



Ogólnopolska  
Federacja  
Organizacji  
Pozarządowych

## Stanowisko

# Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych w sprawie zaproponowanych przez Komisję Europejską rozwiązań dla funduszy europejskich na lata 2014-2020 (Warszawa, kwiecień 2012 r.)

---

## Spis treści

Wstęp .....	2
Partnerstwo .....	3
Zasady ogólne .....	4
Wspólne Ramy Strategiczne i priorytety polityki spójności a Strategia UE 2020 oraz zintegrowane programowanie strategiczne .....	4
Odpowiednie ramy finansowe dla polityki spójności .....	5
Wielofunduszowość .....	5
Wspólny Plan Działania .....	6
Koncentracja tematyczna uwzględniająca cele strategii Europa 2020 i uwarunkowania terytorialne .....	6
Warunkowość .....	6
Ekonomia a działania społeczne .....	7
Wzrost rozpoznawalności EFS i przewidywalność jego finansowania oraz powiązanie z UE 2020 .....	7
Zasady finansowania - zakres wsparcia .....	8
Strategie rozwoju regionalnego .....	8
Cele tematyczne .....	8
Europejski Fundusz Społeczny .....	8
Innowacyjność .....	9
Zasady finansowania - reguły wsparcia .....	9
Dotacje bezzwrotne i wymóg wkładu własnego .....	9
Zarządzanie finansowe .....	10
Kwalifikowalność wydatków .....	10
Innowacje społeczne .....	10
Oddzielne granty rozdzielane z Brukseli .....	11
Regranting na poziomie krajowym .....	11
Zasady wdrażania .....	11
Sprawozdawczość, monitoring i ewaluacja .....	11
Wskaźniki .....	12
Instrumenty wzmacniające podejście terytorialne .....	12
System zarządzania i kontroli .....	13
Okres trwałości rezultatów 2 lata .....	13
Regranting na poziomie krajowym .....	13
Zmiany w warunkach dotacji .....	14



## Wstęp

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych (OFOP) z zainteresowaniem zapoznała się z propozycjami Komisji Europejskiej zawartymi w opublikowanych w październiku 2011 r. projektach rozporządzeń dotyczących funduszy europejskich w kolejnym okresie programowania (2014-2020), a zwłaszcza:

- ◆ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006,
- ◆ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006,
- ◆ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006.

Federacja poparła niektóre postulaty polskiego Rządu, wyrażone w oficjalnych stanowiskach z datą 19 stycznia 2012 r. dotyczących poszczególnych rozporządzeń.

Zdaniem Federacji, niezbędne jest podjęcie szerszej refleksji nad dotychczasowymi efektami realizacji polityki spójności oraz wykorzystywania funduszy strukturalnych, zarówno o charakterze pozytywnym, jak i negatywnym. Celem tej refleksji powinny być rekomendacje dla decyzji dotyczących wykorzystania środków europejskich w nadchodzącym okresie programowania tak, jeśli chodzi o zmierzenie się z wyzwaniami stojącymi przed Polską, jak co do technicznych rozwiązań związanych z wydatkowaniem dostępnych funduszy.

Naszą refleksję wzbudziły zatem kwestie związane przede wszystkim z **zasadą partnerstwa** – jej realnym wdrożeniem na wszystkich szczeblach planowania, realizacji, monitoringu i ewaluacji polityk wspólnotowych, a co się z tym wiąże – funduszy europejskich, **celowością polityk i funduszy wspólnotowych, powiązaniem ze Strategią Europa 2020 i koncentracją wsparcia, wielofunduszowością programów, wykorzystaniem strategii lokalnych, warunkowością, efektywnością, uproszczeniem i racjonalizacją procedur przyznawania dotacji oraz ich kontroli, innowacyjnością, ekonomią społeczną, dostępem do wsparcia w formie bezpośrednich decyzji Komisji Europejskiej, w uzasadnionych przypadkach dotacji bezzwrotnych i regrantingu na poziomie krajowym.**

Dlatego też, włączając się w debatę nad przyszłością polityk wspólnotowych, zwłaszcza polityki spójności, OFOP pragnie przedstawić perspektywę obywatelską. Opiera się ona na kilkuletnich



doświadczeniach Federacji, jej organizacji członkowskich oraz innych polskich organizacji pozarządowych realizujących projekty w oparciu o dotacje z funduszy europejskich 2004-2006 oraz 2007-2013, jak również prowadzonej działalności monitoringowej oraz interwencyjnej, połączonej z aktywnym udziałem w komitetach monitorujących programy operacyjne i tworzonych przy tychże komitetach grupach i zespołach roboczych.

OFOP zwraca uwagę na kilka aspektów dotyczących planowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityki spójności. Wstępne propozycje i uwagi Federacja przekazała Komisji Europejskiej w ramach konsultacji społecznych V raportu kohezyjnego (listopad 2010-luty 2011). Z satysfakcją odnotowaliśmy nawiązanie w niektórych propozycjach Komisji do naszych postulatów, które w części były podnoszone również przez innych uczestników konsultacji.

