

Wprowadzenie

Organizacje pozarządowe stanowią niezwykle ważny element demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Spełniają istotną rolę w funkcjonowaniu zarówno całego kraju, jak i poszczególnych regionów. Aby móc prowadzić swoje działania, korzystają z różnorodnych źródeł finansowania, w tym w znacznej mierze z funduszy unijnych. Od początku realizacji programów operacyjnych do końca 2012 roku organizacje pozarządowe podpisały 10 430 umów na wdrażanie projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, co stanowi 13% wszystkich umów podpisanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Wartość umów zawartych przez podmioty działające w ramach III Sektora ponad 7,46 mld PLN. Odsetek wniosków złożonych przez organizacje pozarządowe stanowił 17,4% wszystkich złożonych wniosków o dofinansowanie. Doświadczenia organizacji pozarządowych, zarówno w aplikowaniu o środki pochodzące z Funduszy Europejskich, jak i w realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych, pozwalają organizacjom pozarządowym zrzeszonym w Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych na zajęcie stanowiska w kwestii zasad oceny i wyboru projektów w nowej perspektywie finansowej. Poniżej przedstawiamy postulaty wynikające z doświadczeń organizacji pozarządowych oraz z analizy raportów ewaluacyjnych poszczególnych programów operacyjnych funkcjonujących w obecnej perspektywie. Mają one na celu zobiektywizowanie procedur związanych z oceną i wyborem projektów, a tym samym zagwarantowanie wszystkim wnioskodawcom równego dostępu do środków unijnych.

Postulaty dotyczące wyboru i oceny projektów w perspektywie 2014-2020

1. Postulaty dotyczące osób oceniających wnioski o dofinansowanie

Jednym z kluczowych ogniw systemu realizacji programów operacyjnych są eksperci oceniający wnioski o dofinansowanie. Od ich rzetelnej i bezstronnej oceny zależy w znacznej mierze jakość realizowanych projektów, a tym samym poziom osiąganych wskaźników, które zostały założone w poszczególnych programach operacyjnych. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż koszt pracy osób oceniających wnioski jest jednym z głównych nakładów finansowych ponoszonych przez instytucje działające w systemie wdrażania Programów Operacyjnych (dalej PO). Znacząca rola tych osób oraz koszty związane z ich pracą sprawiają, że w nowej perspektywie finansowej powinno dążyć się do jednoznacznego uregulowania zasad i standardów postępowania ekspertów w procesie oceny wniosków.

1.1. Wprowadzenie obowiązku powoływania certyfikowanych ekspertów zewnętrznych – posiadających wiedzę z obszaru, którego dotyczy dany konkurs – do oceny projektów we wszystkich programach

W obecnej perspektywie finansowej instytucje odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych programów nie mają obowiązku powoływania ekspertów zewnętrznych do oceny projektów. Tymczasem udział ekspertów zewnętrznych, posiadających wiedzę merytoryczną z obszaru, którego dotyczy dany konkurs, oraz praktyczne doświadczenie w danej dziedzinie, jest jednym z głównych elementów mogących stanowić gwarancję bezstronnej oraz rzetelnej oceny. Zadaniem eksperta powinna być wnikliwa ocena założeń projektu, a także potencjału organizacji/beneficjenta. Pracownicy Instytucji Ogłaszających Konkursy (dalej IOK), zasiadający w zespołach oceniających projekty, nie mają wystarczających kompetencji, aby móc odnieść się do wartości merytorycznej wniosków. Kompetencji takich nie posiadają również, w przypadku niektórych Programów Operacyjnych, eksperci znajdujący się w bazach prowadzonych przez Instytucje Zarządzające. Świadczą o tym dane przedstawione w raporcie z badania *Ewaluacja funkcjonowania systemu oceny i wyboru projektów w ramach PO IG – etap II – po rozpoczęciu rund aplikacyjnych. Raport końcowy*. Wnioskodawcy, którzy starali się uzyskać dofinansowanie projektów w ramach PO IG, wskazywali, że eksperci na etapie oceny merytorycznej nie mają odpowiedniej wiedzy w zakresie specjalistycznych technologii, usług czy produktów, a w związku z tym kłopotliwa jest dla nich analiza kryteriów niezwiązanych bezpośrednio z ich specjalizacją¹.

¹ MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO, *Ewaluacja funkcjonowania systemu oceny i wyboru projektów w ramach PO IG – etap II – po rozpoczęciu rund aplikacyjnych. Raport końcowy*, CASE-Doradcy Sp. z o.o., Warszawa 2010, s.

Wprowadzenie obowiązku powoływania certyfikowanych ekspertów zewnętrznych, posiadających wiedzę merytoryczną z obszaru, którego dotyczy dany konkurs do oceny projektów pozwoli w nowej perspektywie finansowej uniknąć powszechnych w obecnej perspektywie sytuacji, gdy rekomendowane do dofinansowania zostają wnioski poprawnie napisane pod względem formalnym, a jednocześnie budzące wątpliwości co do ich wartości merytorycznej.

W celu zapewnienia wysokiego poziomu jakości ocen ekspertów i oraz ich obiektywności, zawód eksperta powinien stać się zawodem zaufania publicznego, na który nałożone byłyby pewne obostrzenia – polegające przede wszystkim na uniemożliwieniu osobom oceniającym projekty współpracy z podmiotami sporządzającymi wnioski o dofinansowanie z funduszy europejskich.

1.2. Uzależnienie liczby ekspertów od stopnia złożoności wniosku o dofinansowanie

Liczba ekspertów oceniających dany wniosek powinna być uzależniona od stopnia jego złożoności merytorycznej i wysokości budżetu. Pozwoli to na dokonanie szczegółowej analizy założeń ocenianych projektów, przez co przyczyni się do zwiększenia obiektywności oceny wniosków o dofinansowanie. Zgodnie z postulatem przedstawionym w pkt. 1.1.1, co najmniej jeden z ekspertów oceniających każdy wniosek o dofinansowanie powinien posiadać wiedzę merytoryczną w obszarze, którego dotyczy projekt. W przypadku projektów dotyczących kwestii społecznych, tzw. projektów miękkich, metodologia oceny oraz liczba ekspertów powinny zostać rozszerzone ze względu na specyfikę obszaru przedmiotowego, generującą nierzadko trudności w rozpoznaniu wskaźników oraz w określeniu rezultatów i trwałości projektu.

1.3. Określenie jednolitych dla wszystkich programów centralnych i regionalnych zasad naboru ekspertów oraz wymagań, które będą musieli spełnić potencjalni eksperci

W obecnej perspektywie finansowej brakuje standaryzacji wiedzy i kompetencji ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie projektów. Z informacji przedstawionych w opracowaniu wyników badania ewaluacyjnego *Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013* wynika, że nie ma jednolitego standardu dla roli eksperta z listy MRR (stanowiącej wypadkową list prowadzonych w poszczególnych programach operacyjnych przez różne instytucje), co w dalszej kolejności skutkuje znaczną dowolnością w zakresie wymogów stawianych ekspertom. Generuje to z kolei różne standardy oceny w ramach poszczególnych programów i województw. Wyniki wspomnianego powyżej badania ewaluacyjnego pokazują także, że zarówno przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych programów

operacyjnych, jak i wnioskodawcy mają zastrzeżenia odnośnie do sposobu powoływania ekspertów². Z raportów z badań ewaluacyjnych przeprowadzanych dla poszczególnych PO wynika, że kompetencje kandydatów na ekspertów nie są zazwyczaj weryfikowane. Ocena w większości sytuacji ogranicza się do analizy dokumentów złożonych przez kandydata. W znacznej części instytucji prowadzących nabory ekspertów nie przeprowadza się rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami, a także nie poddaje się kandydatów testom, które służyłyby weryfikacji ich wiedzy i umiejętności w zakresie danego obszaru tematycznego.

