

12 postulatów organizacji pozarządowych w obszarze programowania funduszy europejskich 2014-2020

Organizacje pozarządowe przekazują niniejszym administracji publicznej (na szczeblu rządowym i regionalnym) pod rozważenie listę wspólnie wypracowanych kluczowych, w ich opinii, zasad i postulatów. Wierzymy, że ich uwzględnienie przyczyni się do efektywniejszego wykorzystania środków finansowych w kolejnym okresie programowania. Przedstawione postulaty mają charakter ogólny, wykraczający poza kwestie branżowe i szczegółowe, które – choć ważne – powinny być omawiane po uzgodnieniu kwestii ogólnych. Oczekujemy, że przedstawiciele administracji publicznej odpowiedzialni za proces programowania odniosą się do nich w formie pisemnej.

Poniższe postulaty za podstawę przyjmują zasady określające filozofię wdrażania funduszy europejskich w Polsce.

PODSTAWOWE ZASADY:

- **zasada rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (wzmocnienie kapitału społecznego), jako jeden z głównych celów wdrażania funduszy europejskich w Polsce.**

Rozwój Polski – co zostało dostrzeżone także w dokumentach strategicznych Rządu (por. np. *Raport Polska 2030, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego*) oraz w opracowaniach ekspertów, np. *Diagnoza Społeczna* – w coraz większym stopniu zależeć będzie nie tylko od sumy udanych indywidualnych strategii obywateli czy instytucji, ale także od ich zdolności do wspólnej aktywności i realizowania celów kolektywnych, a zatem od umiejętności współdziałania, wykorzystywania zbiorowej mądrości i wyobraźni w działaniach na rzecz dobra wspólnego. Dotychczas obserwowana ograniczona liczba tego rodzaju działań ma swoje źródło przede wszystkim w deficytach kapitału społecznego, rozumianego tu zarówno w wymiarze „poziomym”, określającym relacje (w szczególności kwestie zaufania i zdolności do współdziałania) między obywatelami, jak i w wymiarze „pionowym” – określającym relacje między władzą a obywatelami. Dla tworzenia i ochrony właściwego kształtu owych relacji (w obydwu wymiarach) konieczne jest m.in. istnienie silnego społeczeństwa obywatelskiego i stabilność jego instytucji.

- **zasada partnerstwa, jako podstawa racjonalnego zarządzania wdrażania funduszy.**

Jedną z zasadniczych cech nowoczesnego modelu „dobrego rządzenia” jest szerokie stosowanie zasady partnerstwa. Oznacza to realną (a nie nominalną, jak często ma to miejsce) partycypację (współdziałanie) obywateli, ich wspólnot (samorządów) i tworzonych przez nie organizacji (partnerzy społeczni i ekonomiczni) w tworzeniu i wdrażaniu polityk publicznych. Rola partnerów społecznych i gospodarczych powinna być więc kluczowa, a jedną z najważniejszych spraw jest dookreślenie **zasady partnerstwa** i sposobu wyboru **partnerów** na wszystkich poziomach realizacji.

- **zasada pomocniczości, jako konstytucyjna podstawa realizacji polityk publicznych państwa, w tym finansowanych z funduszy europejskich.**

Pomocniczość oznacza taki sposób funkcjonowania państwa, który umożliwia włączenie oddolnej aktywności obywateli i ich struktur w rozwiązywanie problemów społecznych, przy czym ingerencja państwa ma miejsce dopiero w sytuacjach, kiedy deficyty na niższym poziomie uniemożliwiają efektywne działania. W tym kontekście zasada pomocniczości powinna nieść ze sobą taką deregulację zarządzania funduszami, która pozostawi obywatelom, ich organizacjom i wspólnotom, swobodę w określaniu celów i priorytetów oraz w realizacji koniecznych do ich osiągnięcia działań. W konsekwencji konieczne jest więc głębsze niż dotychczas rozumienie decentralizacji (wykraczające poza poziom województw).

- **zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada strategiczna określająca celowość i sposób wydatkowania funduszy europejskich.**

Fundusze UE odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu modelu rozwoju nowych krajów członkowskich Unii, takich jak Polska. Dzieje się tak ze względu na znaczną skalę inwestycji, ale również oddziaływanie kształtu programów operacyjnych oraz finansowanych projektów na politykę krajową czy praktykę funkcjonowania poszczególnych instytucji państwowych. Zasada zrównoważonego rozwoju jest zasadą zapisaną w Konstytucji RP, ale również fundamentem strategii Europa 2020, której realizacji mają służyć fundusze UE w kolejnym okresie programowania. Uwzględnianie zasady zrównoważonego rozwoju w procesie programowania a następnie wydatkowania funduszy UE przyczynia się do budowania konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki, przy jednoczesnym wspieraniu budowania wysokiej jakości kapitału społecznego oraz zachowania dziedzictwa przyrodniczego.