Propozycje Komisji dotyczące ograniczenia priorytetów, a przez to koncentracji wsparcia na wybranych obszarach uznajemy za słuszne. Jednak **postulujemy, aby priorytety te zostały tak sformułowane, by z jednej strony ich realizacja przybliżyła dany kraj do osiągnięcia celów Strategii EU 2020, z drugiej zaś – by były one spójne z wyzwaniem rozwojowym danego państwa członkowskiego oraz poszczególnych regionów. Zdaniem Federacji w przypadku Polski priorytety te powinny obejmować rozwój kapitału społecznego oraz intelektualnego, które mają realny wpływ na rozwój innowacyjności i konkurencyjności, a są jednymi z najważniejszych kierunków tworzonych obecnie strategii rozwojowych Polski do roku 2020.**

## Partnerstwo

Zdaniem Federacji niezmiernie ważna jest decyzja Komisji o wzmocnieniu rangi zasady partnerstwa w okresie 2014-2020. Niezbędnym warunkiem dla realizacji tego założenia jest, naszym zdaniem, ukonkretnienie zapisów/wymogów dotyczących jej wdrażania na wszystkich szczeblach – od unijnego po lokalny, w różnych aspektach, w tym w funkcjonowaniu komitetów monitorujących programy operacyjne.

OFOP pragnie podkreślić, że kontrola społeczna pozytywnie wpływa na efektywność realizacji polityk publicznych. Ponadto poszerza perspektywę planowania realizacyjnego oraz pomaga w odpowiedniej diagnozie, dla realizacji założonych celów. Dlatego też **udział partnerów społeczno-gospodarczych w monitorowaniu i planowaniu realizacji programów operacyjnych wydaje się być warunkiem kluczowym i nadaje realny sens prac komitetów monitorujących programy operacyjne. OFOP uznaje komitet monitorujący za bardzo istotną instytucję dialogu obywatelskiego, a przede wszystkim instrument kontroli i planowania rozwoju regionów i kraju. Dlatego też warto wzmocnić zdolności implementacyjne tego ciała, tak by nie było ono jedynie fasadową instytucją opiniodawczą.** Bazując do doświadczeniach członków komitetów z ramienia partnerów społeczno-gospodarczych, które Federacja monitoruje i wspiera, wnosimy, aby komitety monitorujące miały charakter konsultacyjny z elementami funkcji kontrolnej, ich zadania były określone w sposób konkretny, zaś kompetencje i mechanizmy funkcjonowania opierały się na wspólnych unijnych standardach. Komitety powinny stać na straży realizacji zasady partnerstwa, jednak jej nie wyczerpują. System monitoringu programów operacyjnych powinien z założenia być bogaty w różnorodne mechanizmy konsultacji społecznych, od możliwości



powoływania grup roboczych przez komitety, po wykorzystywanie narzędzi angażujących szerokie środowiska, również w sposób obiegowy. Szczegółowe regulacje powinny być określone na poziomie państw członkowskich i poszczególnych komitetów, jednak niezbędne jest określenie przez Komisję ram działania komitetów w sposób bardziej konkretny, niż jest to w projektach rozporządzeń z jesieni 2011 r.

OFOP stoi na stanowisku, że jakość działania systemu planowania, monitorowania, realizacji i ewaluacji programów operacyjnych zależy od jakości i możliwości osób i środowisk w niej zaangażowanych. Dlatego też **zasadne jest umożliwienie korzystania ze wsparcia finansowego przez partnerów społeczno-gospodarczych w komitetach monitorujących, tak by ich wiedza oraz umiejętności odpowiadały wyzwaniom, jakie niesie ze sobą praca w Komitecie**. Obejmuje to również możliwość korzystania ze środków pomocy technicznej na poziomie unijnym i krajowym.

4

Partnerzy społeczno-gospodarczy posiadają specjalistyczną wiedzę (perspektywa społeczna, realna znajomość potrzeb beneficjentów), która może wzmocnić efektywność planowanych polityk. Zasadne jest rozszerzenie wsparcia finansowego dla partnerów społeczno-gospodarczych w komitetach monitorujących, tak by umożliwić im rozwijanie swoich umiejętności i profesjonalizację działań. Współpraca stanowi jeden z ważniejszych czynników zapewniających dobre wykonanie założonych celów. Partnerzy jako uczestnicy prac nad wdrażaniem funduszy europejskich, również powinni być objęci tymi działaniami.

**Jednocześnie OFOP uważa, iż ostateczna nazwa dokumentu strategicznego na poziomie krajowym (Umowa lub Kontrakt) powinna być odzwierciedleniem efektu negocjacji, które należy przeprowadzać przy systematycznej i partnerskiej współpracy między państwem członkowskim a Komisją, z udziałem regionów i właściwych kompetencyjnie partnerów społeczno-gospodarczych, z uwzględnieniem szczegółów, jak np. poziomy alokacji na poszczególne obszary tematyczne czy fundusze (tzw. ring-fencing), czy lista miast, które będą wdrażały projekty w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych czy platformy miejskiej. Za efektywną uważamy również możliwość przygotowania programu operacyjnego obejmującego regiony z różnych kategorii.**

Federacja uważa ponadto, że w rozporządzeniu Komisji dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego **powinny znaleźć się zapisy wyraźnie sugerujące państwom członkowskim o ich przewodniej roli w promowaniu partnerstwa i współpracy z partnerami z różnych środowisk.**

## Zasady ogólne

### Wspólne Ramy Strategiczne i priorytety polityki spójności a Strategia UE 2020 oraz zintegrowane programowanie strategiczne

OFOP uważa za dobre rozwiązanie ideę przyjęcia Wspólnych Ram Strategicznych (WRS) jako dokumentu wiążącego dla całej Wspólnoty, wskazującego priorytety polityki spójności oraz jej powiązanie ze Strategią UE 2020. Federacja jest zdania, że określenie wspólnych zasad dla polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej, jak również Wspólnej Polityki Morskiej i Rybackiej zaowocuje



większą efektywnością wsparcia dzięki uwspólnieniu wymagań, uwarunkowań dla tworzenia i wdrażania programów operacyjnych w obszarze wymienionych polityk.

