

ZMNIEJSZANIE OBCIĄŻEŃ DLA BENEFICJENTÓW

POLITYKI SPÓJNOŚCI UE

- RAPORT Z BADANIA EWALUACYJNEGO



wykonawca:
Fundacja IDEA Rozwoju

raport opracowany w ramach projektu:
Wykorzystanie wiedzy płynącej z ewaluacji na szczeblu regionalnym - mechanizmy nadzoru obywatelskiego

Warszawa, 2016



FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Spis treści

Wstęp	3
1. Metodologia badania	4
1.1. Badanie kwestionariuszowe	4
1.2. Wywiady indywidualne	5
2. Opis wyników badania.....	5
2.1. Zagadnienia ogólne	5
2.2. Proces naboru i wyboru projektów	6
2.2.1. Dokumenty programowe	7
2.2.2. Kryteria wyboru projektów	7
2.2.3. Nabory	8
2.2.4. Generator wniosków o dofinansowanie	9
2.2.5. Rekomendacje	10
2.3. Proces monitorowania i kontroli	10
2.3.1. Rekomendacje:.....	11
2.4. Proces finansowania.....	12
2.4.1. Koszty pośrednie	12
2.4.2. Brak płynności finansowej projektów	12
2.4.3. Stałe stawki poszczególnych pozycji kosztowych.....	13
2.4.4. Obowiązkowe zachowanie mechanizmów konkurencyjności	13
2.4.5. Poziom dofinansowania vs. zapewnienie wkładu własnego.....	13
2.4.6. Rekomendacje:.....	13
2.5. Komunikacja i promocja	14
2.5.1. Rekomendacje	15
3. Podsumowanie	15

Wstęp

W latach 2014-2015 Fundacja Idea Rozwoju zrealizowała w ramach programu „Obywatele dla Demokracji”¹, projekt pn. „Wykorzystanie wiedzy przez administrację – mechanizmy nadzoru obywatelskiego”. Projekt odpowiadał na problemy związane z brakiem kontroli społecznej nad wykorzystywaniem przez administrację publiczną wyników badań ewaluacyjnych realizowanych ze środków publicznych w ramach funduszy UE i z niewystarczającym oparciem podejmowanych decyzji na rekomendacjach wynikających z badań. W ramach projektu przeprowadzono analizę badań ewaluacyjnych, zleconych w okresie 2007-2013 dla oceny krajowych programów operacyjnych, pod kątem występowania w nich rekomendacji dotyczących zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla beneficjentów funduszy europejskich. Celem projektu było stworzenie mechanizmów nadzoru nad działaniami administracji rządowej w zakresie wykorzystania wiedzy płynącej z ewaluacji oraz promocja wykorzystania ewaluacji przez polskie organizacje pozarządowe. Projekt miał też wpłynąć na zwiększenie wykorzystania przez administrację rekomendacji dotyczących zmniejszenia obciążeń dla beneficjentów funduszy Unii Europejskiej (UE) w latach 2014-2020.

Wnioski z projektu oraz zainteresowanie, jakie wzbudził w wielu środowiskach (administracja rządowa, samorządowa, Parlament Europejski, Komisja Europejska², organizacje pozarządowe) zachęcił zespół badawczy do kontynuacji działań, tym razem w skali regionalnej. Tak narodził się pomysł na obecnie realizowany projekt - „Wykorzystanie wiedzy płynącej z ewaluacji na szczeblu regionalnym – mechanizmy nadzoru obywatelskiego” finansowany w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Ma on za zadanie m.in. ocenę, na ile wyniki zleconych badań ewaluacyjnych są wykorzystywane przez samorząd regionalny w procesie tworzenia polityk publicznych. Dzięki działaniom przeprowadzonym w ramach projektu, Fundacja Idea Rozwoju chce przyczynić się do zwiększenia partycypacji społeczności regionalnej w sprawach publicznych, poprzez szeroką dyskusję z administracją samorządową nad możliwościami zwiększenia wykorzystania wiedzy płynącej z ewaluacji dla zmniejszenia obciążeń dla beneficjentów.

Projekt podzielony został na trzy etapy. W ramach pierwszego etapu przeprowadzono analizę wyników dotychczas zrealizowanych ewaluacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego (RPO WM) pod kątem identyfikacji rekomendacji dotyczących sposobu wdrażania polityki spójności UE. Celem tego etapu było zdobycie wiedzy na temat proponowanych w badaniach rozwiązań przyjaznych dla beneficjentów funduszy oraz takich, które ułatwiać będą beneficjentom, przede wszystkim organizacjom pozarządowym, korzystanie ze środków unijnych. W drugiej kolejności przeprowadzono monitoring rozwiązań wdrożeniowych pod kątem oceny, na ile zidentyfikowane, kluczowe rekomendacje dotyczące zmniejszenia obciążeń dla beneficjentów zostały uwzględnione przy przygotowaniu systemu wdrażania RPO WM na lata 2014-2020. Ponadto działania monitoringowe miały również służyć wyłonieniu rekomendacji dotyczących dalszych możliwych uproszczeń w systemie. Wyniki tych etapów zostały przedyskutowane z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego.

¹ Program "Obywatele dla Demokracji" finansowany z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i wdrażany przez Fundację im. Stefana Batorego w partnerstwie z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży

² Oprócz zainteresowania ww. instytucji ekspert Fundacji został zaproszony do podzielenia się wynikami projektu podczas konferencji pn. "Improving Performance of Public Administration: Current Experiences and Future Perspectives" organizowanej we wrześniu 2015 r. w Belgradzie przez niezależny think-tank Think for Europe Network

Ostatnim z przewidzianych etapów projektu, było badanie ewaluacyjne, mające na celu dokonanie przez wybranych beneficjentów programu regionalnego - przedstawicieli organizacji pozarządowych - oceny obciążeń administracyjnych w nowym okresie programowania 2014-2020 oraz oceny działań podjętych przez samorząd na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych.