- **zasada równości szans w programowaniu i wdrażaniu funduszy europejskich.**

Równość szans w funduszach europejskich podkreśla znaczenie ogólnego celu, jakim jest równość i sprawiedliwość społeczna, z którym powinny być kompatybilne cele szczegółowe programów. W tym przypadku chodzi o to, aby najsłabsze i najbiedniejsze osoby, grupy, społeczności i regiony w naszym społeczeństwie skorzystały relatywnie najwięcej na realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych.

Dodatkowo zasadę tę należy rozumieć w wymiarze proceduralnym jako zapewnienie równości szans na uzyskanie środków z funduszy. Z wielu powodów niezwiązanych z jakością wykonania projektów (np. forma prawna, konieczność wkładu własnego itp.) niektóre podmioty mogą przegrywać w konkurencji o środki unijne. Zasada równości szans powinna przeciwdziałać takim sytuacjom.

POSTULATY SZCZEGÓŁOWE:

- 1. Racjonalizacja i uproszczenie procedur na wszystkich poziomach funkcjonowania systemu funduszy (projektowania, dystrybucji i rozliczania).**

Konieczna jest daleko idąca racjonalizacja (często polegająca przede wszystkim na upraszczaniu) procedur. Oznacza to przegląd funkcjonujących biurokratyczno-administracyjnych wymogów

związanych z aplikowaniem o fundusze i ograniczenie ich do tych, które mają istotne znaczenie dla procesu wyboru projektodawców i projektów. W konsekwencji oznaczać to powinno zwiększenie szans dostępu do środków finansowych tych podmiotów, które mają rzeczywisty potencjał do realizacji cennych – z punktu widzenia osiągnięcia założonych celów – przedsięwzięć. Innymi słowy, ograniczenie przewag projektodawców, którzy bardziej niż merytorycznymi kompetencjami dysponują biegłością w wypełnianiu procedur.

Racjonalizacja procedur wymagałaby w szczególności :

- zmiany sposobu oceny realizacji projektów tak, aby ich istotą stało się osiąganie uzgodnionych rezultatów,
- zwiększenia elastyczności procedur i sprawności urzędników w dostosowywaniu sposobów realizacji do zmieniających się warunków zewnętrznych,
- stosowanie zasad konkurencyjności i procedur zamówień publicznych w sposób umożliwiający sprawne realizowanie celów i zapewnienie, że przede wszystkim jakość, a nie cena, powinna być kryterium wyboru.

2. Zwiększenie dostępności środków finansowych dla małych organizacji, tak aby realnie poszerzyć środowisko instytucji zaangażowanych w realizację istotnych celów publicznych.

Opierając się na doświadczeniach obecnego okresu programowania wydaje się, że dla osiągnięcia części wyznaczonych celów (np. przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu) ważny byłby udział w procesie realizacji projektów także małych, lokalnie działających podmiotów. Jednak w ich wypadku poważnym ograniczeniem w dostępie do środków jest stopień skomplikowania procedur i poziom dostępnego dofinansowania. Te bariery w rezultacie eliminują je z udziału w przewidzianej procedurze i, co ważniejsze, ograniczają szanse na realizację projektów istotnych dla założonych celów. Proponowana tu zmiana będzie ograniczać przypadki marnotrawstwa, a nawet czasem demoralizacji, związane z dystrybucją jednorazowo zbyt dużych środków.

Tu w szczególności należy zwrócić uwagę na:

- rozszerzenie stosowania mechanizmów małych grantów do 50 tys. o uproszczonej formie rozliczeń,
- dopuszczenie tzw. *Regrantingu*, jako formy wspierania mniejszych organizacji,
- zapewnienie systemu prefinansowania projektów we wszystkich programach operacyjnych i utrzymanie, w uzasadnionych przypadkach, rezygnacji z konieczności wnoszenia wkładu własnego (w szczególności w odniesieniu do organizacji, które opierając swoją działalność wyłącznie na zasobach ludzkich i kapitale społecznym nie dysponują wystarczającymi finansowymi środkami własnymi),
- zapewnienie możliwości ubiegania się o wsparcie z pomocy technicznej na dostosowanie się do wymogów konkursów finansowanych z funduszy europejskich.