Powiązanie Umowy/Kontraktu i programów ze strategią Europa 2020 poprzez Krajowe Programy Reform (KPR) wymagać będzie **doprecyzowania kwestii corocznych aktualizacji** tychże Programów, w nawiązaniu do specyfiki funduszy unijnych.

### **Odpowiednie ramy finansowe dla polityki spójności**

Biorąc pod uwagę zasady pomocniczości i partnerstwa, **Federacja dostrzega zagrożenia związane z ewentualnym przyjmowaniem zbyt wielu przepisów przez Komisję w drodze aktów delegowanych bądź wykonawczych** (np. przyjęcie Wspólnych Ram Strategicznych, przepisy dotyczące inżynierii finansowej, kategorii interwencji, zastosowania zasady partnerstwa). Jednakże, OFOP uznaje za kluczowe wypracowanie mechanizmów zapewniających efektywność procesu wdrażania funduszy, mniejszy akcent kładąc na samą metodę i tryb przyjmowania niezbędnych regulacji. W żadnym razie, zdaniem Federacji, nie można zaakceptować sytuacji, w której państwa członkowskie, podnosząc argument subsydiarności, zmierzać będą do obniżenia znaczenia partnerstwa na poziomie rozwiązań krajowych.

### **Programy operacyjne**

**Federacja postuluje, aby programy operacyjne miały ograniczoną przez Komisję maksymalną wysokość budżetu.** Programy obszerne finansowo oraz merytorycznie są trudno zarządzane i generują niebezpieczeństwo nieosiągnięcia celów, a co się z tym wiąże mało efektywnego wykorzystania środków. Powodują również znaczne obciążenia dla Instytucji Zarządzających, skutkujące niekiedy blokadą realizacji programu.

### **Wielofunduszowość**

**Zdaniem Federacji, by idea wielofunduszowości (urealniona w postaci dwufunduszowości dot. EFRR i EFS) działała w sposób efektywny, powinna być realizowana elastycznie i na każdym etapie wdrażania programu operacyjnego: od osi priorytetowych, przez operacje, aż do projektów.** Ograniczenie komplementarności funduszy do 5% ogranicza elastyczność tego mechanizmu. Wyrażamy ponadto wątpliwość w realne możliwości realizacji przedsięwzięć, które obejmowałyby kilka celów tematycznych, pomimo deklaracji Komisji o rezygnacji z zasady monofunduszowości.

Uważamy też, iż należy mocniej powiązać działania z zakresu Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz współpracy transgranicznej na granicach zewnętrznych z głównym nurtem polityki spójności i innych polityk powiązanych. Istotne jest uwzględnienie zasady partnerstwa pomiędzy różnymi środowiskami, rozumianymi w dokumentacji autorstwa Komisji pod jednym hasłem „partnerzy społeczni i gospodarczy”, w tym potrzeba partnerstwa między społeczeństwami obywatelskimi różnych krajów i regionów, realizującymi projekty w ramach EWT.



## Wspólny Plan Działania

OFOP pozytywnie ocenia ideę Wspólnego Planu Działania, która w naszej ocenie jest odpowiedzią na zbyt wysokie wymagania formalne obowiązujące dla obecnego okresu programowania i jest krokiem w kierunku zorientowania polityki spójności na rezultaty. **Federacja uważa jednak, że obecnie zaproponowane zapisy wymagają doprecyzowania, w tym w kontekście programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej i strategii makroregionalnych.**

## Koncentracja tematyczna uwzględniająca cele strategii Europa 2020 i uwarunkowania terytorialne

**W dyskusji o priorytetach wsparcia należy podkreślić potrzebę reformy regulacji wpisującej się w problematykę tzw. dobrego rządzenia. Reformę regulacji rozumiemy przede wszystkim jako zmniejszenie biurokracji, tj. uproszczenie procedur i wymogów formalnych.**

Poza postulowanymi wcześniej priorytetami, uwzględnić należy również działania wspomagające rynek pracy (wraz z polityką promocji zatrudnienia), uznając iż system edukacji i rozwoju kapitału społecznego mogą być rozwojowe wtedy, gdy jest określony potencjał ludzki.

Przykłady krajów skandynawskich wskazują, że warto patrzeć na problemy ludności nieco szerzej niż przez pryzmat pomocy społecznej. Potrzebne jest bardziej złożone patrzenie na kwestie społeczne, które uwzględniałoby inwestycje w lokalny rozwój, jako ważny czynnik wzmacniający nie tylko wzrost gospodarczy regionu, ale w znacznej mierze pozytywnie wpływający na kapitał społeczny i więzi społeczne. Dlatego też **Federacja proponuje rozszerzenie 9 celu tematycznego, tak by przybrało następującą treść: „wspieranie włączenia społecznego, walki z ubóstwem oraz rozwoju społeczności lokalnej”.**

Umiejętności kluczowe są ściśle związane z rynkiem pracy, ale również z kapitałem społecznym, dlatego warto ująć inwestowanie w edukację, właśnie w kontekście kompetencji kluczowych. Kompetencje kulturowo-społeczne są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania jednostki w społeczeństwie. **Stąd wniosek Federacji o rozszerzenie 10 celu tematycznego w sposób następujący: „inwestowanie w edukację i kulturę, w umiejętności kluczowe i kompetencje kulturowo-społeczne oraz uczenie się przez całe życie”.**

W tym miejscu sygnalizujemy, że uważamy za potrzebną możliwość ingerencji Brukseli horyzontalnie, tj. grantów będących w bezpośredniej dyspozycji Komisji Europejskiej

## Warunkowość

Federacja wyraża sprzeciw wobec propozycji Komisji w kontekście warunkowości ex-ante, aby ta posiadała możliwość zawieszenia części lub całości płatności pośrednich dla danego Programu, w momencie jego akceptacji.