Wyniki ww. badania ewaluacyjnego prezentuje niniejszy raport, który ma posłużyć merytorycznej debacie z administracją publiczną na temat zmniejszania obciążeń dla beneficjentów. Wnioski z ewaluacji zostaną przekazane Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Mazowieckiego oraz Ministerstwu Rozwoju w celu pogłębienia dyskusji na temat możliwego zakresu zmniejszania obciążeń dla beneficjentów. Elementem prowadzonej debaty jest organizowana przez Fundację Idea Rozwoju konferencja, na którą zaproszeni zostaną przedstawiciele wszystkich urzędów marszałkowskich oraz przedstawiciele społeczności regionalnej, którzy uczestniczyli w procesie realizacji projektów finansowanych ze środków europejskich w ramach instrumentów dostępnych w województwie mazowieckim. Dodatkowo do dyskusji zaproszeni zostaną przedstawiciele Ministerstwa Rozwoju, organizacji pracodawców, oraz przedstawiciele beneficjentów, w tym m.in. organizacji pozarządowych, a także przedstawiciele świata nauki.

1. Metodologia badania

W ramach badania wykorzystano następujące metody i techniki badawcze:

1.1. Badanie kwestionariuszowe

Badania kwestionariuszowe beneficjentów funduszy UE zrealizowano za pomocą techniki CAWI (ang. *Computer Assisted Web Interview*), w ramach której respondenci wypełniali ankietę *on-line* zamieszczoną na stronie internetowej, a wyniki wypełnionych kwestionariuszy zostały automatycznie zapisane w bazie danych. Ankiety zostały wysłane, za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, do 23 organizacji pozarządowych, realizujących 29 projektów w ramach programu regionalnego na lata 2014-2020, czyli do wszystkich beneficjentów z trzeciego sektora. Zwrot z ankiet, mimo monitorowania ze strony Fundacji, nie był jednak zbyt duży (odpowiedziało 8 podmiotów funkcjonujących na rynku min. 10 lat).

Wszyscy uczestnicy badania kwestionariuszowego ubiegali się o dofinansowanie ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020 (RPO WM 2014-2020) w 2016 r., a ich wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, z jednym wyjątkiem, gdzie wniosek został odrzucony. Większość ankietowanych nie miała wcześniejszego doświadczenia w obszarze ubiegania się o środki w ramach programu regionalnego z poprzedniej perspektywy 2007-2013, a ci wnioskodawcy, którzy ubiegali się o dofinansowanie w ramach perspektywy 2007-2013, otrzymali je.

Ze względu na niewielką liczbę udzielonych odpowiedzi ankietowych, przeprowadzono dodatkowo wywiady z przedstawicielami organizacji pozarządowych uczestniczących w procesie aplikowania o środki unijne w ramach RPO WM na lata 2014-2020. Wyniki ankiety CAWI należy zatem traktować uzupełniająco względem wywiadów pogłębionych.

1.2. Wywiady indywidualne

Przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione, z następującymi grupami respondentów:

- z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej – przeprowadzono 4 wywiady z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego oraz przedstawicielami Ministerstwa Rozwoju. Uczestnicy zostali poproszeni m.in. o wskazanie sposobów, w jaki monitorują w swoich urzędach obciążenia dla beneficjentów, i w jakim stopniu przy identyfikacji obciążeń dla beneficjentów wykorzystywane są doświadczenia z wdrażania funduszy UE, m.in. wiedza płynąca z badań ewaluacyjnych. W ramach tego obszaru poruszono też kwestię przydatności rekomendacji z tych badań w procesie formułowania zasad wdrażania funduszy UE. Respondentów poproszono również o porównanie sytuacji beneficjentów w kolejnych okresach programowania polityki spójności. W ramach ewaluacji zapytano również o podejście przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej do wykorzystania wyników ewaluacji dla zmniejszania obciążeń dla beneficjentów.
- z przedstawicielami organizacji pozarządowych – zrealizowano 3 wywiady indywidualne. Przedstawiciele organizacji zostali poproszeni m.in. o podzielenie się swoimi dotychczasowymi doświadczeniami związanymi z ubieganiem się o środki z funduszy, w tym z obciążeniami, z jakimi przyszło im się zmierzyć – również w trwającym właśnie okresie 2014-2020. Respondenci mieli możliwość porównania obecnej sytuacji do poprzedniej perspektywy finansowej oraz wskazania obszarów, w którym odnotowano poprawę w stosunku do poprzedniego okresu. Poproszono również o sugestie w zakresie uproszczeń, jakie mogłyby zostać wprowadzone w procesie naboru i wyboru projektów, w zakresie monitorowania, finansowania oraz komunikacji i promocji. Z przedstawicielami organizacji pozarządowych poruszono też kwestie działań, jakie podejmuje administracja w celu zmniejszania obciążeń dla beneficjentów.