W związku z powyższym konieczne jest wprowadzenie jednoznacznych i ujednoliconych standardów pełnienia roli eksperta oraz sposobów weryfikacji doświadczenia, wiedzy i umiejętności kandydatów na ekspertów – dla wszystkich instytucji prowadzących nabór na takie stanowiska. Zarówno standardy pełnienia roli eksperta, jak i sposoby weryfikacji kompetencji kandydatów powinny zostać określone na poziomie gwarantującym, że funkcja eksperta będzie powierzana wyłącznie osobom, które w sposób rzetelny i obiektywny będą dokonywać oceny projektów.

1.4. Wprowadzenie jednolitego systemu weryfikacji jakości pracy ekspertów oraz wprowadzenie instytucji obserwatora

W obecnej perspektywie finansowej brakuje systemowych rozwiązań dotyczących ewaluacji pracy ekspertów, jawności ich działań oraz kryteriów eliminacji z procesu oceny ekspertów popełniających błędy. W większości Instytucji Organizujących Konkursy weryfikacja wyników pracy ekspertów, jeżeli w ogóle ma miejsce, następuje zaraz po dokonaniu oceny wniosku i zazwyczaj skupia się wyłącznie na wyjaśnieniu rozbieżności w ocenach poszczególnych projektów. Pragniemy podkreślić, że wyjaśnianie rozbieżności niezwykle rzadko prowadzi do wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do osoby, która dokonała nieprawidłowej oceny wniosku.

Wyniki badania ewaluacyjnego *Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013* pokazują, że wśród ekspertów nie ma mechanizmu uczenia się na własnych błędach. Nie istnieje obecnie rozwiązanie systemowe, które obligowałoby eksperta do zapoznania się z wynikiem protestu od jego oceny. Eksperci najczęściej nie są informowani o tym, że od ich oceny był skuteczny protest, chyba że (w rzadkich przypadkach) zostaną wezwani do zwrotu wynagrodzenia. Brak systemu informowania asesorów o wynikach procedury odwoławczej dla projektów przez nich ocenianych sprawia, że nie mogą oni w kolejnych ocenach eliminować błędów, które popełnili. W związku z brakiem jednoznacznych zasad weryfikacji jakości pracy eksperci

² CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO, *Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013. Raport końcowy*, Szczecin 2013, s. 79.

ponoszą w praktyce znikomą odpowiedzialność za dokonane oceny, więc w konsekwencji jakość oceny wynika w dużej mierze z etycznej postawy danego oceniającego³.

Dodatkowo podmiot składający wniosek o dofinansowanie projektu nie ma możliwości uzyskania informacji dotyczących osoby, która oceniała wniosek. Poszczególne Instytucje Pośredniczące (dalej IP) publikują listy zawierające nazwiska osób, które dokonują oceny w danym konkursie, jednak dla wnioskodawców nie są dostępne dane dotyczące np. wykształcenia oraz doświadczenia oceniającego w przedmiocie konkursu. Wnioskodawca nie ma również możliwości zdobycia wiedzy na temat poszczególnych kroków, które zostały podjęte przez oceniającego na etapie weryfikacji wniosku. Z doświadczeń polskich organizacji pozarządowych wynika, że w kartach oceny merytorycznej poszczególnych projektów zazwyczaj brakuje uzasadnienia dla obniżenia przez osobę weryfikującą punktacji w poszczególnych elementach oceny. To z kolei sprawia, że wnioskodawca nie może w pełni odnieść się do zarzutów oceniającego podczas ewentualnej procedury odwoławczej.

Wprowadzenie ujednoliconych dla wszystkich programów operacyjnych zasad weryfikacji jakości pracy ekspertów, a w konsekwencji eliminowanie z procesu oceny wniosków ekspertów popełniających błędy, przyczyni się nie tylko do poprawy jakości dokonywanych ocen (a w związku z tym do poprawy jakości realizowanych projektów), ale również do zmniejszenia liczby składanych środków odwoławczych. Z danych zawartych w opracowaniu *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007–2013* Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wynika, że w okresie od 20.12.2008 r. do 30.06.2012 r. projektodawcy złożyli w sumie 39 683 środki odwoławcze (najwięcej w ramach PO KL – 19 047 protestów i wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy). Dane procentowe dotyczące środków odwoławczych rozpatrzonych w I i II instancji na korzyść projektodawców prezentuje poniższa tabela⁴:

Nazwa programu operacyjnego	Odsetek środków odwoławczych rozpatrzonych na korzyść projektodawcy w I instancji	Odsetek środków odwoławczych rozpatrzonych na korzyść projektodawcy w II instancji
PO IŚ	43%	54%
PO KL	25%	29%
PO IG	23%	50%

³ *Tamże*, s. 82.

⁴ MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO, DEPARTAMENT KOORDYNACJI WDRAŻANIA FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ, *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007 – 2013 (stan na 30 czerwca 2012 r.)*, Warszawa 2012, s. 66-67.

PO RPW	33%	15%
RPO	31%	25%

Powyższe dane dotyczące odsetka środków odwoławczych rozpatrzonych w I i II instancji na korzyść projektodawcy jednoznacznie wskazują na słabość ocen dokonywanych przez ekspertów i tym samym dowodzą konieczności wprowadzenia jednolitego systemu weryfikacji jakości pracy ekspertów. System ten powinien zostać wzmocniony poprzez wprowadzenie możliwości oceny pracy ekspertów przez specjalnych obserwatorów, którzy pełniliby funkcje mężów zaufania wnioskodawców. Zadaniem tych osób, wywodzących się ze środowiska wnioskodawców, byłoby sprawdzanie oraz uzupełnianie pracy ekspertów. Dodatkowo powinna zostać stworzona baza wiedzy, w której wnioskodawcy mogliby znaleźć dane osób oceniających w danym konkursie (m.in. wykształcenie, doświadczenie w obszarze, którego dotyczy konkurs, doświadczenie w zakresie przeprowadzania oceny projektów) oraz informacje dotyczące kroków podjętych przez oceniającego podczas oceny danego wniosku.

1.5. Rozszerzenie dotychczasowych rozwiązań w zakresie podnoszenia kwalifikacji osób oceniających wnioski o dofinansowanie

Informacje dotyczące słabości ocen dokonywanych przez asesorów przedstawione w pkt. 1.1.4 oraz dostrzegane przez środowisko organizacji pozarządowych luki w obecnie funkcjonującym systemie jednoznacznie wskazują na konieczność wprowadzenia jednolitego systemu szkoleń podnoszących kwalifikacje ekspertów. Potrzeba prowadzenia systematycznych szkoleń uaktualniających wiedzę dla osób oceniających projekty została wskazana także w raporcie *Metaanaliza badań systemu i wdrażania polityki spójności w ramach perspektywy 2007-2013 pod kątem planowania systemu realizacji dla perspektywy 2014-2020*.