Z kolei interesującym rozwiązaniem jest warunkowość oparta na wynikach i rezerwie wykonania na różnych poziomach, które stanowią kolejne mechanizmy koncentracji na efektach, a nie na formalnościach i procesach. Na bazie zebranych doświadczeń polskich organizacji pozarządowych OFOP mocno akcentuje oczekiwanie i gotowość projektodawców do akceptacji warunkowości opartej właśnie na rezultatach.



Ponadto **istotnym zagadnieniem jest kwestia wskaźników**. Z jednej strony OFOP popiera inicjatywę dotyczącą przygotowania wskaźników wsparcia na poziomie Unii. Z drugiej – kładzie pod rozwagę stopień ich uszczegółowienia, w kontekście ich roli jako narzędzi mierzenia i porównywania rozwoju wszystkich regionów korzystających ze wsparcia. Zgadzamy się w tym kontekście z komentarzem polskiego Rządu odnośnie zagrożenia koncentracją na tempie i poziomie absorpcji środków w oderwaniu od monitorowania realnych zmian dzięki wsparciu unijnemu.

**Jednocześnie jesteśmy przeciwni konieczności wprowadzania zmian w Umowie/Kontrakcie i programach operacyjnych na podstawie Zaleceń Rady dla poszczególnych państw członkowskich.** Zalecenia te pojawiają się co roku i występuje obawa o konieczne coroczne dostosowanie do nich Umowy i Programów, co jest nie do pogodzenia z zasadą wieloletniego i długofalowego programowania wsparcia z funduszy WRS, jak również z intencją ograniczania biurokratyzmu i formalności związanych z funduszami unijnymi.

### **Ekonomia a działania społeczne**

Zwracamy także uwagę na **konieczność większego niż dotychczas wykorzystania mechanizmów umożliwiających łączenie w realizacji polityki spójności różnych zasobów i sposobów jej finansowania**, np. poprzez formułę partnerstwa publiczno-społecznego czy też przedsiębiorczość społeczną. W tym kontekście niezbędne jest także rozważenie wyłączenia działań ekonomicznych służących w całości realizacji celów społecznych spod rygorów pomocy publicznej.

### **Wzrost rozpoznawalności EFS i przewidywalność jego finansowania oraz powiązanie z UE 2020**

Zdaniem Federacji **ujęcie EFS wraz z innymi funduszami w obrębie Wspólnych Ram Strategicznych będzie pomocne w zapewnieniu właściwego wsparcia**. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na potrzebę stosunkowo dużej alokacji na Europejski Fundusz Społeczny, ponieważ bez inwestycji w ludzi Europa nie osiągnie postępu, jaki założyła w Strategii UE 2020, co zmniejszy jej konkurencyjność na rynkach światowych. Wydaje się, że roztropnie należy podejść tu do zasad funduszy, jak dotychczasowa monofunduszowość, udzielanie pomocy publicznej, ale także do narzędzi zapewnienia komplementarności między politykami i funduszami. OFOP uważa, że najważniejsze jest zagwarantowanie odwołań do celów Strategii w poszczególnych dokumentach programujących politykę spójności na różnych szczeblach wraz z przyjęciem określonych wskaźników osiągnięcia tych celów. **W omawianym zakresie postulujemy przyjęcie przez Komisję podejścia rozwijającego inicjatywy lokalne** (aktywne włączenie, innowacja społeczna, rewitalizacja obszarów, partnerstwo na wszystkich szczeblach) **oraz bardziej dogłębnego podejścia terytorialnego do polityki zatrudnienia, promującego innowacyjne zatrudnienie na poziomie lokalnym, włączając w tym ważną rolę organizacji pozarządowych i partnerów społecznych**. Uważamy, że niezbędne jest mocne zaakcentowanie potrzeby wsparcia promocji włączenia społecznego. Koncentracja środków na działaniach prowadzących do integracji społecznej jest zgodna z kierunkami działania przyjętymi w strategii Europa 2020 i stanowi istotną odpowiedź na sytuację społeczno-gospodarczą w Unii Europejskiej.



## Zasady finansowania - zakres wsparcia

### Strategie rozwoju regionalnego

Federacja uważa również, iż rozwój regionalny nie może opierać się jedynie na inwestowaniu w ośrodki metropolitalne. W małych miejscowościach, często wykazujących wyższą stopę ubóstwa, strategię i wizję rozwoju są szczególnie wskazane. Wydaje się, że obszary wiejskie stanowią obecnie regiony o najsłabiej wykorzystywanym potencjale kapitału ludzkiego i gospodarczego.

Ponadto OFOP pragnie podkreślić, że słuszny model zintegrowanego podejścia w tworzeniu strategii i inwestycji mija się z celem, gdy nie uwzględnia najważniejszego poziomu tych strategii, a więc poziomu realizacyjnego.

8

OFOP uważa, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość negocjowania z Komisją Europejską listy miast, w których miałyby być realizowane działania. Uważamy również za uzasadniony wniosek, aby alokację przeznaczoną na te cele każdy członek UE ustalał indywidualnie z Komisją na etapie negocjacji Umowy/Kontraktu. Takie rozwiązanie zapewni adekwatność wsparcia do sytuacji każdego z państw.