2. Opis wyników badania

2.1. Zagadnienia ogólne

Generalna ocena systemu realizacji polityki spójności UE jest taka, że *„każda następna perspektywa jest trudniejsza”* [IDI_NGO_2]. Potwierdzają to m.in. opinie tych ankietowanych organizacji, które mają doświadczenia w zakresie obu perspektyw finansowych, a także wypowiedzi przedstawicieli NGO - uczestników wywiadów indywidualnych. Ci wskazują na konkretne tego przyczyny, tzn. wymogi formalne, system wdrażania, natężenie prac administracyjnych, wszelkie obostrzenia w zakresie realizacji projektów, powodują coraz trudniejszą ścieżkę wdrażania projektów. Wpływa to na zwiększenie obowiązków wnioskodawców i beneficjentów na etapie aplikowania i realizacji projektów. W trakcie wywiadów wskazano też, że zbyt późno i bez przygotowania zaczęto wdrażać obecny okres programowania, nie uwzględniając rekomendacji płynących z doświadczeń minionej perspektywy.

Niemniej jednak podkreślane jest to, że *„system cały czas się uczy”* [IDI_NGO_2], instytucje zaczynają wsluchiwać się w problemy zgłaszane przez wnioskodawców czy beneficjentów, *„MR po roku zaczyna monitorować powoli, badać te obciążenia. Zaczyna słuchać”* [IDI_NGO_2]. Znajduje to potwierdzenie

w wypowiedziach uczestników wywiadów indywidualnych - przedstawicieli administracji rządowej. Wśród inicjatyw służących podejmowaniu działań upraszczających system wymienić można:

- przyjęcie przez Komitet Monitorujący *Planu działań na rzecz zwiększenia efektywności i przyspieszenia realizacji programów Umowy Partnerstwa 2014 -2020*, przewidującego m.in. powołanie grup roboczych ds. uproszczeń systemu,
- działalność Forum ds. uproszczeń, którego założeniem jest zaangażowanie w prace nad uproszczeniem systemu ekspertów i praktyków, gdzie Fundacja Idea Rozwoju również czynnie uczestniczy na zaproszenie Ministerstwa,
- zlecenie badań i analizowanie wyników raportów ewaluacyjnych.

Z informacji pozyskanych od przedstawicieli administracji rządowej wynika, że w przyszłości planuje się również podjęcie inicjatywy ustawodawczej polegającej na wprowadzeniu odpowiednich zmian w ustawie wdrożeniowej. Dodatkowo respondenci spoza administracji zauważają większą transparentność podejmowanych przez administrację działań, większą liczbę konsultacji i debat na temat powstających obciążeń dla beneficjentów.

Poniżej przedstawiono szczegółowe wyniki przeprowadzonych ankiet i wywiadów w podziale na procesy: naboru i wyboru projektów, monitorowania i kontroli, finansowania oraz komunikacji i promocji.

2.2. Proces naboru i wyboru projektów

Choć ankietowani ogólnie ocenili raczej dobrze proces aplikowania o środki w ramach RPO WM 2014-2020 to zdaniem respondentów największego zaangażowania i wkładu pracy wymagał proces naboru i wyboru projektów. W obecnym okresie istnieje wrażenie „*podkreśniania śruby i obostrzeń*” [IDI_NGO_1] wobec wnioskodawców/beneficjentów. Zwiększone obowiązki wynikają przede wszystkim z konieczności dostarczania „*całej sterty zaświadczeń i upoważnień od Partnerów projektu*”, „*dochodzi do patologii, gdzie dokumentacja konkursowa zawiera się na 500 stronach*” [IDI_NGO_2] – w opinii organizacji pozarządowych nikt nie jest w stanie zapoznać się z dokumentacją liczącą tyle stron. W związku z tym część wnioskodawców zaczyna korzystać z wyspecjalizowanych firm konsultingowych, które przygotowują wnioski o dofinansowanie. Minusem takiego rozwiązania, według badanych jest to, że „*za realizację odpowiada już beneficjent, jak sam nie przygotowywał projektu, to może to być trudne*” [IDI_NGO_2].

Udzielający wywiadu przedstawiciele organizacji pozarządowych negatywnie oceniają bardzo długi czas oceny wniosków - „*IZ daje sobie luz terminowy (w przypadku oceny wniosków), a beneficjent musi nadrobić zakładane na osiągnięcie efektów terminy na etapie realizacji projektów*” [IDI_NGO_3]. Ankietowani wskazują też na brak kompetencji w instytucjach – ocena różnych projektów jest dokonywana na podstawie tego samego wzoru, ostateczna ocena projektu przyznawana przez ekspertów jest odmienna (diametralnie różna liczba punktów przyznawanych projektowi). Przedstawiciele wnioskodawców wskazywali też na niewystarczające kompetencje urzędników w zakresie ogólnych zasad realizacji projektów.

Wyniki badań pokazują, że wnioskodawcy nie mieli zbyt dużych problemów z samym wypełnieniem wniosku o dofinansowanie, chociaż część z nich uznała ten proces za trudny, a najwięcej problemów

sprawiły im następujące części wniosku: sposób realizacji projektu i wskaźniki realizacji celów projektu. Głównym obciążeniem dla beneficjentów są wymagania w obszarze opisu zakresu i celów projektów. Dla większości badanych wnioskodawców, na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie problemu nie stanowiło wypełnienie ani uzyskanie załączników. . W ankietach zwracano również uwagę, że dla różnych typów projektów powinny być stosowane różne typy oświadczeń, a nie standardowe dla wszystkich wnioskodawców.

2.2.1. Dokumenty programowe

Respondenci pytani o język dokumentów programowych utrzymywali, że jest to język niezrozumiały. Szczególnie dla wnioskodawców, którzy nie mają doświadczenia w realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych w ramach poprzednich perspektyw jest to „*nowomowa*” [IDI_NGO_1].