Wprowadzenie jednolitego systemu szkoleń podnoszących kwalifikacje asesorów jest niezbędne w celu zapewnienia obiektywności oraz poprawności procesu oceny wniosków o dofinansowanie. Asesorzy powinni uczestniczyć zarówno w szkoleniach dotyczących zasad i procedur związanych z oceną wniosków o dofinansowanie, jak i w szkoleniach z obszarów merytorycznych, których dotyczą oceniane przez nich projekty. Szczególny nacisk musi zostać położony na szkolenia stacjonarne (obecnie osoby oceniające wnioski podnoszą swoje kwalifikacje głównie poprzez korzystanie ze szkoleń e-learningowych), które poza aspektami edukacyjnymi stwarzałyby również możliwość wymiany doświadczeń pomiędzy asesorami oraz uczenia się od siebie nawzajem. Szkolenia e-learningowe oraz egzaminy zdawane w tym trybie powinny stanowić uzupełnienie cyklicznie przeprowadzanych szkoleń i egzaminów stacjonarnych. Dodatkowo należy ustalić przejrzyste reguły

zdawania egzaminów przeprowadzanych w trybie e-learningowym. Miałyby one dotyczyć – w celu zapewnienia wysokiego poziomu wiedzy i umiejętności osób oceniających wnioski – przede wszystkim czasu, w jakim asesor może podejść do egzaminu, oraz liczby podejść. Dodatkowo e-learningowa baza wiedzy, z której korzystają asesorzy, powinna być dostępna także dla wnioskodawców. Dzięki temu zarówno osoby oceniające wnioski, jak i osoby, które je przygotowują, miałyby dostęp do tych samych informacji, co w konsekwencji zwiększyłoby przejrzystość procedur związanych z procesem oceny wniosków o dofinansowanie.

1.6. Zapewnienie godnego wynagradzania ekspertów

W zdecydowanej większości dostępnych wyników badań ewaluacyjnych poszczególnych PO zwracana jest uwaga na zbyt niskie wynagradzanie asesorów. W obecnej perspektywie finansowej wynagrodzenia ekspertów mieszczą się w przedziale od 100 do 300 zł za ocenę jednego wniosku (stawki powyżej 300 zł obowiązują jedynie dla asesorów oceniających projekty składane w trybie indywidualnym). Większość członków zespołów oceniających projekty, biorących udział w badaniach ewaluacyjnych, uważa, że wynagrodzenie za dokonanie oceny merytorycznej wniosku jest za niskie. Zbyt niski poziom wynagrodzeń asesorów w znaczący sposób przekłada się na jakość ocen projektów, a tym samym na jakość projektów, które otrzymują dofinansowanie. Nieatrakcyjne wynagrodzenie sprawia bowiem, że z jednej strony, do pełnienia roli ekspertów nie zgłaszają się osoby mające największe doświadczenie i największą wiedzę merytoryczną w poszczególnych obszarach tematycznych (dla nich o wiele bardziej atrakcyjna i korzystna finansowo jest współpraca z firmami konsultingowymi przygotowującymi wnioski). Z drugiej strony, asesorzy starają się ocenić jak największą liczbę projektów w jak najkrótszym czasie, gdyż od liczby dokonanych ocen bezpośrednio zależy ich wynagrodzenie. Ocenianie dużej liczby projektów w krótkim czasie zazwyczaj skutkuje tym, że wyniki są nierzetelne i nierzadko błędne, co w konsekwencji może prowadzić do sytuacji, w której dofinansowanie otrzymują projekty o wątpliwej jakości i użyteczności dla realizacji celów danego PO.

Postulat godnego wynagradzania ekspertów jest bezpośrednio związany z koncepcją podniesienia zawodu eksperta do rangi zawodu zaufania publicznego. Asesor, jako osoba mająca wpływ na wydatkowanie znaczących środków publicznych, powinien mieć zapewnione wynagrodzenie adekwatne do rangi zawodu, pełnionych obowiązków oraz spoczywającej na nim odpowiedzialności.

1.7. Racjonalizacja i ujednolicenie zasad wykluczania ekspertów

W obecnej perspektywie finansowej przed przystąpieniem do oceny projektów członkowie zespołów

oceniających, w tym także eksperci zewnętrzni, mają obowiązek składania deklaracji poufności i bezstronności. Zasada ta obowiązuje zarówno w przypadku centralnych, jak i Regionalnych Programów Operacyjnych (dalej RPO). Zgodnie z zapisami regulaminów zespołów oceniających, w sytuacji wystąpienia okoliczności, które mogą poddać w wątpliwość bezstronność asesora, ma on obowiązek wykluczyć się z oceny danego projektu bądź też wszystkich projektów złożonych w odpowiedzi na dany konkurs. Treść deklaracji/oświadczenia o poufności i bezstronności różni się w zależności od PO i jak wynika z opracowania *Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 RPO* wydanego przez Centrum im. Adama Smitha, w przypadku RPO także w zależności od województwa⁵. W związku z powyższym, w celu zapewnienia transparentności i obiektywności procesu oceny projektów konieczne jest ujednolicenie treści deklaracji/oświadczenia o poufności i bezstronności w ramach wszystkich PO w nowej perspektywie finansowania. Nie jest dopuszczalna sytuacja, w której w ramach jednego PO w niektórych województwach obowiązują deklaracje niespełniające wymogów wynikających z zapisów art. 31. Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, podczas gdy w innych obowiązują deklaracje zawierające tak szczegółowe kategorie okoliczności budzących uzasadnione wątpliwości co do bezstronności eksperta, że liczba asesorów, którzy mogą uczestniczyć w procesie oceny wniosków, jest znacznie ograniczona.

Z doświadczeń polskich organizacji pozarządowych wynika, że problem związany z deklaracjami/oświadczeniami o poufności i bezstronności pojawia się również w ramach PO KL. Problemem w tym przypadku nie jest jednak ich treść, lecz interpretacja przez poszczególne Instytucje IP znaczenia kategorii okoliczności mogących budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności eksperta. W niektórych IP do oceny wniosków składanych w odpowiedzi na konkursy w ramach PO KL nie są wyznaczane osoby, które w swojej karierze zawodowej pracowały w instytucji/organizacji realizującej projekt w ramach poddziałania czy działania, jakiego dotyczy konkurs. Taka polityka IP prowadzi do sytuacji, gdy z procesu oceny projektów wykluczone zostają osoby posiadające – poza kompetencjami w zakresie zasad i procedur PO KL – także wiedzę i doświadczenie w obszarze, którego dotyczy konkurs. To z kolei ma bezsprzecznie negatywny wpływ na rzetelność i jakość oceny, a w konsekwencji na jakość projektów, które otrzymują dofinansowanie.

Wprowadzenie przejrzystych zasad wykluczenia ekspertów jest niezbędne w celu zapewnienia obiektywności oraz transparentności procesu oceny projektów. Zasady te powinny dotyczyć także kwestii związanych z weryfikacją prawdziwości danych zawartych w deklaracji/oświadczeniu o poufności i bezstronności. Obecnie takie procedury przeprowadzane są sporadycznie – w przypadku

⁵ BRENNEK M. (red.), *Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Warszawa 2011, s. 145.