### Cele tematyczne

W kontekście przedmiotowego rozporządzenia podtrzymujemy wniosek o przerehabilitację jednego z celów tematycznych i podkreślenie wagi kultury oraz kompetencji kulturowych. Na potrzebę zapewnienia środków na wsparcie obszaru kultury zwrócił również uwagę polski Rząd.

### Europejski Fundusz Społeczny

Do interwencji EFS Komisja zaproponowała cztery cele tematyczne, w tym cel 9 i 10. **OFOP składa wniosek o przerehabilitację ww. celów tak, aby uwzględniły one wzmocnienie kontekstu lokalnego, przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu oraz kulturowy aspekt życia społecznego**, bez którego powrót na rynek pracy osób wykluczonych nie będzie możliwy. Kultura, edukacja i z nich wynikające kompetencje kluczowe, stanowią w opinii Federacji bardzo ważny warunek dla zwiększania skuteczności polityk wspieranych przez EFS, w szczególności na poziomie transnarodowym. Z tego względu kultura, silnie zakorzeniona w mentalności i kreująca tożsamość ludzi na danym obszarze, nie powinna być pominięta w kontekście szczególnych uwarunkowań terytorialnych. Z kolei wykluczenie cyfrowe coraz częściej prowadzi do wykluczenia społecznego

**Dlatego też lokalne strategie rozwoju realizowane przez społeczność (Community-led local development strategies - CLLD) powinny być narzędziem realizacji różnych celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych, a nie priorytetem inwestycyjnym samym w sobie.**

Bardzo ważne jest doprecyzowanie takich pojęć, jak priorytety inwestycyjne, czy cele tematyczne. Powyższe niezbędne jest dla uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych na etapie programowania i implementacji, na co zwrócił już uwagę polski Rząd.

W kontekście powyższych uwag dalszej analizy wymaga zakres proponowanych celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych pod kątem ich kompletności.





## Innowacyjność

Federacja zgadza się konkluzją Komisji w zakresie innowacyjności gospodarki unijnej i gospodarek krajowych państw członkowskich. Dlatego też **proponuje wzmocnienie zapisów dotyczących wymogów innowacyjności finansowanych projektów, zarówno dotyczących infrastruktury, jak i tzw. działań miękkich.** W kontekście innowacji społecznych podkreślić należy dorobek Inicjatywy EQUAL, jak również umiarkowany stopień adaptacji jej wyników do głównego nurtu polityki (mainstreaming). Tę sytuację mogłoby poprawić utworzenie międzynarodowej sieci wymiany informacji. W celu mobilizacji do realizacji projektów innowacyjnych niezbędne będzie zobligowanie państw członkowskich do wprowadzenia mechanizmów regulujących ich rozliczanie.

## Zasady finansowania - reguły wsparcia

### Dotacje bezzwrotne i wymóg wkładu własnego

Biorąc pod uwagę specyfikę niektórych działań finansowanych z funduszy europejskich, zwłaszcza z Europejskiego Funduszu Społecznego, Federacja uważa za konieczne wskazanie niebezpieczeństwa zastosowania wsparcia zwrotnego. Mamy na myśli zwłaszcza projekty kierowane do grup osób wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym, będących tzw. trudnymi beneficjentami, które w formie realizacji zadań publicznych wykonują podmioty prywatne, w tym często organizacje pozarządowe. Nieporozumieniem jest oczekiwanie, aby koszty realizacji zadań publicznych były częściowo pokrywane przez projektodawców. **Ich potencjałem jest bowiem znajomość specyfiki danej grupy beneficjentów, a dzięki temu dobranie skutecznych narzędzi wsparcia.** Jest to forma wkładu własnego nie do przecenienia. Charakteryzują je również takie cechy, jak działalność nie dla zysku i wielokrotnie brak własnych środków finansowych. Środki organizacji pozarządowych zwykle są przypisane do konkretnych projektów i działań finansowanych przez sponsorów, stąd korzystanie ze zwrotnych form pomocy jest dla tych podmiotów ograniczone. **Dofinansowanie takich projektów powinno odbywać się na zasadzie dotacji.** W przeciwnym razie istnieje niebezpieczeństwo ograniczenia podmiotów podejmujących działania adresowane do „trudnych beneficjentów” wyłącznie do tych, które posiadają zasoby finansowe w miejsce wyboru realizatorów projektów o największym potencjale merytorycznym.

Wyznaczenie minimalnego progu dla wsparcia finansowego ze strony funduszy europejskich w formie dotacji będzie mieć pozytywny wpływ na realizację ww. trudnych projektów. OFOP stoi na stanowisku, że Komisja Europejska powinna określić minimalny poziom wykorzystania funduszy europejskich poprzez dotacje bezzwrotne przez państwa członkowskie, co zapobiegnie ich całkowitemu przeznaczeniu na instrumenty zwrotne. Rozważyć ponadto należy możliwość określenia przez Komisję minimalnej wysokości pojedynczej dotacji. W tym kontekście zwracamy uwagę na narzędzie, jakim jest **grant globalny.** Wprowadzenie regrantu na poziomie każdego państwa członkowskiego umożliwi przyznawanie zróżnicowanych kwotowo dotacji, już od 1000 EUR. **Zdecentralizowany system dotacyjny będzie bardziej przyjazny dla projektodawców oraz**



beneficjentów, gdyż umożliwi interwencje funduszy europejskich nawet na lokalnym poziomie, gdzie nierzadko nie są potrzebne wielomilionowe dotacje w celu osiągnięcia zmiany.