Udzielający odpowiedzi podkreślali bardzo rozbudowane procedury na każdym etapie, od złożenia wniosku o dofinansowanie aż po rozliczenie projektu. Szczególnie skomplikowane są zapisy regulaminów konkursów, do których osobnymi dokumentami są wytyczne, instrukcje, FAQ, z którymi trzeba się zapoznać i które trzeba stosować. Pomimo wprowadzenia zmian w formularzach wniosków, wypełnianie wniosku nie zostało uproszczone, „*powoduje większe obciążenia dla wnioskodawców, bo wzory nie zostały uproszczone*” [IDI_NGO_3]. Wnioskodawcy zwracali również uwagę na nieczytelny sposób prezentacji dokumentów, hermetyczny język oraz nie zawsze przejrzyste elementy stron internetowych, co powoduje, że ciężko się czasem zorientować w informacjach o naborach. Przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazują dodatkowo, że w tym okresie programowania liczy się bardziej strona techniczna wniosku, niż pomysł na wniosek, co powoduje ryzyko, że dobre projekty nie są realizowane, gdyż nawet doświadczone organizacje pozarządowe nie są w stanie „*prześć przez gąszcz procedur*” [IDI_NGO_1]. „*Nadmiernie szczegółowe wytyczne zabijają kreatywność*” [IDI_NGO_3]. Technicznym problemem jest ograniczenie liczby znaków w formularzu wniosku, co nie pozwala na właściwe przygotowanie opisu projektu. Niemniej jednak ankietowani podkreślają, że same dokumenty są przydatne na etapie budowania koncepcji projektu i bywają pomocne przy pisaniu wniosku o dofinansowanie.

Pomimo wprowadzenia zakazu zmian w regulaminach w trakcie trwania konkursu, przedstawiciele organizacji pozarządowych udzielający wywiadu wskazują, że niestety takie sytuacje się zdarzają. Jako przykład podano zmiany regulaminu konkursu, gdzie wprowadzono modyfikacje typów projektów „*Musiałam wycofać złożony wniosek i poprawiać na samym końcu naboru*”. „*Nie ma do kogo zgłosić odwołań w takim przypadku, nikt nie pomógł mi w tej sytuacji, co uznaję za nieuczciwe* [IDI_NGO_3]”. Beneficjenci jako trudność wskazują też ciągłe zmiany wprowadzane przez instytucje do zapisów wytycznych, co powoduje komplikacje przy wypełnianiu wniosku o dofinansowanie, bo nie jest jasne które wytyczne są obowiązujące.

2.2.2. Kryteria wyboru projektów

Kryteria wyboru projektów były opisane według badanych w sposób zrozumiały i dla większości nie stanowiło problemu ich wypełnienie. Niemniej jednak ankietowani wskazali, że w ramach tej perspektywy istnieje zbyt duża liczba kryteriów dostępu, „*kiedyś były 3 kryteria dostępu, teraz jest ich 15, z czego niektóre powinny się znajdować w kryteriach szczegółowych, a nie kryteriach dostępu*” [IDI_NGO_2]. Dodatkowym problemem jest to, że kryteria są zbyt szczegółowe „*np. należy podać czy liczba studentów, przy wniosku składanym przez Uniwersytet Warszawski jest większa niż 100*”

[IDI_NGO_1]. Przedstawiciele administracji publicznej zauważają z kolei, że system kryteriów powinien zostać poprawiony, bo jest nieprzejrzysty, ale niestety nie ma możliwości ujednoczyć tego horyzontalnie.

2.2.3. Nabory

Wdrożone w okresie 2014-2020 zmiany ustawowe (ustawa wdrożeniowa³) wprowadzają wymóg zamieszczania przez instytucje harmonogramów naboru na kolejny rok, co jest zdaniem administracji rządowej, znacznym ułatwieniem dla wnioskodawców, którzy mogą się właściwie przygotować do złożenia wniosku. Takie samo stanowisko prezentują ankietowani, zdecydowana większość wskazuje, że harmonogramy naboru projektów są publikowane wystarczająco wcześnie i możliwe jest przygotowanie projektu. Pozytywnie oceniony został także proces aktualizacji harmonogramów, prawie wszyscy respondenci stwierdzili, że częstotliwość aktualizacji harmonogramów naborów jest wystarczająca. W ramach zmian ustawowych określono również minimalny czas trwania naboru – min. 7 dni. W poprzedniej perspektywie zdarzały się „*sytuacje, gdzie nabory zaczynały się o północy, a kończyły o 13 dnia następnego*”. Wszystkie powyżej wskazane zmiany wprowadzone w nowym okresie 2014-2020 należy ocenić pozytywnie.

Najwięcej uwag w procesie naboru respondenci zgłaszali do czasu oceny wniosków przez instytucje. Problemem są przedłużające się procesy konkursowe, a w przypadku przekroczenia terminów określonych wytycznymi nie są stosowane żadne sankcje. Czynnikiem negatywnie wpływającym na sytuację wnioskodawców jest zbyt długi czas oceny wniosków, przy czym w opinii projektodawców startujących w rpo i kpo czas oceny wniosków na poziomie regionalnym jest krótszy niż na poziomie krajowym. „*Mamy kilka projektów złożonych w działaniu 4.1 (CPE), miesiącami czekamy na wyniki oceny, tak naprawdę już zapomniałam jakie złożyliśmy projekty, zakładaliśmy, że zaczniemy projekty w marcu, a jest koniec października, w ramach konkursu z 2015 roku, a do dzisiaj mamy wyniki oceny formalnej*” [IDI_NGO_3]. Długotrwały proces oceny wniosków – ocena trwająca kilka miesięcy, negatywnie wpływa na realizację projektów, ich efekty i sytuację finansową beneficjenta.