3. Zwiększenie zdolności instytucjonalnych organizacji zaangażowanych w realizację określonych strategicznie priorytetów.

Wykorzystywanie środków europejskich częstokroć sprowadza się do wydatkowania ich wyłącznie na bieżące potrzeby, bez wizji długofalowego celu i trwałości osiągniętych rezultatów. Jeśli do tego dodać brak trwałych rozwiązań i silnych instytucji, które byłyby w stanie uczestniczyć w formułowaniu i wykonywaniu zadań publicznych, to obraz skuteczności środków europejskich dla zapewnienia

większej spójności nie wygląda satysfakcjonująco. W dobrze pojętym interesie publicznym jest uznanie, że tworzenie silnych organizacji (posiadających zaplecze organizacyjne i merytoryczne oraz wyposażonych w umiejętności współpracy) stanowi istotną wartość dla sposobu tworzenia i realizacji polityk publicznych. Rola organizacji pozarządowych często jest redukowana do funkcji możliwie najtańszego wykonywania zadań publicznych bez możliwości budowania własnych zdolności instytucjonalnych i własnej społecznej infrastruktury. Ten aspekt ich funkcjonowania jest zwykle przez administrację publiczną lekceważony bądź traktowany jako drugoplanowy. Jeśli model tworzenia polityk publicznych, reformowania państwa i realizacji przyjętych strategii ma istotnie zmierzać w kierunku bardziej partycypacyjnego, to należy zwiększyć wagę tworzenia silnych, sprawnych organizacji, przygotowanych do przyjęcia na siebie roli partnera władzy publicznej (zarówno w formułowaniu polityk publicznych, jak i ich wdrażaniu).

4. Stworzenie przestrzeni dla tworzenia i upowszechniania innowacji społecznych.

Zdolność do tworzenia i stosowania innowacji społecznych staje się koniecznym warunkiem rozwiązywania coraz bardziej złożonych problemów społecznych i cywilizacyjnych. Zdolność do bycia innowacyjnym staje się warunkiem odnajdywania optymalnych odpowiedzi na zmiany. Na pewno monopolu na obmyślanie innowacji nie mają już wyłącznie eksperci, uczelnie czy administracja – o innowacjach, ich tworzeniu, walidacji i upowszechnianiu trzeba obecnie myśleć znacznie szerzej. Krytycznie ocenić należy dotychczasowe możliwości promocji innowacji społecznych w Polsce (w ramach środków europejskich). Składa się na to wiele czynników:

- nieporozumienia dotyczące samej natury innowacji społecznych i tego, co je wyróżnia,
- niechęć do ponoszenia ryzyka ze strony dysponentów środków publicznych,
- utożsamianie innowacji z obszarem B+R oraz tworzeniem powiązań między uczelniami i biznesem,
- całkowity brak instytucjonalnego wsparcia/infrastruktury dla tworzenia/inkubowania innowacji społecznych,
- strukturalnie wadliwy system walidacji projektów oraz brak skutecznych mechanizmów organizacyjnych do upowszechniania i przeskalowywania sprawdzonych prototypów.

Wszystkie te elementy każą gruntownie przemyśleć sposoby (w tym adekwatne rozwiązania instytucjonalne i finansowe) rozwoju tego obszaru w nowym okresie programowania.

5. Zwiększenie roli organizacji pozarządowych jako partnerów w programowaniu strategicznym, monitoringu i ocenie efektów wdrażania funduszy.

Wzrost roli partnerstwa to także wzrost potencjału partnerów oraz możliwość ich udziału zarówno w debacie publicznej i konsultacjach społecznych, jak i pracach eksperckich. Należy rozważyć koncepcję powołania – za przykładem innych krajów członkowskich UE – Rady Społeczno-Ekonomicznej, której rolą byłoby wypracowywanie przez partnerów społecznych i organizacje pozarządowe wspólnych stanowisk w kwestiach strategicznych dla rozwoju państwa na poziomie rządowym, jako uzupełnienie współpracy resortowej. Należy zwiększyć udział ciał dialogu obywatelskiego w działaniach strategicznych, również na poziomie regionalnym, jako zinstytucjonalizowaną partycypację/mechanizm kolektywnego poszukiwania kierunków rozwoju i sposobów jego osiągnięcia.