RPO zaledwie trzy województwa posiadają system weryfikacji prawdziwości danych. W celu zwiększenia obiektywności procesu oceny wniosków powinno się zatem wprowadzić obligatoryjny dla wszystkich Instytucji Zarządzających (dalej IZ) oraz IP system weryfikacji prawdziwości deklaracji asesorów na etapie podpisywania deklaracji/oświadczenia o poufności. Standardem powinna stać się także konieczność podpisywania tych dokumentów pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Środowisko polskich organizacji pozarządowych postuluje jednocześnie o odgórne wykluczenie z procesu oceny wniosków pracowników instytucji wdrażania danego PO. W obecnej perspektywie finansowej udział tych pracowników w zespołach dokonujących oceny i wyboru projektów jest zjawiskiem powszechnym. W przypadku znacznej części konkursów eksperci zewnątrzni nie są powoływani do zespołów oceniających – w ich skład wchodzi wyłącznie pracownicy IOK. Sytuacja taka wpływa negatywnie zarówno na obiektywność procesu oceny wniosków w danym konkursie, jak i na jego przejrzystość. Udział pracowników instytucji wdrażania w zespołach oceniających budzi uzasadnione – jak pokazuje doświadczenie środowiska organizacji pozarządowych – zastrzeżenia co do bezstronności oceny oraz dokonywania jej zgodnie z przyjętymi procedurami i wytycznymi. Sytuacja, w której decyzja o wyborze projektów rekomendowanych do dofinansowania zależy nie od wyników obiektywnej oceny, a od decyzji np. dyrektora danej instytucji, jest niedopuszczalna, więc - w związku z powyższym - konieczne jest podjęcie działań uniemożliwiających jej występowanie w nowym okresie finansowania.

2. Postulaty związane z procesem oceny wniosków

Proces oceny wniosków ma kluczowe znaczenie dla realizacji celów poszczególnych PO oraz osiągnięcia założonych w nich wskaźników. Doświadczenia polskich organizacji pozarządowych zdobyte w obecnej perspektywie finansowej pozwalają stwierdzić, że w procesie tym występują pewne obszary problemowe, rzutujące negatywnie zarówno na jakość, jak i na obiektywność naboru wniosków w poszczególnych konkursach.

2.1. Przyjęcie ogólnopolskich standardów oceny i kryteriów wyboru projektów

Podstawowym postulatem związanym z procesem oceny projektów w nowej perspektywie finansowania jest przyjęcie ogólnopolskich standardów oceny i kryteriów wyboru projektów. Obecnie standardy oceny różnią się nie tylko w zależności od programu operacyjnego, ale również w zależności od województwa, w którym ogłaszany jest konkurs. Informacje przedstawione w wynikach badania ewaluacyjnego *Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013* pokazują, że kryteria wyboru projektów w obecnej

perspektywie finansowej są nieprecyzyjne oraz niewłaściwie zdefiniowane. Problemem są także niejasne zasady przyznawania punktów podczas oceny projektów, co w bezpośredni sposób przekłada się na zróżnicowanie standardów oceny⁶.

2.2. Ujednolicenie dokumentów, które są dostępne zarówno dla podmiotów składających wnioski w danym konkursie, jak i dla ekspertów oceniających wnioski

Doświadczenie organizacji pozarządowych pokazuje, że w obecnej perspektywie finansowej niejednokrotnie dochodziło do sytuacji, w których podczas trwania naboru wniosków wprowadzano zmiany w dokumentacji konkursowej lub w zakresie zasad naboru, co skutkowało nierównym traktowaniem podmiotów aplikujących o środki unijne. Sytuacje takie występowały przede wszystkim w konkursach ogłaszanych w ramach PO KL. Jako przykład można wskazać sytuację, która miała miejsce w województwie opolskim w 2012 roku i dotyczyła konkursu zamkniętego nr 1/POKL/7.2.1/2012. Konkurs ten zaplanowany został w okresie od 06 grudnia 2012 roku do 11 stycznia 2013 roku. 20 grudnia Instytucja Organizująca Konkurs (Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu) opublikowała na swojej stronie internetowej informację o skróceniu naboru wniosków do 31 grudnia 2012 roku. Decyzja ta, podyktowana – zgodnie z informacją – „planowanym wprowadzeniem od dnia 1 stycznia 2013 r. do Wytycznych w zakresie kwalifikowania w ramach PO KL zaktualizowanych stawek jednostkowych dla szkoleń językowych”⁷, sprawiła, że nie wszystkie podmioty, które planowały wziąć udział w konkursie, były w stanie to zrobić. W opinii organizacji pozarządowych sytuacje prowadzące – nawet w sposób pośredni – do wykluczenia części podmiotów z udziału w konkursie są wysoce negatywne i nie powinny mieć miejsca w nowej perspektywie finansowej.

W perspektywie 2014-2020 nie powinno także dochodzić do sytuacji, w których asesory oceniający wnioski są w posiadaniu wytycznych, nieudostępnionych projektodawcom na etapie naboru wniosków. Problem taki pojawiał się w obecnej perspektywie w wielu IOK w ramach PO KL. Jedynymi dokumentami stanowiącymi dla asesora punkt odniesienia podczas oceny projektu powinny być: Dokumentacja Konkursowa dotycząca danego konkursu oraz wskazane w niej dokumenty programowe. Przekazywanie asesorom przez przewodniczących zespołów oceniających projekty dodatkowych wytycznych jest niedopuszczalne i w znaczący sposób zaburza transparentność procesu oceny wniosków.

W związku z powyższym środowisko polskich organizacji pozarządowych postuluje ujednolicenie

⁶ CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO, *Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013. Raport końcowy*, Szczecin 2013, s. 67.

⁷ www.pokl.opole.pl, (dostęp w dniu 23.07.2013).

zasad i procedur związanych z procedurą konkursową oraz wprowadzenie zakazu dokonywania zmian w Dokumentacji Konkursowej po ogłoszeniu konkursu.

2.3. Wprowadzenie dwustopniowej oceny projektów

W obecnej perspektywie finansowej w większości PO obowiązuje jednostopniowa ocena projektów. W programach, w których na początku obecnej perspektywy stosowano dwustopniową ocenę z tzw. preselekcją (m.in. RPO), w obecnie także prowadzona jest ocena jednostopniowa. Odejście od stosowania preselekcji wynika w dużej mierze ze zidentyfikowania jej w raportach ewaluacyjnych poszczególnych RPO jako procedury wydłużającej okres naboru i oceny projektów. Zgodnie z wynikami *Raportu końcowego. Ocena naborów przeprowadzonych w 2008 r. i zakładanego wpływu ich efektów na realizację celów RPO WP*, preselekcja przyczyniła się do wydłużenia czasu oceny wniosków przede wszystkim z powodu składania przez projektodawców dokumentów w ostatniej chwili oraz z konieczności dwukrotnego angażowania ekspertów do oceny tego samego wniosku. Podkreślić należy jednak, że stosowanie trybu preselekcji jest pozytywnie oceniane przez samych projektodawców. Wyniki wspomnianego powyżej *Raportu* pokazują, że do pozytywnych skutków dwustopniowego naboru projektów zaliczyć można ograniczenie kosztów projektodawcy, który nie musi przygotowywać pełnej dokumentacji związanej z projektem, nie mając pewności otrzymania dofinansowania (co jest szczególnie ważne w przypadku projektów inwestycyjnych, które już na etapie przygotowywania wniosku generują znaczne koszty). Atutami są też możliwość racjonalnego rozplanowania prac związanych z przygotowaniem wniosku oraz ograniczenie liczby kompletnych wniosków wraz załącznikami, które muszą zostać ocenione przez asesora⁸.