Kolejną trudnością zgłaszaną przez wnioskodawców jest proces negocjacji, którego czas jest zmienny w zależności od poszczególnych instytucji. Według badanych „*zbyt długie są dyskusje przed podpisaniem umowy*” [IDI_NGO_3]. Wytyczne MR określają, że startując w konkursie należy założyć, że realizacja projektu zacznie się pół roku po ogłoszeniu naboru, niemniej według respondentów rozpoczęcie wdrażania w tak krótkim terminie jest nieosiągalne: „*W rzeczywistości jest to niemożliwe, projekty z 2015 mogliśmy zacząć dopiero w czerwcu/lipcu br.*” [IDI_NGO_3]. Inny respondent stwierdził, że w związku z długim procesem oceny, nierealne stają się np. koszty zakładane wcześniej na etapie pisania wniosku o dofinansowanie, ze względu np. na inflację lub zmianę cen usług na rynku: „*Przesunięcia terminów oceny i umów powodują konsekwencje wyłącznie po stronie beneficjenta. Założenia projektu zupełnie się zmieniają, a oczekiwania wobec beneficjenta nie*” [IDI_NGO_3]. Respondenci podkreślają, że „*negocjacje co do zasady powinny zamknąć się podczas jednego spotkania, bez niepotrzebnej tony korespondencji*” [IDI_NGO_2]. Dodatkowo, zdaniem ankietowanych, można by ten proces skrócić stosując korespondencję mailową, zamiast papierowej. Podkreślany był również problem ze zbyt dużą chęcią ingerencji w projekt ze strony instytucji oceniającej, w szczególności w kwestiach dotyczących sposobu zatrudnienia pracowników

³ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U 2014 poz. 1146)

wnioskodawcy. Dodatkowo problemem jest też wskazywanie określonej stawki za wynagrodzenie na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie. Na etapie negocjacji, po długim okresie oczekiwania na ocenę, te stawki są już inne, a po podpisaniu umowy o dofinansowanie i rozpoczęciu realizacji projektu mogą się już diametralnie różnić w stosunku do stawek określonych na etapie wniosku o dofinansowanie.

Kolejnym aspektem ocenianym negatywnie przez wnioskodawców jest kwestia niewystarczających kompetencji do prowadzenia projektu po stronie instytucji wdrażających czy pośredniczących „bardzo ważne jest z kim się współpracuje po stronie IW, czy ta osoba wie, co to jest projekt, jakie są realia wdrażania projektu” [IDI_NGO_1]. Zdaniem respondentów „urzędnicy nie mają kompetencji (lub są one niewystarczające) w zakresie zarządzania projektami, nie rozumieją istoty projektów oraz ich merytorycznych założeń i celów” [IDI_NGO_2]. To powoduje brak zrozumienia i trudności komunikacyjne pomiędzy beneficjentami i przedstawicielami urzędów. Wśród wnioskodawców panuje opinia, że powinna istnieć lepsza komunikacja pomiędzy jednostkami uczestniczącymi w procesie realizacji projektów, wnioskodawcy liczą na etapie pomysłu na projekt na pomoc ze strony instytucji, jednak ze względu na brak lub niewystarczające kompetencje urzędników w obszarze realizacji projektów nie otrzymują jej. Instytucje wdrażające/pośredniczące organizują szkolenia dla wnioskodawców z wypełniania wniosków, jednak zdaniem respondentów są one nieadekwatne do potrzeb, dodatkowo brakuje wymiany doświadczeń, bazy dobrych pomysłów na projekt i omawiania najczęściej występujących błędów na etapie wnioskowania o środki. Zdaniem ankietowanych ułatwiłoby to proces naboru projektów oraz ograniczyło liczbę popełnianych przez wnioskodawców błędów. Niemniej jednak respondenci wskazywali także, że na etapie oceny formalnej/merytorycznej wniosku o dofinansowanie ponad połowa z ankietowanych miała kontakt z instytucją organizującą konkurs, który przyczynił się do możliwości lepszego zaprezentowania projektu przez wnioskodawcę.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych podczas wywiadów zgłaszali także problemy związane z niewystarczającymi kompetencjami ekspertów oceniających projekty. „Osoby oceniające powinny merytorycznie rozumieć temat, a nie wyłącznie ograniczać swą wiedzę do znajomości wytycznych” [IDI_NGO_3]. Zdaniem ankietowanych powinna być lepsza weryfikacja pracy ekspertów oceniających wnioski, ocena nie powinna być zaniżana ze względu na np. niedoskonałości generatora. Brak jednolitego podejścia w ocenie wniosków ze strony ekspertów (pomimo kryteriów), sprawia wrażenie niekompetencji urzędników, wręcz niechęci, czy nadgorliwości w wykorzystywaniu procedur do możliwości odejmowania punktów. Jednak pozytywnym aspektem przy ocenie wniosków o dofinansowanie jest szersze stosowanie panelu ekspertów – często wnioskodawca nie może wszystkiego na piśmie zaprezentować, a w panelu ekspertów ma na to szansę.

2.2.4. Generator wniosków o dofinansowanie

Respondenci dobrze oceniają wprowadzenie generatora wniosków o dofinansowanie (MEWA 2.0) oraz zastosowanie dobrej praktyki z poprzedniej perspektywy, czyli zachowanie układu generatora. Jako przydatną ankietowani wskazali funkcję korespondencji, ale nie jest ona wykorzystywana przez wszystkie jednostki uczestniczące w procesie.