Wyżej wskazane argumenty dotyczą także środków pomocy technicznej, określonych przez Komisję jako źródło finansowania systemu wdrażania i monitorowania funduszy strukturalnych. **OFOP zwraca tu uwagę na potrzebę realnego wsparcia finansowego partnerów społeczno-gospodarczych, w tym organizacji pozarządowych, którzy są członkami tegoż systemu, np. poprzez udział w komitetach monitorujących programy operacyjne.** Wydaje się konieczne jednoznaczne wydzielenie środków na ww. wsparcie.

### Zarządzanie finansowe

**Komisja zaproponowała rozliczanie salda końcowego wysokości 5% dopiero na koniec okresu programowania.** Polski Rząd wyraził swoje obawy w tym zakresie. W zaistniałej sytuacji Federacja wskazuje, że w razie usztywnienia stanowiska Komisji w przedmiotowej kwestii, **rządy państw członkowskich mogą przerzucić koszty odsunięcia w czasie rozliczenia salda końcowego na projektodawców.** Oznacza to de facto kredytowanie projektów unijnych przez realizatorów projektów, co prawdopodobnie będzie skutkowało zachwianiem ich płynności finansowej. Takie zagrożenie jest realne zwłaszcza dla partnerów społeczno-gospodarczych. Z drugiej strony, proponowane rozwiązanie może być niekorzystne organizacyjnie i finansowo dla Komisji, koncentrując w czasie szereg płatności.

### Kwalifikowalność wydatków

Odpowiedzią na oczekiwania projektodawców jest propozycja Komisji w zakresie szerokiego stosowania uproszczonych metod rozliczeń projektów. **Należy dopilnować, aby państwa członkowskie nie wprowadzały wygórowanych procedur we własnym zakresie, gdyż powoduje to nie tylko wzrost obciążeń projektodawców, ale również negatywnie odbija się na wizerunku funduszy europejskich, wspólnych polityk, czy wreszcie całej Wspólnoty, która kojarzy się machiną biurokratyczną.**

**Federacja podtrzymuje wątpliwości wyrażone przez polskie władze w obszarze ograniczenia kwalifikowalności podatku VAT, zwłaszcza w zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.**

### Innowacje społeczne

OFOP wyraża opinię, że aby innowacje społeczne stały się bardziej powszechne, **należy wprowadzić mechanizm regulujący rozliczanie takich projektów. Wdrażanie innowacji społecznych uznajemy za wielką potrzebę współczesnych społeczeństw.** Jednocześnie obserwujemy niechęć administracji do ponoszenia ryzyka innowacji. Przejawia się to m.in. w stosowaniu standardowych formularzy projektowych oraz przerzucaniu kosztów nieudanych innowacji na projektodawców. Federacja stoi na stanowisku, że ryzyko kosztów, jakie są cechą immanentną działań innowacyjnych, powinno leżeć po stronie donatorów.

**Wydaje się, że stworzenie sieci współpracy transnarodowej, dzięki której m.in. znacznej poprawie ulegnie proces wymiany idei i informacji, w istotny sposób wpłynie na rozwój innowacji społecznej w UE. System ten jednak powinien być koordynowany przez Komisję**



**Europejską.** Zapobiegłoby to doświadczeniom EQUAL'a, którego dorobek w niewielkim stopniu został wykorzystany w szerszej skali. Zapewnienie prawidłowej koordynacji ma szczególne znaczenie w przypadku wdrażania nowego instrumentu zaprezentowanego przez Komisję Europejską, tj. Programu Unii Europejskiej na rzecz zmiany i innowacji społecznej.

### Oddzielne granty rozdzielane z Brukseli

**Federacja uważa za celowe pozostawienie części środków w bezpośredniej dyspozycji Komisji z przeznaczeniem na eksperymentowanie i budowanie sieci kontaktów.** Przedmiotem wsparcia byłyby działania ponadnarodowe, zwłaszcza w obszarze wdrażania i promocji zasady partnerstwa. Polskie doświadczenia w tym obszarze, tj. powołanie przez Komitet Koordynacyjny Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia w 2010 roku Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa, pokazują wciąż jeszcze niewykorzystany potencjał i możliwości, jakie stoją przed wszystkimi uczestnikami szeroko rozumianego dialogu obywatelskiego. Celem Sieci jest: *Zapewnienie w okresie programowania 2007-2013 realizacji zasady partnerstwa poprzez wzmocnienie partnerów społeczno-gospodarczych oraz mechanizmów współpracy pomiędzy nimi w programowaniu, wdrażaniu i ocenie realizacji polityk publicznych ze szczególnym uwzględnieniem funduszy europejskich w realizacji Narodowej Strategii Spójności na wszystkich szczeblach wdrażania (Załącznik nr 1 do uchwały KK NSRO nr 45 z dnia 25.06.2010).*

W tym miejscu należy zaakcentować, że rozwiązania innowacyjne ze swej natury wymykają się trybom proceduralnym. Zatem **decydowanie o dofinansowaniu projektów innowacyjnych z wykorzystaniem tzw. konwencjonalnych ścieżek, odpowiednich dla innych projektów, będzie skutkowało brakiem innowacji** faktycznych i próbą uznawania za innowacyjne rozwiązań funkcjonujących w innych obszarach. Takie doświadczenia przyniósł okres programowania 2007-2013.

### Regranting na poziomie krajowym

**OFOP postuluje wprowadzenie regrantingu dla organizacji pozarządowych na poziomie państwa członkowskiego.** Byłoby to zastosowaniem grantu globalnego. Z uwagi na stosunkowo niską wartość budżetów projektów realizowanych przez NGO w stosunku choćby do projektów infrastrukturalnych, ich obsługa generuje poważne koszty finansowe i czasowe dla właściwych instytucji. Zastosowanie regrantingu będzie skutkowało bardziej racjonalnym wykorzystaniem środków z pomocy technicznej oraz lepszym wizerunkiem funduszy europejskich w środowiskach pozarządowych, a co najważniejsze – zapewni ich wykorzystanie na zmiany w społecznościach lokalnych. To one często są odbiorcami działań organizacji.

