programach operacyjnych

Rekomendacja 2. Elastyczne podejście do typów projektowych w działaniach i poddziałaniach

Niezbędne jest rozszerzenie katalogu narzędzi służących osiągnięciu celów ważnych dla danej osi tematycznej poprzez dodanie do typów projektowych w poszczególnych działaniach i poddziałaniach programów operacyjnych sformułowania „inne narzędzia służące realizacji celu szczegółowego działania/poddziałania”. Określony obecnie w programach zamknięty katalog narzędzi (np. wąsko określony zakres usług społecznych), za pomocą których mogą być realizowane cele programu operacyjnego jest jedną z przyczyn ograniczania dostępności funduszy UE dla organizacji pozarządowych, ale także negatywnie wpływa na ofertę i jakość projektów zawężając narzędzia interwencji do kilku typów działań. Cele określone w danych osiach mogą być osiągnięte również poprzez inne niż wskazane enumeratywnie w szczegółowych opisach osi priorytetowych narzędzia, które wypracowane zostały przez podmioty niepubliczne podczas wieloletniej pracy, np. z grupami osób wykluczonych społecznie.

Adresaci rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju / Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020 / Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WK-P 2014-2020

Rekomendacja 3. Rozszerzenie formuły regrantingu

Nie wszystkie formy podejmowanych działań projektowych wymagają tworzenia złożonych wniosków i dużych budżetów. Zamknięcie większości programów operacyjnych na projekty z budżetem niższym niż 100 tys. zł. powoduje ograniczenie dostępności, w szczególności dla małych lokalnych podmiotów niepublicznych. Dlatego proponujemy rozszerzenie stosowania regrantingu jako narzędzia wdrażania działań w ramach EFS. Operator projektu, w którym kilka, kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt podmiotów przygotowuje i zrealizuje zadania może uzyskiwać znacznie wyższe rezultaty i docierać do grup marginalizowanych w różnych częściach województwa przy jednoczesnych niższych kosztach wdrażania całości operacji. Nie chodzi tu jednak o tworzenie struktur i systemów (jak LGD, OSI/ORSG czy OWES), ale o faktyczne dystrybuowanie środków na przedsięwzięcia tematyczne składające się z wielu mniejszych działań realizowanych przez małe organizacje.

Adresaci rekomendacji: Komisja Europejska / Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju / Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Programy operacyjne i uszczegółowienia do programów

Rekomendacja 4. Rozszerzenie modelu „kwot ryczałtowych”.

4a. Rozszerzenie modelu „kwot ryczałtowych na większą liczbę projektów poprzez zwiększenie wartości projektów dla których rozliczenie kwotami ryczałtowymi jest wymagane do równowartości wkładu publicznego na poziomie 250 tys. euro i umożliwienie realizacji projektów w oparciu o kwoty ryczałtowe dla wszystkich typów projektów. Rozliczenie projektów na podstawie kwot ryczałtowych pozwala na koncentrację na efektywności i jakości projektów, a nie na procedurach i wytycznych, które stają się balastem w realizacji potrzebnych społecznie inicjatyw.

Adresat rekomendacji: Komisja Europejska

4b. Uwzględnienie w wymaganiach dla projektów ryczałtowych aspektu jakościowego tak, aby beneficjent był zobowiązany do określenia minimalnej jakości prowadzonych działań. Wymóg ma podkreślać konieczność realizacji projektów o dobrej jakości i ważnych rezultatach, co umożliwi rezygnacja/odejście od dodatkowych procedur i wytycznych opracowywanych dla projektów „typowych”, tj. nierozliczanych w oparciu o kwoty ryczałtowe.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Wytyczne o kwalifikowalności wydatków, wzór umowy o dofinansowanie projektu ryczałtowego

Rekomendacja 5. Rezygnacja z rozwiązań typu OSI/ORSG

Zastosowany w Kujawsko-Pomorskim RPO swoisty sposób kontraktacji środków w formie polityki terytorialnej (OSI i ORSG) nie sprawdził się. Świadczy o tym przede wszystkim małe zainteresowanie wnioskodawców konkursami dedykowanymi polityce terytorialnej, ale także rozbudowany i niezrozumiały sposób tworzenia i wdrażania strategii służących za podstawę realizacji polityki terytorialnej, tworzenie list fiszek projektowych oraz niska jakość konsultacji społecznych przy powstawaniu strategii. Przygotowane strategie wraz z przyjętymi fiskami projektowymi spowodowały bardzo duże zamieszanie. Jednocześnie „przyrzeczenie” określonych puli finansowych na subregiony nie orientuje potencjalnych projektodawców na aktualne potrzeby i wyzwania, a jedynie na wydatkowanie ww. środków (choć mała liczba wniosków składanych w ramach polityki terytorialnej wskazuje, że i zagwarantowanie określonej kwoty dla danego obszaru nie generuje absorpcji tych

środków). Co więcej, „pieniądz gwarantowany” nie służy wyższej jakości powstających projektów/wniosków.