Organizacje, występując w różnych rolach – partnerów w tworzeniu prawa i polityk publicznych, instytucji kontrolnych wobec działań administracji i biznesu, beneficjentów funduszy (realizatorów zadań), a także reprezentantów osób, których dotyczy wsparcie (np. niepełnosprawnych, bezdomnych,

bezrobotnych) – mogą wnieść znaczący udział w ocenianie skuteczności planowanych i podejmowanych działań. Konieczne jest do tego wzmocnienie roli komitetów monitorujących jako ważnego elementu bieżącego zarządzania i kontroli społecznej, a także wzmocnienie roli partnerów społeczno-gospodarczych w komitetach monitorujących poprzez stworzenie narzędzi dla ich aktywnego i reprezentatywnego uczestnictwa. Dodatkowo konieczne jest zwiększenie roli ewaluacji, a także wykorzystywanie niezależnych działań strażniczych jako sposobu racjonalizacji sposobu wydatkowania funduszy europejskich.

6. Zapewnienie udziału obywateli i ich organizacji w strategicznym zarządzaniu rozwojem lokalnym z uwzględnieniem wielofunduszowości.

Na poziomie lokalnym w Polsce należy, po przeanalizowaniu dotychczasowych praktyk i wykorzystaniu zdobytych doświadczeń (m.in. lokalnych grup działania, różnych typów partnerstw lokalnych, programów współpracy), promować model partnerskiego, ponadsektorowego i partycypacyjnego tworzenia i wdrażania całościowych strategii rozwoju lokalnego lub strategii równoległych, skoordynowanych i wzajemnie uzupełniających się tam, gdzie jest to zasadne. Szansą jest przedstawiony przez Komisję instrument *zarządzanie rozwojem przez społeczność lokalną (CLLD)*. Jego wdrożenie pozwoliłoby na lepszą niż dotychczas lokalną synchronizację różnego rodzaju funduszy (w tym unijnych), a także mogłoby stanowić urealnienie w sensie ustrojowym (samorząd jako wspólnota mieszkańców) reformy samorządowej w Polsce.

7. Zwiększenie i zmiana roli organizacji pozarządowych w systemie wdrażania funduszy.

Deregulacja („demonopolizacja”) systemu wdrażania funduszy powinna polegać nie tylko na poprawie procedur, regionalnej decentralizacji czy lepszym tematycznym ich ustrukturyzowaniu, ale także włączeniu w procesy wdrażania i zarządzania nimi szerszej grupy partnerów. Oznaczałoby to np. umożliwienie organizacjom odgrywania roli instytucji wdrażającej (np. zarządzanie programem operacyjnym), zarządzania grantami blokowymi oraz zarządzania – na zasadzie powierzenia zadań publicznych – poszczególnymi sekretariatami komitetów monitorujących i grup roboczych), a także udziału w ciałach bieżącego zarządzania (np. zespołach tematycznych do poszczególnych działań). Wydaje się, że w przypadku takich dziedzin, jak kontrola społeczna, innowacyjność społeczna, ekonomia społeczna czy rozwój lokalny, wdrażanie funduszy mogłoby być skutecznie powierzone organizacjom pozarządowym lub ich konsorcjom.

8. Wzmocnienie zasady partnerstwa poprzez zwiększenie skali wsparcia dla projektów realizowanych w rzeczywistym partnerstwie.

Partnerski sposób realizacji projektów nie tylko pozwala lepiej realizować cele funduszy europejskich dzięki łączeniu kompetencji i zasobów, ale także cechuje się znaczącą wartością dodaną, chociażby poprzez budowanie umiejętności tworzenia partnerstwa na szerszą skalę (partnerstwa międzysektorowe, międzynarodowe). Nie bez znaczenia jest też i to, że stanowi ono może formę wsparcia dla mniejszych, lokalnych organizacji. Trzeba jednak podkreślić, że jest to forma realizowania projektów w wielu wypadkach znacznie trudniejsza niż oparta na jednej instytucji. Wymaga długiego okresu przygotowań, większych nakładów i poświęcenia większej ilości czasu na bieżące zarządzanie. Z tego też względu, jeśli chce się działać poprzez prawdziwie partnerskie projekty, trzeba je dodatkowo

wesprzeć zarówno na poziomie tworzenia, jak i realizacji oraz wprowadzić odpowiednie rozwiązania systemowe umożliwiające realizację tej zasady w praktyce we wszystkich funduszach