Niemniej jednak zdaniem badanych system jest niedoskonały, niektóre elementy systemu nie działają, są problemy z dostępem, szczególnie na etapie składania wniosków. W trakcie wywiadów stwierdzono, że system powinien być dostępny od chwili ogłoszenia naboru, a nie dopiero od momentu

rzeczywistego naboru – „*tracimy te 30 dni, w trakcie których można byłoby ćwiczyć z systemem i zgłaszać pytania*”. Zdaniem ankietowanych nie powinny istnieć odrębne systemy na poziomie krajowym i regionalnym „*nieefektywne było wydawanie środków na odrębne systemy, lepszy byłby 1 centralny system z komponentem regionalnym*” [IDI_NGO_3].

Wadami generatora wskazanymi przez przedstawicieli NGO i administracji rządowej są:

- brak walidacji, która umożliwiłaby automatyczne sprawdzanie danych finansowych we wnioskach, tak by uniemożliwić wysyłanie błędnie wypełnionych wniosków, a jednocześnie przyspieszyć procedurę oceny wniosku w części finansowej,
- ściśle określona liczba znaków w poszczególnych polach, co uniemożliwia dokładne opisanie projektu, czy uzasadnienie wydatków. „*Istnieje konieczność wpisywania konkretnych zdań/treści do wniosku co zabiera i tak ograniczone pole tekstowe*” [IDI_NGO_3],
- zawieszanie się generatora w sytuacji spiętrzenia wniosków, szczególnie na poziomie regionalnym.

2.2.5. Rekomendacje

- ograniczyć liczbę załączników i oświadczeń koniecznych do składania na etapie wniosku o dofinansowanie,
- zróżnicować oświadczenia w zależności od typu wnioskodawcy,
- zmniejszyć liczbę dokumentów koniecznych do przeczytania przez wnioskodawcę przed przygotowaniem wniosku o dofinansowanie,
- nie zmieniać dokumentacji konkursowej w trakcie trwania naboru,
- skrócić czas oceny wniosków o dofinansowanie oraz czas na prowadzenie negocjacji,
- wprowadzić wymóg dostarczenia wersji papierowej wniosku dopiero po ocenie formalnej,
- ujednoczyć podejście przy ocenie wniosków przez ekspertów oraz wprowadzić weryfikację ich kompetencji,
- usprawnić działanie generatora - wprowadzić weryfikację danych finansowych przez generator oraz możliwość wpisania większej liczby znaków w poszczególnych polach (np. opis projektu),
- uruchomić generator już w momencie ukazania się ogłoszenia o naborze wniosków,
- wprowadzić jeden spójny generator dla wszystkich programów, zawierający komponent regionalny,
- uprościć system kryteriów wyboru projektów, poprzez ograniczenie ich liczby i kryteriów szczegółowych,
- wprowadzić lepsze wsparcie wnioskodawcy/beneficjenta ze strony instytucji wdrażającej/pośredniczącej w całym procesie realizacji projektów – omawianie błędów, wprowadzenie katalogu dobrych praktyk.

2.3. Proces monitorowania i kontroli

Udzielający odpowiedzi beneficjenci wyraźnie podkreślają, że „*współpraca w obecnej perspektywie to początek, trudno zatem realnie oceniać ten proces*” [IDI_NGO_3]. Jednocześnie, bazując na dotychczasowych doświadczeniach, wskazują, iż obowiązki związane z przyjętym systemem sprawozdawczości w perspektywie finansowej 2014-2020 oceniane są jako adekwatne do wysokości dofinansowania i raczej nie stanowią bariery. Realizujący projekty podczas wywiadów wskazywali jednak na zbyt duże obciążenia administracyjne związane z prowadzeniem sprawozdawczości

w odniesieniu do monitorowania czasu pracy personelu (karty czasu pracy), których celowość wydaje się niewspółmierna wobec pracochłonności wynikającej z ich wypełniania. Dodatkowo podkreślane jest, że instytucje kontrolujące nie są w stanie zweryfikować prawidłowości wypełnienia kart czasu pracy przez beneficjenta, zdaniem respondentów jest to „*strata czasu*” [IDI_NGO_2].

Pod kątem narzędziowym, beneficjenci korzystają z Centralnego Systemu Teleinformatycznego SL2014, który według ich oceny „*wymaga uczenia się go na nowo*” [IDI_NGO_3]. Dodatkowym utrudnieniem są częste zakłócenia w działaniu systemu, jak wskazują respondenci: „*często coś nie działa, pojawiają się problemy techniczne*” [IDI_NGO_3]. Nie do końca zadowolające jest wsparcie w tym zakresie po stronie opiekunów projektów w administracji, którzy „*nie mają pełnej wiedzy na temat systemu oraz wytycznych i na każde pytanie potrzebują czasu na odpowiedź*” [IDI_NGO_3].

Ważnym aspektem, ocenianym pozytywnie w stosunku do poprzedniego okresu programowania, jest zmiana systemowa w podejściu do wykazywania uzyskiwanych efektów projektów, polegająca na wyraźnym podkreśleniu ich wagi. W trakcie wywiadów przedstawiciele organizacji pozarządowych podkreślali, że „*Institucje mają dużo większe oczekiwania w odniesieniu do rezultatów: rzeczywiście w poprzedniej perspektywie to było zbyt luźne, nie zwracano uwagi na efekty, natomiast teraz są one nadmiernie wyśrubowane, oczekiwania są dużo większe*” [IDI_NGO_3]. Z drugiej strony w ankiecie pojawia się stwierdzenie „*wskaźniki, które są określone w dokumentacji są zdecydowanie utrudniające realizację projektów i często trudne w osiągnięciu i nieodpowiadające potrzebom regionu*”.