### Zasady wdrażania

#### Sprawozdawczość, monitoring i ewaluacja

Rozumiejąc potrzebę sprawozdawczości w cyklu częstszym, niż okres 7 lat, **Federacja negatywnie odnosi się do idei sprawozdawczości corocznej.** Takie rozwiązanie **de facto zablokuje realizację projektów**, gdyż aby sprostać temu wymogowi, w system ciągłej sprawozdawczości będzie włączona każda instytucja – od koordynatora na poziomie państwa po pojedynczego



projektodawcę. Jednocześnie zwracamy uwagę na racjonalność działań, tj. konieczność uniknięcia niepotrzebnego powielania informacji w ramach sprawozdawczości rocznej i poszerzonej z programów oraz w sprawozdaniach z Umowy/Kontraktu.

Doceniając możliwości uczenia się na doświadczeniach innych, OFOP pozytywnie odnosi się do upubliczniania i upowszechniania wyników ewaluacji, przy jednoczesnym poszanowaniu krajowych przepisów w zakresie danych osobowych i innych „wrażliwych” danych.

Generalnie OFOP wyznaje **zasadę „tyle kontroli, ile trzeba”**, zwłaszcza w odniesieniu do projektów wzbudzających podejrzenia o nieprawidłowości. Uważamy, że to na tych projektach należy skoncentrować zainteresowanie. **Wnosimy jednocześnie o opracowanie przez Komisję narzędzi kontroli oraz o realne stosowanie zasady pomocniczości w obszarze kontroli**, np. możliwości kontroli danego projektu rozłącznie przez służby państwa członkowskiego albo przez Komisję, zastrzeżenie do kontroli Komisji projektów wysokobudżetowych, określenie obszarów kontroli przeprowadzanych przez służby Komisji oraz służby państw członkowskich. Tu OFOP zwraca uwagę na utrudnienia projektodawców przechodzących kontrole (zwłaszcza kilkakrotnie, ze strony wielu instytucji) oraz racjonalność finansową systemu kontroli wydatków.

## Wskaźniki

OFOP od początku udziału w dyskusjach nad okresem programowania 2014-2020 zwracał uwagę na potrzebę uwspólnienia i ograniczenia wskaźników na poziomie UE. Dlatego też popieramy inicjatywę Komisji w tym względzie dla Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednocześnie **Federacja zwraca uwagę Komisji na potrzebę doprecyzowania jednego z zaproponowanych wskaźników (z załącznika, Pkt 4 „[...] uczestnicy znajdujący się w lepszej sytuacji na rynku pracy 6 miesięcy po opuszczeniu programu.”, aby był jasny pod względem metodologicznym i jednolicie rozumiany przez wszystkie zainteresowane strony.**

Jednocześnie pragniemy wskazać na niespójności metodologiczne pomiędzy poszczególnymi funduszami w zakresie wspólnych wskaźników, a także na różnice w przepisach rozporządzenia ogólnego i rozporządzenia dla EFS. Zapisy te powinny być spójne. Ponadto część wskaźników określona jest na tyle ogólnie, że mogą występować rozbieżności interpretacyjne.

Także w przypadku EFRR istotną kwestię stanowi wewnętrzna spójność wskaźników, ich odpowiedniość dla wszystkich państw członkowskich, jak również wykorzystanie do mierzenia efektów wsparcia (akcent na efektywności, a nie na formalnościach).

## Instrumenty wzmacniające podejście terytorialne

OFOP widzi potrzebę rozwoju współpracy i powiązań między wsiami i miastami skutkującą ich wszechstronnym rozwojem społeczno-gospodarczym. Rozwój lokalny, i to rozumiany w kontekście wszystkich polityk wspólnotowych, których dotyczy projekt rozporządzenia ogólnego, jest warunkiem niezbędnym do rozwoju i wyjścia z kryzysu regionów i całych państw.

**Rozwoju lokalnego nie należy jednak utożsamiać z CLLD.** W ramach polityki spójności potrzebne są zachęty, które dawałyby możliwość wspierania zintegrowanych strategii i planów rozwoju lokalnego, będąc jednocześnie bardziej atrakcyjnymi i otwartymi na potrzeby beneficjentów.



## System zarządzania i kontroli

Zdaniem Federacji system kontroli powinien współistnieć z systemem sprawozdawczości i wspólnie służyć efektywnemu wykorzystaniu funduszy europejskich. Dlatego też należy **pozytywnie ocenić dążenie Komisji do proporcjonalnego systemu kontroli w ramach polityki spójności** poprzez możliwość zaniechania kontroli pojedynczych projektów w przypadku pozytywnych opinii Instytucji Audytowej oraz wyrażonego przez KE zaufania do jej opinii. **Takie podejście umożliwi sukcesywne zdejmowanie ciężaru administracyjnego z beneficjentów.** Praktyka ostatnich lat w przypadku organizacji pozarządowych pokazała, że nierzadko dochodziło wręcz do zachwiania ich płynności finansowej z powodu realizacji projektów dotowanych przez Unię Europejską. Dlatego też **zgodzamy się z propozycją dotyczącą możliwości prowadzenia przez Komisję audytów poszczególnych projektów jedynie w sytuacji, gdy opinia audytowa krajowej Instytucji Audytowej będzie wskazywać jednoznacznie na taką potrzebę, np. z racji wykrytych nieprawidłowości.** Takie rozwiązanie pozwoli na wyraźne rozgraniczenia funkcji kontrolnych KE i państw członkowskich oraz uniezależni możliwość wykorzystania zasad proporcjonalności od arbitralnej propozycji Komisji Europejskiej.