Adresaci rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju / Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Program operacyjny

B. Aplikowanie o środki

Rekomendacja 6. Zniesienie obrotu finansowego jako warunku udziału w konkursie

Obrót finansowy jako warunek dostępowy do konkursów (zwłaszcza EFS) to bariera i ograniczanie dostępu. Zamiast wymogu obrotu finansowego wnioski powinny konkurować poziomem i zróżnicowaniem rezultatów, jakością działań i doświadczeniem realizatorów i angażowanej kadry, w tym kadry planowanej do zaangażowania.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków, dokumenty dot. regulacji dla ogłaszania konkursów

Rekomendacja 7. Zniesienie wymaganego wkładu własnego

W przypadku projektów EFS wymagany wkład własny winien zostać określony na maksymalnie niskim poziomie, a w przypadku NGO powinien zostać całkowicie zniesiony. Wartość, którą organizacje pozarządowe wnoszą do projektów nie ma i nie będzie miała charakteru finansowego – wynika to przede wszystkim ze specyfiki tych podmiotów.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków, dokumenty dot. regulacji dla ogłaszania konkursów

Rekomendacja 8. Uproszczenia w naborach konkursów

8a. Wnioski o dofinansowanie powinny być składane wyłącznie w wersji elektronicznej, również na etapie realizacji projektu i konieczności aktualizacji wniosku.

Adresat rekomendacji: Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Regulaminy konkursów

8b. Weryfikacja i zmniejszenie liczby wymaganych załączników do umowy. Kolejne konkursy są ogłaszane z załącznikami do umowy, które następnie są „podmieniane” przez IZ w procesie podpisywania umowy o dofinansowanie. Mimo, że załączniki w dokumentacjach konkursowych są błędne, to publikowane są w kolejnych konkursach (na przestrzeni kolejnych lat) i następnie ponownie „podmieniane”. Przede wszystkim, liczba wymaganych załączników powinna zostać radykalnie zmniejszona – w Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój do umowy o dofinansowanie jest 10 załączników, w Kujawsko-Pomorskim RPO – 20 i więcej w zależności od konkursu.

Adresat rekomendacji: Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Regulaminy konkursów, wzór umowy o dofinansowanie projektu

8c. Zmiana struktury budżetu projektu

Niezbędna jest zmiana struktury budżetu projektu tak, aby projektodawca nie był zobowiązany do wskazywania wartości środków dofinansowania i wartości wkładu własnego dla każdej pozycji budżetowej, ale jedynie dla całości budżetu projektu. Obecnie budżet projektu wymaga wskazania przy kolejnych wydatkach źródeł ich finansowania (dofinansowanie/wkład własny), jednak zgodnie z wytycznymi oraz umową o dofinansowanie projektu wartość dofinansowania i wkładu własnego to

konkretne łączne kwoty dla całego projektu, które nie powinny być rozpisywane dla poszczególnych wydatków.

Adresat rekomendacji: Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Regulaminy konkursów

Rekomendacja 9. Uniemożliwienie zmiany terminu naboru wniosków po ogłoszeniu konkursu

Często zdarza się, że termin naboru projektów zostaje przedłużony, a informacja ta pojawia się 2-3 dni przed zakończeniem konkursu. Podejście to jest dalekie od transparentności, dla wnioskujących nie jest jasne dlaczego i „za czyją namową” konkurs został przedłużony. Podejście takie powinno być wyraźnie zabronione, bądź też ograniczone konkretną liczbą dni (co najmniej 7) do której przedłużenie terminu konkursu powinno być możliwe.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Dokumenty dot. regulacji dla ogłaszania konkursów