Na podstawie informacji uzyskanych z raportów ewaluacyjnych poszczególnych PO oraz doświadczeń organizacji pozarządowych właściwe wydaje się obligatoryjne wprowadzenie dwustopniowej oceny projektów w nowej perspektywie finansowej. Na pierwszym etapie naboru projektodawcy powinni składać wyłącznie fiszki projektowe, które byłyby oceniane pod względem kryteriów formalnych, których spełnienie jest niezbędne, aby móc realizować projekt, oraz pod względem wpisywania się założeń projektu w cele i wskaźniki założone w danym działaniu i PO. Drugi etap obejmowałby natomiast ocenę merytoryczną tych projektów, które zostały złożone po pozytywnej ocenie fiszki projektowej, a także złożenie załączników dla wymagających tego projektów, które zostały rekomendowane do dofinansowania oraz ocenę formalną kryteriów, które podlegają uzupełnieniu. Rozwiązanie to będzie korzystne zarówno dla instytucji uczestniczących w procesie wdrażania PO

⁸ URZĄD MARSZAŁKOWSKI WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO, *Ocena naborów przeprowadzonych w 2008 r. i zakładanego wpływu ich efektów na realizację celów RPO WP. Raport końcowy*, Rzeszów 2009, s. 64-66.

(ocenie merytorycznej poddawane będą wyłącznie projekty, które zostaną pozytywnie ocenione na etapie fiszki projektowej, co przyczyni się do zmniejszenia kosztów, skrócenia czasu oceny oraz poprawy jej jakości), jak i dla projektodawców, którzy nie będą musieli ponosić wysokich kosztów związanych z przygotowaniem wniosku, nie wiedząc, czy jest realna szansa na otrzymanie dofinansowania.

2.4. Wprowadzenie narzędzi oceny kolegalnej do procesu oceny projektów

W obecnej perspektywie finansowej ocena projektów dokonywana jest niezależnie przez co najmniej dwie osoby. Dane pochodzące z badań ewaluacyjnych poszczególnych PO pokazują jednak, że taki system oceny ma znaczące wady, rzutujące negatywnie na proces oceny projektów. Z wyników badania ewaluacyjnego *Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013* wynika, że główną wadą takiego systemu jest brak możliwości bezpośredniego porównania poszczególnych wniosków. Autorzy raportu ze wspomnianego badania ewaluacyjnego jednoznacznie wskazują, że „Brak przepływu informacji pomiędzy osobami oceniającymi projekty należy zaliczyć do minusów przyjętego modelu oceny, bowiem fakt konsultacji wcale nie musi oznaczać braku niezależności oceny eksperta (co wydaje się podstawowym założeniem funkcjonującego systemu), a rodzi niebezpieczeństwo związane z indywidualnym podejściem do przyznawania punktów przez każdego z ekspertów. Również kontakt oceniającego z projektodawcą (przy określeniu odpowiednich zasad jawności) może wpływać pozytywnie na ostateczne wyniki przeprowadzonej oceny”. Problem niezależnego dokonywania oceny przez asesorów widoczny jest także na etapie przyznawania ostatecznej punktacji projektom, a tym samym przydzielania im miejsc na liście rankingowej. Obecnie liczba punktów, które otrzymuje dany wniosek, stanowi zazwyczaj średnią punktów przyznanych przez poszczególnych asesorów. Sytuacja taka ma miejsce nawet wtedy, gdy rozbieżności pomiędzy poszczególnymi ocenami są znaczące. Oceniający nie mają możliwości wypracowania wspólnego stanowiska w kwestii punktacji przyznanej danemu projektowi ani skonsultowania swoich ocen z ekspertami w danym zakresie⁹.

W związku z powyższym, korzystne wydaje się rozszerzenie procedur związanych z oceną projektów o narzędzia oceny kolegalnej – Panele Ekspertów. Panel Ekspertów, funkcjonujący w tych typach konkursów, w których możliwe jest jego zastosowanie, pozwoliłby z jednej strony na porównanie wniosków, które w wyniku oceny otrzymały największą liczbę punktów – ze względu na ograniczoną wysokość alokacji nie wszystkie mogą otrzymać dofinansowanie. Z drugiej strony dałoby

⁹ CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO, *Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013. Raport końcowy*, Szczecin 2013, s. 81.

to projektodawcom możliwość zaprezentowania swoich projektów i wyjaśnienia niejasności, jeśli takie pojawiłyby się podczas oceny. Asesorom umożliwiłyby natomiast wypracowanie wspólnego stanowiska w przypadku rozbieżnych ocen bądź też skonsultowanie swoich wątpliwości odnośnie do danego wniosku z ekspertami z danej dziedziny. Dla zapewnienia obiektywności i przejrzystości Paneli Ekspertów, przynajmniej 50% +1 ich członków powinny stanowić osoby spoza grona asesorów oceniających wnioski w danym konkursie – specjaliści w zakresie tematycznym, którego dotyczy postępowanie, oraz specjaliści w zakresie danego PO.

Zagrożeniem związanym z wprowadzeniem takiego rozwiązania jest, co sygnalizują także autorzy wspomnianego powyżej raportu, duża liczba wniosków, która może zablokować pracę Panelu Ekspertów lub obniżyć jego skuteczność. Wydaje się jednak, że w przypadku wprowadzenia dwustopniowej oceny projektów, opisanej w punkcie 1.2.2., zbyt duża liczba wniosków trafiających do Paneli nie będzie realnym problemem.

2.5. Ocena kryteriów horyzontalnych

W obecnej perspektywie finansowej weryfikacja spełniania kryteriów horyzontalnych w projekcie dokonywana jest na etapie oceny merytorycznej wniosku o dofinansowanie i przeprowadza się ją metodą zero-jedynkową. Niespełnianie przez wnioskodawcę jakiegokolwiek kryterium horyzontalnego skutkuje negatywną oceną wniosku. Doświadczenie organizacji pozarządowych pokazuje, że taki sposób postępowania nie zawsze jest optymalny. Uwzględnienie we wniosku informacji dotyczącej zgodności projektu z kryteriami horyzontalnymi często sprowadza się jedynie do zapisania określonych sformułowań, jednoznacznie wskazujących na to, że wnioskodawca deklaruje spełnienie konkretnych kryteriów na etapie realizacji projektu. Generuje to negatywne konsekwencje dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, wielu wnioskodawców podczas realizacji projektu nie stosuje się do zapisów z wniosku o dofinansowanie, dotyczących spełniania poszczególnych kryteriów, traktując je jedynie jako zapis konieczny dla otrzymania pozytywnej oceny wniosku. Po drugie, zdarzają się sytuacje, w których oceniający niesłusznie uznają, że projekt nie spełnia kryteriów horyzontalnych, gdyż zapisy we wniosku, wskazujące na ich spełnianie, sformułowane są w inny niż umownie przyjęty sposób.