## Okres trwałości rezultatów 2 lata

**OFOP opowiada się za skróceniem wymogu trwałości rezultatów projektów z 5 do 2 lat.** Na bazie doświadczeń, zwłaszcza w obszarze tzw. projektów miękkich, wymóg 2 lat jest o wiele bardziej realny i logicznie uzasadniony charakterem świadczonego wsparcia. Charakter interwencji podejmowanych w ramach ww. projektów w kontekście szybkiego tempa zmian społecznych we współczesnym świecie jednoznacznie wskazuje na to, że zarówno rodzaj rezultatów, jak i ich trwałość, muszą być oceniane inaczej, niż dotychczas. Przykładem jest kryzys gospodarczy i finansowy, który nie został przewidziany i w kalkulowaniu w uwarunkowania realizacji polityki spójności 2007-2013, a który wywarł istotny wpływ na sytuację państw członkowskich UE. Przy okazji zwracamy również uwagę na ujednoczenie wymogu okresu trwałości rezultatów z wymogiem przechowywania dokumentacji projektowej.

## Regranting na poziomie krajowym

Fundusze europejskie są wdrażane przez różnych projektodawców – od administracji krajowej po lokalne społeczności i MŚP. Programując system na okres 2014-2020 należy pamiętać o specyfice tych środowisk i instytucji, **zapewniając im równy dostęp do wsparcia unijnego** w rozumieniu dopasowania wymogów do różnorodnych uwarunkowań, jakim podlegają. Instytucje te konkurują ze sobą, jednak konkurencja ta musi uwzględniać ich różnorodność, np. nie powinna konkurować organizacja pozarządowa z ministerstwem ze względu na odmienne cele i zadania statutowe, potencjał instytucjonalny i finansowy, czy sposób funkcjonowania. **OFOP postuluje wprowadzenie regrantingu dla organizacji pozarządowych na poziomie państwa członkowskiego.** Odmierna sytuacja organizacji obywatelskich, charakter ich działalności, zasoby, jak również obszary działalności, pokazały w minionych latach, że procedury standardowe się niejednokrotnie zbyt trudne dla organizacji. Z drugiej zaś – z uwagi na stosunkowo niską wartość projektów realizowanych przez NGO w stosunku choćby do projektów infrastrukturalnych – ich obsługa generuje poważne koszty finansowe i czasowe dla właściwych instytucji. Polska ma w tym zakresie dobre doświadczenia, m.in. w zakresie dystrybucji środków w ramach Mechanizmu



Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a także tak zwanych małych grantów w ramach Lokalnych Strategii Rozwoju dofinansowywanych w obecnym okresie programowania przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Takie narzędzie będzie skutkowało bardziej racjonalnym wykorzystaniem środków z pomocy technicznej oraz lepszym wizerunkiem funduszy europejskich w środowiskach pozarządowych.

### Zmiany w warunkach dotacji

Jakkolwiek zdajemy sobie sprawę z poziomu obecnie prowadzonej debaty, jak również z uwzględnienia części potrzebnych rozwiązań w propozycjach Komisji, wnosimy nadal o:

- ⇒ uproszczenie procedur i wymogów formalnych, m.in. poprzez wprowadzenie obligatoryjnej ryczałtowości na bazie wyliczeń przyjętych w każdym państwie członkowskim,
- ⇒ opracowanie przez Komisję katalogu kosztów niekwalifikowalnych, jednolitego dla całej Wspólnoty,
- ⇒ określenie przez Komisję % kosztów ogólnych, które mogą być finansowane w ramach wsparcia z funduszy europejskich,
- ⇒ sprecyzowanie warunków dla projektów wielofunduszowych,
- ⇒ uproszczenie i racjonalizację systemu wyboru projektów, w tym przygotowanie i rolę asesorów.

OFOP wskazuje na możliwość wprowadzenia dwustopniowej procedury oceny projektów. W pierwszym etapie beneficjenci nadsyłałoby listy intencyjne, z których wybrani zostaliby zaproszeni do złożenia pełnych wniosków projektowych. Taka procedura nie tylko ogranicza koszty obsługi organizacyjnej, zwłaszcza w działaniach wdrażanych z pomocą procedury konkursowej, ale również pozwala lepiej kontrolować dobór projektów do dofinansowania.

Jednocześnie Federacja pozytywnie ocenia propozycję Komisji w zakresie uproszczonych metod rozliczania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Określenie szczegółowych rozwiązań i praktycznych ich zastosowań powinno być jednak przedmiotem dalszej dyskusji na etapie aktów delegowanych KE oraz wytycznych. Powodem jest konieczność ustalenia jasnych i precyzyjnych zasad rozliczania wydatków w projektach finansowanych z EFS.

Ponadto Federacja zgłasza potrzebę dodatkowych wyjaśnień ze strony Komisji Europejskiej w zakresie ograniczenia stosowania form uproszczonych rozliczania wydatków do projektów o wartości wydatków publicznych nieprzekraczającej 100 tys. euro, definicji eligible staff costs.

Kontakt:

Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych

[www.ofop.eu](http://www.ofop.eu)

mail: [reprezentacja@ofop.eu](mailto:reprezentacja@ofop.eu)

ul. Szpitalna 5/5, 00-031 Warszawa