Według badanych należy zmienić sposób definiowania oraz monitorowania trwałości projektów. „*Nie można zakładać, że te same usługi po zakończeniu projektu będą realizowane przez kolejne 2 lata bez zapewnienia środków*” [IDI_NGO_2]. Zmiana podejścia, które postulują respondenci polegałaby na monitorowaniu zdobytych w trakcie realizacji projektów i trwale wykorzystywanych przez NGO kompetencji i doświadczeń, czyli efektów realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych, a nie trwałość konkretnych działań projektowych. Postulat ten jest do rozważenia i dalszego pogłębienia przez samych decydentów, ponieważ żaden z respondentów nie wskazał konkretnych propozycji, na czym monitoring w takiej zmienionej formie mógłby polegać.

Z uwagi na poziom realizacji projektów ankietowani wskazują, iż w ramach realizowanych projektów połowa z nich poddana została kontroli, której poziom oceniony został jako proporcjonalny do otrzymanych środków.

2.3.1. Rekomendacje:

- ➔ zapewnić odpowiednie kwalifikacje opiekunów projektów w IZ w zakresie znajomości systemu SL, tak by bez zbędnej zwłoki mogli informować i rozstrzygać problemy beneficjentów,
- ➔ ustabilizować i zapewnić niezakłócone działanie systemu SL2014,
- ➔ zrezygnować z kart czasu pracy przy rozliczaniu kosztów pośrednich,
- ➔ zmienić definicję i sposób monitorowania trwałości projektów - monitorowanie zdobytych w trakcie realizacji projektów i trwale wykorzystywanych przez NGO kompetencji i doświadczeń, czyli efektów realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych, a nie trwałości konkretnych działań projektowych.

2.4. Proces finansowania

Podobnie jak w przypadku procesu monitorowania i kontroli beneficjenci nie są w stanie jednoznacznie ocenić zmian, które nastąpiły w obszarze finansowania. Wynika to głównie z faktu niewielkich doświadczeń w realizacji projektów na tym etapie wdrażania w ramach perspektywy 2014-2020. Niemniej wskazują na bariery wynikające ze zmian systemowych, jakie zaszły w obecnym okresie finansowanej perspektywy. Najczęściej wśród barier w procesie finansowania wymieniane są: koszty pośrednie, brak płynności finansowej projektów, stałe stawki poszczególnych pozycji kosztowych, obowiązkowe zachowanie mechanizmów konkurencyjności, poziom dofinansowania vs zapewnienie wkładu własnego.

2.4.1. Koszty pośrednie

Według ankiet co do zasady katalog wydatków kwalifikowanych RPO WM 2014-2020 jest odpowiednio skonstruowany. Niemniej, cytując respondentów wywiadów pogłębionych można wskazać: *„w tej pozycji mamy mix, jest w nich też finansowanie działań komunikacyjnych, które będą ograniczane, bo jest zdecydowanie za mało środków na tą pozycję. W trudnych, dużych projektach zbyt są małe środki na zarządzanie. Przy projektach, których celem jest wdrażanie społecznych innowacji/zmian zachowań, nie ma możliwości na prowadzenie działania bez działań promocyjnych z wydzielonym, wysokim budżetem, dodatkowo w projektach partnerskich, koszty pośrednie dzielone są na partnerów, co dodatkowo powoduje trudności przy realizacji projektów”* [IDI_NGO_2].

Wyraźnie widać, iż zmiany w obecnie obowiązującym systemie, powodujące włączenie części kosztów (m.in. kosztów związanych z komunikacją i promocją, koszty zatrudnienia księgowej, kierownika i koordynatora projektu) do kosztów pośrednich, z jednoczesnym obniżeniem poziomu kosztów pośrednich (do 10% w przypadku projektów dużych), stanowią jeden z głównych problemów. W przypadku kosztów związanych z zatrudnieniem personelu, jako specyficzny dla organizacji pozarządowych, jest podnoszony problem konieczności wykazania pełnego składu projektowego na etapie wniosku o dofinansowanie. NGO nie posiadają stałego personelu, zatrudnianego na umowę o pracę, opierają swą działalność głównie na umowach o dzieło lub zleceniach, stosowana jest też forma wolontariatu. Biorąc pod uwagę czas oceny wniosków do momentu podpisania umowy o dofinansowanie, według respondentów nieuzasadnione jest wskazywanie konkretnych osób stanowiących kadrę projektową już na rok przed rozpoczęciem realizacji zadania.

Kolejnym problemem jest sposób rozliczania kosztów pośrednich, stanowiących udział procentowy, uzależniony i rozliczany proporcjonalnie do poniesionych kosztów merytorycznych. Szczególnie sytuacja ta dotyczy początkowej fazy realizacji projektów, gdzie główne wydatki stanowią koszty zatrudniania i przygotowania projektu. Beneficjenci wyraźnie wskazują, iż *„koszty pośrednie nie powinny być rozliczane równoległe z wydatkami merytorycznymi, bo powoduje to niewspółmiernie niskie środki przekazywane”* [IDI_NGO_1].

2.4.2. Brak płynności finansowej projektów

Wnioskodawcy podkreślają, że w związku z przedłużającym się procesem oceny wniosków o płatność muszą finansować projekty z własnych środków: *„zdarzające się zatory w ciągłości finansowania doprowadzają do sytuacji kuriozalnej, gdzie beneficjent chcąc realizować projekt terminowo i osiągnąć rezultaty musi kredytować projekt, a nikt nie zwraca kosztów kredytu”* [IDI_NGO_3].