C. Realizacja projektu

Rekomendacja 10. Pierwsza transza na podstawie harmonogramu płatności

10a. Rezygnacja z konieczności składania wniosku o pierwszą płatność, a powrót do rozwiązania z poprzedniej perspektywy finansowej gdy pierwsza transza środków była wypłacana beneficjentowi na podstawie harmonogramu płatności złożonego wraz z umową o dofinansowanie.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: regulacje dot. wypłacania dofinansowania

10b. Harmonogram płatności powinien być zatwierdzany wraz z podpisaniem umowy o dofinansowanie, a nie składany po podpisaniu umowy ponownie przez system SL.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: regulacje dot. wypłacania dofinansowania

Rekomendacja 11. Wypłata środków na realizację projektu bez konieczności akceptacji wszystkich złożonych dotychczas wniosków o płatność

Zdarza się, że akceptacja wniosku o płatność przedłuża się, a brak tej akceptacji traktowany jest jako blokada uniemożliwiająca wypłacenie kolejnej transzy środków dofinansowania. Część instytucji zarządzających wypłaca beneficjentom transze środków na podstawie kolejnych wniosków o płatność przed akceptacją tych wniosków. Nadal nie jest to praktyka IZ RPO WK-P. Brak środków zagraża płynności realizacji projektu. W niektórych wypadkach powoduje, iż podmioty niepubliczne muszą zaciągać zobowiązania finansowe, aby wywiązać się z ciążących na nich obowiązków wobec personelu, odbiorców projektu, kontrahentów.

Adresat rekomendacji: Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020

Rekomendacja 12. Usprawnienia w realizacji projektów ryczałtowych

12a. Niezbędne jest wprowadzanie do wniosków o dofinansowanie dla projektów ryczałtowych produktów i rezultatów specyficznych, tj. typowych dla danego projektu, które powinny mieć charakter wspierający i uszczegóławiający projekty ryczałtowe. Obecnie Instytucja Zarządzająca wymaga od beneficjenta wykazania we wniosku o dofinansowanie wyłącznie rezultatów i produktów wymaganych dokumentacją konkursową. Dotychczasowe podejście ma wyłącznie wagę dla oceniających (upraszcza i ujednolica oceny), ale jest negatywne dla uczestników projektu.

Adresat rekomendacji: Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Regulaminy konkursów, wzór umowy o dofinansowanie projektu ryczałtowego

12b. Rezygnacja z ujednolicenia przez Instytucję Zarządzającą typów dokumentów niezbędnych do rozliczania projektów ryczałtowych, a ustalanie zestawu tych dokumentów indywidualnie dla każdego projektu. Dotychczasowa praktyka wymusza tworzenie czasochłonnych i zbędnych zestawień dokumentów (zestawień list obecności, zestawienia dokumentów specyficznych dla działania podmiotu, a dotyczące codziennego uczestnictwa w projekcie np. w domach dziennego pobytu, placówka opiekuńczo-wychowawczych, klubach środowiskowych itp.), bowiem typy tych dokumentów zostały przyjęte dla konkretnego konkursu i wymagane są od każdego beneficjanta bez względu na specyfikę jego wniosku/projektu.

Adresat rekomendacji: Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Regulaminy konkursów, wzór umowy o dofinansowanie projektu ryczałtowego

Rekomendacja 13. Zmiany dot. zasady konkurencyjności

Wyłączenie z zasady konkurencyjności zamówień wykonywanych przez osoby angażowane na umowy cywilnoprawne, z którymi beneficjent współpracował w sposób ciągły/powtarzalny w ciągu dwóch lat przed zaangażowaniem ich do projektu. Wprowadzenie takiej zmiany powodować będzie także wpisywanie do wniosku o dofinansowanie projektu danych ww. personelu (personaliów). Obecne uregulowania w tym zakresie uniemożliwiają angażowanie wykwalifikowanego i doświadczonego personelu, a w zamian zmuszają do realizacji postępowań, w których wygrywają oferenci o niższych kwalifikacjach i mniejszych oczekiwaniach finansowych.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków

Rekomendacja 14. Ryczałt na koszty personelu

Koszty personelu winny zostać zryczałtowane, tzn. wnioskodawca winien wskazać konkretne stanowiska i funkcje w projekcie wraz z informacją o wymaganych kwalifikacjach i kompetencjach dla tych stanowisk, jak i wymiarze zaangażowania i jego cenie. Po zatwierdzeniu wniosku o dofinansowanie, wartość łączna zaplanowanych kosztów personelu winna stawać się zryczałtowaną kwotą, którą beneficjent ma do dyspozycji na angażowanie personelu o wymaganych kwalifikacjach. Wartość ta nie ulega zmniejszeniu w przypadku gdy wartość łączna projektu spada, jednak jest proporcjonalnie pomniejszana w przypadku nieosiągnięcia rezultatów.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków

Rekomendacja 15. Wprowadzenie „milczącego akceptu”

W związku z bardzo długim okresem oczekiwania na odpowiedź ze strony instytucji zarządzających na pytania zadawane przez beneficjentów, a dotyczące realizacji projektu, jak i na wnioski o wyrażenie zgody na zmiany w projekcie, proponujemy wprowadzenie terminu 30 dni na udzielenie odpowiedzi przez IZ/IP. Jeżeli beneficjent opisał w korespondencji konkretną sytuację, którą chce wdrożyć w projekcie, a która nie była planowana we wniosku o dofinansowanie, a przez 30 dni nie otrzymał informacji z IZ, uznaje się, że IZ wyraziła akceptację dla propozycji beneficjenta.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: wzór umowy o dofinansowanie projektu

Rekomendacja 16. Usprawnienia w systemie SL

16a. Niezbędne jest połączenie systemu SL z bazami danych PESEL, REGON w celu automatyzacji uzupełniania danych pól, podobnie jak dzieje się to w SL w polach ze słownika TERYT.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

16b. Wyłączenie funkcji blokowania danych pracownika/personelu po przesłaniu tych danych do instytucji weryfikującej sprawozdania beneficjenta co pozwoli na uniknięcie każdorazowego wnioskowania do IZ/IP o odblokowanie danych w celu ich aktualizacji.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Rekomendacja 17. Usprawnienia w zasadzie rozeznania rynku

17a. Wycofanie z wytycznych obowiązku prowadzenia rozeznania rynku dla wydatków, które zostały określone w dokumentacji konkursowej na maksymalnym dopuszczalnym poziomie (w tzw. taryfikatorach wydatków). Wydatki wskazane w taryfikatorach zostały wskazane w dokumentacji konkursowej na podstawie rozeznania rynku przeprowadzonego przez instytucję ogłaszającą konkurs, nie ma więc uzasadnienia dla ponownego weryfikowania wartości rynkowej tych samych zakupów, zwłaszcza, że beneficjent i tak nie dysponuje wyższą kwotą niż wynikająca z wniosku przygotowanego w oparciu o taryfikator.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków

17b. Weryfikacja stawek rynkowych wpisywanych do taryfikatora stawek w dokumentacjach konkursowych winna być prowadzona przez instytucje organizujące konkurs na rynku, a nie – jak to dzieje się obecnie – w oparciu o wydatki ponoszone przez beneficjentów w dotychczas realizowanych projektach. Projekty te zostały przygotowane również w oparciu o taryfikatory, dlatego w efekcie stawki wskazane w taryfikatorach są niezmiennie od kilku lat i nie odzwierciedlają faktycznych stawek rynkowych.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Rekomendacja 18. Zniesienie dodatkowych preferencji dla PES

Narzucenie realizatorom projektów dodatkowych preferencji dla podmiotów ekonomii społecznej oprócz tych zawartych już w przepisach dot. zamówień publicznych („klauzule społeczne”) znacznie utrudnia realizację projektu (nie wszystkie usługi mają odzwierciedlenie w przekroju działalności PES). Dodatkowe preferencje dla PES powinny zostać zniesione, a w przypadku zamówień realizowanych poniżej progów stosowanych w Prawie zamówień publicznych beneficjenci winni stosować się do zasady „dokonywanie zamówień w pierwszej kolejności u PES”.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: wytyczne dla realizacji projektów (dla celów tematycznych)

Rekomendacja 19. Nieobowiązujące ustalenia kontroli

W związku z przypadkami przekroczenia terminów dostarczenia w terminie do podmiotu kontrolowanego protokołu pokontrolnego (kilkumiesięczne opóźnienia) proponujemy, aby ustalenia wynikające z protokołów pokontrolnych, które zostały przekazane beneficjentowi w terminie późniejszym niż 30 dni od zakończenia kontroli w siedzibie beneficjenta były uznawane za nieobowiązujące. Rozwiązanie to wychodzi naprzeciw traktowaniu stron umowy o dofinansowanie jako równych.

Adresat rekomendacji: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Dokumenty, których dotyczy zmiana: wytyczne w zakresie prowadzenia kontroli