Mając na uwadze znaczenie spełniania w projektach kryteriów horyzontalnych, powinno się dążyć do tego, aby zagwarantować ich uwzględnianie i stosowanie przez projektodawców, a jednocześnie wyeliminować sytuacje, w których osoba oceniająca wniosek o dofinansowanie projektu błędnie interpretuje zapisy w nim zawarte, co skutkuje odrzuceniem na tym etapie wniosku o dużej wartości merytorycznej. Środowisko organizacji pozarządowych proponuje dwa rozwiązania, dzięki którym

możliwe będzie osiągnięcie wspomnianego powyżej celu. Ocena spełniania kryteriów horyzontalnych powinna być dokonywana albo na podstawie dołączonego do wniosku oświadczenia o zgodności projektu z kryteriami horyzontalnymi, albo na podstawie oświadczenia we wniosku, w specjalnie wydzielonym do tego polu generatora wniosków aplikacyjnych. Na podstawie zapisów w treści wniosku o dofinansowanie projektu powinny być oceniane wyłącznie te kryteria horyzontalne, w przypadku których określony został standard minimum realizacji. Każdy wnioskodawca, którego projekt otrzyma dofinansowanie, powinien być zobligowany do udokumentowania podczas realizacji projektu spełniania kryteriów horyzontalnych. W przypadku niespełnienia któregośkolwiek z nich wartość dofinansowania powinna być proporcjonalnie obniżana. Dodatkowo, w celu ułatwienia projektodawcom realizacji kryteriów horyzontalnych, powinien zostać utworzony katalog dobrych praktyk w tym zakresie.

2.6. Wprowadzenie dodatkowych kryteriów horyzontalnych

Bazując na doświadczeniach zdobytych w obecnym okresie programowania, środowisko organizacji pozarządowych postuluje wprowadzenie dodatkowych kryteriów horyzontalnych, do których stosowania byliby zobligowani projektodawcy.

2.6.1. Kryterium zwiększenia dostępności projektów dla osób niepełnosprawnych

W obecnej perspektywie finansowej udział osób niepełnosprawnych w projektach współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej jest marginalny – wynosi zaledwie 3%, podczas gdy osoby posiadające orzeczenie o stopniu niepełnosprawności stanowią aż 12,2% społeczeństwa. Ratyfikując Konwencję o Prawach Osób Niepełnosprawnych, Polska zobowiązała się do popierania programów rehabilitacji zawodowej i społecznej, mających na celu wspieranie osób niepełnosprawnych w aktywizacji społecznej, edukacji, wejściu/powrocie na rynek pracy oraz w utrzymaniu pracy. Konieczne jest zatem zwiększenie dostępności dla osób niepełnosprawnych projektów realizowanych w latach 2014-2020 i ukierunkowanych na stworzenie grupom zagrożonym wykluceniem społecznym godnych i równych warunków na otwartym rynku pracy. Taki sposób rozumowania wyraźnie podkreślają też kluczowe dokumenty Komisji Europejskiej związane z nową perspektywą. *Poprawione Rozporządzenie Ogólne Komisji Europejskiej w sprawie programowania pięciu Funduszy Polityki Spójności 2014-2020 z dn. 12.03.2013* (załącznik I, p. 6.4. Dostępność, s. 141) wprowadza bardzo konkretne zapisy: „Instytucje zarządzające gwarantują, że wszystkie produkty, towary, usługi i infrastruktury, które są publicznie dostępne lub zapewniane ogółowi społeczeństwa i które są współfinansowane z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych,

są dostępne dla wszystkich obywateli, łącznie z osobami niepełnosprawnymi. W szczególności należy zapewnić dostępność środowiska fizycznego, transportu oraz technologii informacyjnych i komunikacyjnych, aby włączyć grupy w niekorzystnej sytuacji, łącznie z osobami niepełnosprawnymi. Instytucje zarządzające podejmują w trakcie trwania programu działania mające na celu identyfikację i wyeliminowanie istniejących barier dostępności lub uniknięcia ich w przyszłości.”

W związku z powyższym środowisko polskich organizacji pozarządowych postuluje wprowadzenie do ogólnej polityki horyzontalnej kwestii dostępności pod kątem niepełnosprawności jako nieodzownego elementu planowania i realizacji programów oraz poszczególnych projektów, w tym także jako elementu oceny projektów. Obligatoryjnym elementem wszystkich programów operacyjnych powinna stać się koncepcja uniwersalnego projektowania (*universal design* – art. 2 Konwencji), oznaczającego takie projektowanie produktów, środowiska, programów i usług, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Konieczne jest więc wprowadzenie zasady, która pozwoli uznawać za kwalifikowalne tylko te wydatki, które ponoszone są z zachowaniem zasad dostępności (np. wydatek na stronę internetową jest kwalifikowany jedynie, gdy strona realizuje międzynarodowy standard WCAG 2.0, wydatek na film jest kwalifikowalny jedynie, gdy zawiera napisy i audiodeskrypcję, wydatek na szkolenie jest kwalifikowalny tylko pod warunkiem, że odbyło się ono w sali, która jest dostosowana architektonicznie etc.).

W celu zwiększenia dostępności projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej dla osób niepełnosprawnych konieczne jest również umożliwienie finansowania tzw. racjonalnych usprawnień (*reasonable accommodation* – art. 2 Konwencji ONZ), czyli m.in. specyficznych usług dostosowawczych, nieprzewidywanych z góry w budżecie danego projektu, lecz uruchamianych wraz z pojawieniem się uczestnika/-czki projektu z niepełnosprawnościami. Do racjonalnych usprawnień należą m.in. usługa tłumacza języka migowego, tłumacza-przewodnika osoby głuchoniewidomej, przewodnika osoby niewidomej, asystenta osoby z niepełnosprawnościami, koszty specjalistycznego transportu, specjalistycznych udogodnień sprzętowych, dostosowanie materiałów szkoleniowych.

Przestrzeganie zasady dostępności projektów dla osób niepełnosprawnych powinno zostać zapewnione przez określenie standardu minimum realizacji zasady przy ocenie wniosku o dofinansowanie.

2.6.2. Kryterium związane z otwartością licencji i prawami autorskimi

W obecnej perspektywie finansowej nie istnieją jednolite reguły udostępniania tych produktów

wytwarzanych w ramach projektów finansowanych ze środków europejskich, które stanowią utwory w rozumieniu prawa autorskiego (publikacje, nagrania, materiały audiowizualne, programy komputerowe). Brak takich reguł ma negatywny wpływ na przydatność realizowanych projektów poprzez ograniczenie stopnia dostępności i wykorzystania zrealizowanych materiałów. Środowisko organizacji pozarządowych postuluje wdrożenie w nowej perspektywie jednolitych i przejrzystych reguł określających zarówno prawne, jak i techniczne warunki udostępniania produktów. Zasada otwartości powinna być połączona z kwestią kwalifikowania wydatków – jedynie sfinansowanie tych zasobów, które zostaną odpowiednio upublicznione (co zostanie potwierdzone w rozliczeniu finansowania zamieszczeniem odpowiedniego adresu URL do zasobu) będzie mogło zostać uznane za koszt kwalifikowany. Odpowiednie zapisy powinny być umieszczone w dokumencie określającym zasady kwalifikowania wydatków poszczególnych PO.

Na poziomie prawnym standard powinien obejmować udostępnianie na wolnej licencji, pozwalającej na swobodne kopiowanie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie oraz opracowywanie utworów zależnych (np. Creative Commons Uznanie Autorstwa lub inna kompatybilna z nią licencja). W określonych przypadkach standard ten mógłby być zredukowany do poziomu udostępnienia na zasadach dozwolonego użytku, bez udzielania wolnej licencji (tzw. otwarty dostęp). W szczególnych przypadkach powinno się również rozważyć możliwość całkowitego zwolnienia z obowiązku upubliczniania materiału.