9. Modernizacja mechanizmów oceny wniosków, która umożliwi wybór projektów istotnie potrzebnych

Wiele doświadczeń z obecnego okresu programowania wskazuje, że stosowane do tej pory mechanizmy oceny projektów (np. jeden wzór wniosków dla wszystkich typów projektów, konkursy rozpisywane na zbyt ogólne i słabo zdefiniowane obszary tematycznie i rezultaty projektów, jednostopniowa procedura aplikowania oraz ocena przez dwóch asesatorów skupiających się przede wszystkim na poprawności formalnej wniosków i zawartych w nich kluczowych słowach) nie dawały gwarancji, że środki z EFS-u trafiają na realizację projektów rzeczywiście najbardziej potrzebnych i gwarantujących najwyższą jakość działań. Dlatego proponujemy, by w nowej perspektywie finansowej w przypadku projektów finansowanych z EFS-u wprowadzić nowe, zróżnicowane procedury oceny. Nad propozycjami nowych procedur (np. procedury dwustopniowej oceny) i ich testowaniem pracuje obecnie MRR. Chcemy wierzyć, że prace te będą kontynuowane, a ich rezultaty wdrożone. Osobnej refleksji należy poddać procedury oceny projektów innowacyjnych, które ze względu na swoją specyfikę wymagają specyficznego instrumentarium (między innymi w kwestii akceptacji ryzyka).

10. Zapewnienie równowagi pomiędzy zwrotnymi i bezzwrotnymi instrumentami finansowymi.

Biorąc pod uwagę specyfikę niektórych działań finansowanych z funduszy europejskich, zwłaszcza z Europejskiego Funduszu Społecznego, niebezpieczeństwem może być zastosowanie wyłącznie wsparcia zwrotnego. Instrumenty zwrotne przy niektórych kierunkach interwencji (np. projekty kierowane do grup osób wykluczonych bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym, będących tzw. trudnymi beneficjentami) w wielu przypadkach nie mogą liczyć na przychody, które mogłyby pokryć poniesione koszty, ani też generować niezbędnego wkładu własnego. Należy w sposób przejrzysty i komplementarny określić granice interwencji bezzwrotnej i zwrotnej jako uzupełniających się mechanizmów finansowych.

11. Zapewnienie systemu wdrażania umożliwiającego różnorodność form i uczciwą konkurencję.

Konieczne jest bardziej przejrzyste i zrozumiałe rozdzielenie trybów wdrażania (w analogii do obecnie przyjętego podziału na projekty kluczowe, systemowe i konkursowe), tak aby odpowiadały one rzeczywistym potrzebom, wyłaniały optymalne rozwiązania maksymalizując efekty interwencji finansowej. Należy zapewnić w trybie konkursowym, zgodnie z zasadą uczciwej konkurencji, rzeczywisty wybór najlepszych projektów niepromujący jednostek samorządu terytorialnego i podległych im jednostek budżetowych. Należy zwrócić uwagę na to, by projekty systemowe realizowane w partnerstwie zapewniały oparty na racjonalnych przesłankach wybór partnerów, rzeczywisty udział partnerów w zarządzaniu i możliwość weryfikacji partnerstwa w trakcie jego realizacji (np. przez komitet monitorujący) oraz ewentualną zmianę partnerów.

12. Należy przeciwdziałać negatywnym efektom decentralizacji wdrażania funduszy.

Doświadczenie z obecnego okresu programowania wskazuje, że zdarzają się przypadki wykorzystywania decentralizacji funduszy do preferowania instytucji publicznych, w sytuacjach gdy zachodzi podejrzenie konfliktu interesów (np. instytucji podległych urzędowi Marszałkowskiemu), czy ręcznego sterowania rozwojem poprzez decyzje przyznające dofinansowanie. W tej perspektywie konieczne jest:

- zwiększenie kontroli społecznej nad procesem wydatkowania funduszy,
- zapewnienie części środków (związanych z szeroko rozumianymi działaniami innowacyjnymi do dyspozycji na poziomie pozaregionalnym),
- deregulację zarządzania funduszami na poziomie regionalnym (zgodnie z pkt. 7)
- stworzenie miejsca/instytucji (np. rzecznik praw beneficjenta), które mogłyby reagować na przykłady nieprawidłowości, gdyż decentralizacja nie oznacza ograniczenia odpowiedzialności władzy centralnej za prawidłowość wydatkowania funduszy.

Warszawa, 28 sierpnia 2012

Podpisy:

- Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych
- Dolnośląska Federacja Organizacji Pozarządowych
- Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich
- Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych
- Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”
- Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego
- Instytut Spraw Publicznych
- Polska Sieć Lokalnych Grup Działania
- Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć
- Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu „EAPN”
- Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych „SPLOT”
- Stowarzyszenie Klon/Jawor
- Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych „WRZOS”
- Związek Stowarzyszeń „Mazowiecki LEADER”