Na poziomie technicznym reguły otwartości powinny obejmować wymóg udostępniania zasobu w przynajmniej jednym otwartym formacie, a w przypadku treści udostępnianych na stronach WWW - zachowania zgodności z wymogami Web Content Accessibility Guidelines (W3C). Zasoby powinny dodatkowo być udostępnione w sposób umożliwiający ich łatwe odnalezienie – a więc wraz z ustrukturyzowanymi metadanymi albo w stworzonych do tego celu repozytoriach.

Przykłady tego rodzaju podejścia można znaleźć w programach realizowanych w obecnej perspektywie finansowej, przede wszystkim w przypadku materiałów finansowanych w programie EQUAL (baza rezultatów: <http://www.equal.org.pl/baza.php?lang=pl>). Analogiczne reguły, wdrażane w programach finansowanych ze środków ministerialnych, są obecnie stosowane w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (program Polska pomoc) i Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego (program Obserwatorium kultury).

Optymalnym rozwiązaniem jest stworzenie jednolitych ramowych reguł dla wszystkich programów realizowanych w perspektywie 2014-2020. Reguły te mogłyby być każdorazowo weryfikowane i dostosowywane do specyfiki określonych programów. Powinny stać się one kryterium horyzontalnym, do którego stosowania byłoby zobowiązani wszyscy wnioskodawcy.

2.7. Znaczenie doświadczenia wnioskodawcy w przedmiocie konkursu

W obecnej perspektywie finansowej doświadczenie wnioskodawcy w przedmiocie konkursu wydaje się mieć znaczenie drugorzędne, przede wszystkim w konkursach ogłaszanych w ramach PO KL. Każdy projektodawca zobligowany jest jedynie do zamieszczenia we wniosku o dofinansowanie informacji dotyczących swojego doświadczenia w „realizacji podobnych przedsięwzięć/projektów”. Prowadzi to do sytuacji, w których projekty wdrażane są przez podmioty nieposiadające doświadczenia (lub mające znikome doświadczenie) w realizacji działań skierowanych do osób, którym jest udzielane wsparcie w ramach PO KL. Przykładem takiej sytuacji jest konkurs nr 1/POKL/7.4/2012 (Niepełnosprawni na rynku pracy) Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych. Zgodnie z listą rankingową wniosków, które zostały złożone w odpowiedzi na konkurs, na 16 projektów rekomendowanych do dofinansowania aż 10 zostało złożonych przez podmioty nieprowadzące działalności na rzecz osób niepełnosprawnych i niemające doświadczenia w realizacji działań skierowanych do tej grupy docelowej¹⁰. Budzi to poważne wątpliwości co do jakości wsparcia udzielanego przez tych projektodawców osobom niepełnosprawnym, które - jako jedna z najbardziej defaworyzowanych na rynku pracy grup społecznych - wymagają profesjonalnego i kompleksowego podejścia. Może być ono wypracowane wyłącznie w wyniku wieloletniego doświadczenia w zakresie realizacji działań ukierunkowanych na aktywizację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych. W związku z powyższym w nowej perspektywie finansowej konieczne jest wprowadzenie zasad, dzięki którym możliwe będzie zagwarantowanie, że finansowane ze środków unijnych będą wyłącznie projekty tych podmiotów, które posiadają w przedmiocie konkursu doświadczenie pozwalające na profesjonalną, rzetelną i kompleksową realizację działań. Zasady te powinny dotyczyć przede wszystkim wprowadzenia do dokumentacji konkursowych zapisów dotyczących przejrzystych reguł oceny potencjału i doświadczenia wnioskodawcy oraz zobligowania wnioskodawców na poziomie kryterium dostępu lub strategicznego do zawarcia we wniosku o dofinansowanie projektu informacji o:

- określonym w latach doświadczeniu projektodawcy w przedmiocie konkursu,
- doświadczonej w przedmiocie konkursu kadrze, która zaangażowana będzie w realizację projektu,
- wartości wskaźników osiągniętych we wcześniejszych projektach, realizowanych w analogicznych obszarach tematycznych.

¹⁰ www.mazowia.eu, (dostęp w dniu 23.07.2013).

3. Postulat szczegółowego określenia zasad wyboru projektów w trybie pozakonkurencyjnym

W związku z wprowadzeniem w nowej perspektywie finansowej konkurencyjnego i pozakonkurencyjnego trybu wyboru projektów środowisko organizacji pozarządowych postuluje zobligowanie IZ do korzystania z tego drugiego trybu wyłącznie w uzasadnionych sytuacjach. Zgodnie z wynikami badania ewaluacyjnego *Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013*, tryb pozakonkursowy powinien być uwzględniany w przypadku projektów mających szczególne znaczenie dla realizacji programów bądź też zapewniających kompleksowe rozwiązanie problemu zdefiniowanego w danym programie, wówczas gdy ze względu na odrębne uregulowania systemowe istnieje tylko jeden podmiot, który może zrealizować interwencję w danym obszarze, oraz w przypadku projektów pomocy technicznej¹¹. Dodatkowo IZ powinny w sposób szczegółowy określić sposób monitoringu społecznego realizacji projektów pozakonkurencyjnych.

Postulaty środowiska organizacji pozarządowych dotyczące określenia zasad wyboru projektów w trybie pozakonkurencyjnym wynikają przede wszystkim z trudności, które w obecnej perspektywie finansowej występują podczas realizacji projektów systemowych. Z wyników raportu z badania *Metaewaluacja projektów systemowych realizowanych w Działaniu 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* wynika, że problemy te dotyczą przede wszystkim: zasad rozliczania projektów, trudności przygotowania wniosku zgodnie z obowiązującymi procedurami, małego doświadczenia w realizacji projektów, kłopotów z rekrutacją uczestników i ich wycofywaniem się z projektu, słabego zaplecza lokalowego oraz braku odpowiednich przyrządów przy realizacji projektu. Uczestnicy wspomnianego badania mieli także do czynienia z niewystarczającymi kompetencjami pracowników, nadmiarem obowiązków związanych z realizacją projektu oraz brakiem pracowników. Wymienione powyżej kłopoty przekładały się na stopień osiągania zakładanych celów – w skali całego kraju cel główny projektu na poziomie 100% osiągnęło średnio 48% projektodawców.

Problemy związane z realizacją projektów systemowych wskazują, że w nowej perspektywie finansowej pozakonkurencyjny tryb wyboru powinien być stosowany wyłącznie wówczas, gdy jest to niezbędne. Dodatkowo w sytuacji, gdy w trybie tym wybierane będą projekty ukierunkowane na rozwiązywanie kwestii społecznych, sugerowana jest ich realizacja w partnerstwie publiczno-społecznym. W opinii środowiska organizacji pozarządowych takie rozwiązanie zminimalizowałoby ryzyko występowania trudności, które obecnie pojawiają się podczas realizacji projektów systemowych. Podmioty społeczne posiadają znacznie większe niż podmioty publiczne doświadczenie

¹¹ CENTRUM ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO, *Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013. Raport końcowy*, Szczecin 2013, s. 113-114.

w realizacji projektów oraz zasoby lokalowe, kadrowe i merytoryczne pozwalające na skuteczniejsze osiągnięcie celów i wskaźników założonych w projekcie.

4. Postulat zoptymalizowania wskaźników założonych dla poszczególnych programów

Z doświadczenia środowiska organizacji pozarządowych oraz z wyników badań ewaluacyjnych przeprowadzanych dla poszczególnych programów wynika, że w obecnej perspektywie finansowej zakładane wskaźniki niejednokrotnie nie są możliwe do osiągnięcia. Raport końcowy z badania *Ocena poziomu realizacji wskaźników w ramach Priorytetu VII i IV w województwie lubelskim* jednoznacznie pokazuje, że głównym, a nierzadko jedynym czynnikiem wpływającym na poziom, na jakim zostają określone wskaźniki dla poszczególnych działań w ramach Priorytetów, jest ich poziom założony dla danego programu. „Wartości wskaźników na rok 2010 nie zostały określone adekwatnie do istniejących możliwości realizacji poszczególnych Działań w ramach Priorytetów VIII i IX w województwie. Co więcej, analiza Planów działania oraz sprawozdań z realizacji Priorytetu wskazuje na to, że IP wyznaczając wartości docelowe na rok 2010, miało świadomość, że w większości przypadków szanse na ich osiągnięcie są niewielkie. Takie podejście jest zapewne wynikiem negocjacji z IZ, która zaleca podnoszenie wskaźników ze względu na konieczność osiągnięcia wartości zaplanowanych dla całego Programu” – czytamy w raporcie¹². Wspomniany powyżej problem dotyczy w obecnej perspektywie wszystkich programów operacyjnych. Założony zbyt wysoki poziom wskaźników stanowi tymczasem zagrożenie nie tylko dla projektodawców, którzy muszą ponosić konsekwencje związane z nieosiągnięciem wskaźników założonych w projekcie (których wartość minimalna stanowi zazwyczaj kryterium dostępu w danym konkursie), ale także dla realizacji poszczególnych PO.

W związku z powyższym środowisko organizacji pozarządowych postuluje zakładanie w perspektywie 2014-2020 wskaźników na poziomie realnym do osiągnięcia, a także dostosowania ich do interwencji w obszarach trudnych, przy zachowaniu ich logicznej spójności. Dzięki takiemu rozwiązaniu zwiększy się skuteczność realizowanych projektów oraz zmniejszy się ryzyko nieosiągnięcia wskaźników zaplanowanych dla poszczególnych programów.

5. Postulat dotyczący procedury odwoławczej

Procedurę odwoławczą rozumiemy tu jako wszelkie zinstytucjonalizowane formy niezgody projektodawcy z wynikami oceny wniosków o dofinansowanie, złożone na drodze konkurencyjnego

¹² PSDB GRUPA WYG, *Ocena poziomu realizacji wskaźników w ramach Priorytetu VII i IV w województwie lubelskim. Raport końcowy*, Warszawa 2010, s. 3.

wyboru projektów (w tzw. konkursach), tj. protest, skarga, odwołanie.

Celem procedury odwoławczej powinna być rewizja wyniku oceny, w efekcie której projekt nie zakwalifikował się do dofinansowania, w sytuacji gdy opinię projektodawcy podzieli właściwa instytucja odwoławcza (instytucja zarządzająca, sąd administracyjny). Procedura zatem powinna być szybka (możliwa do przejścia w określonym czasie, maksymalnie 60 dni na całość), realna (skutkująca otrzymaniem dotacji w przypadku wygrania procedury odwoławczej przez projektodawcę) i uwzględniająca równość instytucji wobec prawa (instytucji publicznych odpowiedzialnych w Polsce za dysponowanie środkami unijnymi oraz instytucji zgłaszających się do konkursów dotacyjnych, np. organizacji pozarządowych, firm komercyjnych, innych instytucji sektora finansów publicznych). Zaproponowana na lata 2014-2020 procedura odwoławcza, która nie spełnia powyższych warunków, jest niezgodna z prawem, kosztowna dla projektodawcy, ponadto stawia instytucję publiczną, która przegra procedurę odwoławczą na jakimkolwiek etapie, ponad prawem, nie nakładając na nią żadnych konsekwencji.

Analizę procedury odwoławczej w zakresie 16 regionalnych programów operacyjnych z lat 2007-2013 zawiera raport pod red. Małgorzaty Brennek, *System oceny i wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych* (wyd. Centrum Adama Smitha, Warszawa 2011). Autorzy zwracają uwagę m.in. na potrzebę zabezpieczenia praw wnioskodawców i zagwarantowania otrzymania środków w przypadku pozytywnego przejścia procedury odwoławczej¹³. W opinii środowiska organizacji pozarządowych środki na dofinansowanie realizacji projektów pozytywnie ocenionych na jakimkolwiek etapie procedury odwoławczej powinny zostać zapewnione poprzez umożliwienie IP dokonywania przesunięć alokacji pomiędzy konkursami w ramach poszczególnych działań. W ostatnim konkursie z danego działania powinna z kolei zostać ustalona rezerwa środków finansowych na odpowiednio wysokim poziomie.

Procedura odwoławcza obowiązująca w nowym okresie programowania powinna zostać urealniona w taki sposób, aby podmiot protestujący/odwołujący się od wyników oceny miał realne szanse uzyskania dofinansowania złożonego wniosku, w sytuacji gdy w wyniku procedury odwoławczej projekt będzie kwalifikował się do dofinansowania. W związku z powyższym konieczne jest dokonanie weryfikacji terminów, które zostały określone dla procedury odwoławczej. W procedurze na lata 2014-2020 założona została zbyt duża rozbieżność pomiędzy terminem przysługującym wnioskodawcy na złożenie protestu (14 dni od daty doręczenia informacji o ocenie projektu), a terminem, jaki IZ ma na rozpatrzenie protestu (70 dni od daty otrzymania protestu, z założeniem, że termin rozpatrzenia

¹³ BRENEK M. (red.), *Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Warszawa 2011, s. 204-205.

protestu może zostać przedłużony do maksymalnie 90 dni). Termin 70 (90) dni dla IZ na rozpatrzenie protestu jest zbyt długi i nieuzasadniony.

W celu wyrównania szans podmiotów aplikujących o środki unijne konieczne jest także ustalenie jasnych i przejrzystych kryteriów dotyczących zapewniania rezerwy środków na dofinansowanie projektów w wyniku procedury odwoławczej. Zgodnie z art. 1 pkt 9 Ustawy z 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju: „W przypadku gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej, alokacja na realizację działania lub priorytetu [...] zostanie wyczerpana: 1. właściwa IZ pozostawia protest bez rozpatrzenia, informując o tym wnioskodawcę, pouczając jednocześnie o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 30c; 2. sąd, uwzględniając skargę potwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia”). Przytoczony zapis wskazuje, że procedura odwoławcza w wielu przypadkach będzie fikcją i może stanowić pole do nadużyć.

Podsumowanie

Przedstawione powyżej postulaty wynikają przede wszystkim z doświadczenia polskich organizacji pozarządowych – zarówno w aplikowaniu o fundusze unijne, jak i w realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Doświadczenie to, poparte wynikami ewaluacji przeprowadzanych dla poszczególnych programów operacyjnych, pozwala nam na zidentyfikowanie sytuacji, które w obecnej perspektywie finansowej rzutują negatywnie na obiektywność oraz przejrzystość procesu oceny i wyboru projektów. Postulaty podmiotów zrzeszonych w ramach Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych stanowią propozycję rozwiązań, których zastosowanie w perspektywie 2014-2020 przyczyniłoby się do zoptymalizowania i ujednolicenia procedur związanych z oceną i wyborem projektów oraz do zagwarantowania wszystkim wnioskodawcom równego dostępu do środków unijnych.