2.4.3. Stałe stawki poszczególnych pozycji kosztowych

Zdaniem respondentów, uwzględniając projekty wieloletnie (np. okres realizacji projektu - 36 miesięcy) oraz czas potrzebny na ocenę wniosków przez instytucję ogłaszającą konkurs, powinno się przewidzieć możliwość wprowadzenia zmiany wysokości kosztów w stosunku do pierwotnych założeń, gdyż po tak długim czasie oczekiwania na rozpoczęcie realizacji projektu, określone na etapie projektowania stawki, są już nierealne. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na uniknięcie ryzyka braku zapewnienia odpowiedniej ilości środków na etapie realizacji i końcowej fazy (rozliczeniowej) projektu.

2.4.4. Obowiązkowe zachowanie mechanizmów konkurencyjności

Uzasadnianie kosztów na podstawie rozeznania rynku. Respondenci w trakcie wywiadów wskazali, iż na etapie aplikowania o środki „*należy szczegółowo uzasadnić każdą pozycję w tabeli finansowej. W poprzedniej perspektywie nie było aż tak dużego nacisku na rozeznanie cenowe, teraz jest to obowiązek*” [IDI_NGO_1]. Przy tej okazji wskazują na drugi aspekt tego problemu, a mianowicie zjawisko celowego zaniżania cen przez podmioty na etapie wnioskowania o środki (np. koszty szkoleń, ekspertów), ze względu na istotny przy ocenie wskaźnik najniższej ceny, bez uwzględnienia doświadczenia lub kompetencji prowadzących szkolenia. Oba powyższe działania mogą powodować ryzyko braku realizacji projektów, a w konsekwencji nieosiągnięcie efektów działań oraz ryzyko niewykorzystania dostępnej alokacji, gdyż niewłaściwie oszacowane wartości dla poszczególnych pozycji kosztowych mogą skutkować niewykonalnością finansową projektów.

2.4.5. Poziom dofinansowania vs zapewnienie wkładu własnego

W ankietach respondenci w większości wskazują, iż poziom dofinansowania wniosków w RPO WM 2014-20 jest zadowalający. Niemniej w pogłębionych wywiadach ankietowani podkreślają, iż wymóg zapewnienia 5% wkładu własnego dla NGO czasami staje się barierą, powodującą brak zainteresowania czy możliwości aplikowania o środki perspektywy 2014-2020. Jako rozwiązanie respondenci wskazują możliwość uwzględnienia w ramach wkładu własnego np. innego projektu, realizowanego w podobnej tematyce, ale finansowanego z innych środków np. krajowych. Według nich na poziomie regionu środki wkładu własnego powinny, przynajmniej częściowo, być zapewniane przez samorząd województwa, gdyż organizacje pozarządowe realizują zadania administracji publicznej i działają na rzecz społeczności w regionie.

Bazując na dotychczasowych doświadczeniach (perspektywa 2007-2013) i wynikach badań ewaluacyjnych podjęto kroki w celu wdrożenia pewnych uproszczeń w obszarze finansowym, powodujących zmniejszenie obciążeń dla beneficjentów, tj. np. szersze zastosowanie kosztów uproszczonych.

Opisane powyżej bariery w obszarze finansowania, z uwzględnieniem pewnych drobnych uproszczeń systemu powodują, iż większość ankietowanych rozważała możliwość odstąpienia od aplikowania o środki w ramach perspektywy 2014-2020.

2.4.6. Rekomendacje:

- ➔ rozszerzyć katalog kosztów bezpośrednich – wydzielić z kosztów pośrednich m.in. koszty związane z komunikacją i promocją, koszty zatrudnienia księgowej, kierownika i koordynatora projektu,

- zapewnić finansowanie wkładu własnego ze środków publicznych, np. będących w dyspozycji samorządu województwa, szczególnie w projektach ważnych z punktu widzenia polityki regionu,
- przewidzieć możliwość wprowadzenia zmiany wysokości kosztów w stosunku do pierwotnych założeń,
- określić wyższe ramowe limity kosztów pośrednich, ale elastycznie (biorąc pod uwagę specyfikę projektów) dookreślać ich poziom na etapie umowy o dofinansowanie,
- przyspieszyć realizację wniosków o płatność – zapewnienie ciągłości finansowania projektów,
- umożliwić rozliczanie kosztów pośrednich bez powiązania z kosztami merytorycznymi,
- zrezygnować z wymogów wskazywania pełnego składu personelu na etapie aplikowania o środki,
- zrezygnować z obligatoryjnego zastosowania mechanizmów konkurencyjności w niektórych typach projektów (rozeznanie cenowe).

2.5. Komunikacja i promocja

Na podstawie badania obszaru „komunikacja i promocja” można stwierdzić, że w porównaniu z innymi aspektami systemu realizacji funduszy UE jawi się on jako stosunkowo mało problematyczny. Niniejsze badanie ewaluacyjne przyniosło potwierdzenie pewnych spostrzeżeń poczynionych na poprzednim etapie projektu, choć nie brakowało również słów krytyki pod adresem, z pozoru pozytywnie ocenianych, działań w obszarze „komunikacja i promocja”.

Analiza przeprowadzona na etapie monitorowania wykazała, że IZ RPO z powodzeniem realizuje działania w zakresie zapewniania informacji za pośrednictwem strony internetowej oraz mediów społecznościowych. Znajduje to potwierdzenie w wynikach ankiet, w których respondenci deklarują, że dokumenty dotyczące funduszy UE są łatwo dostępne na stronach internetowych. Pozytywne jest wprowadzenie jednego wzoru stron internetowych, choć mimo wszystko zdarzają się sytuacje, że różne instytucje mają różnie poukładane treści na stronach internetowych, co niekiedy utrudnia znalezienie interesujących informacji. Z całą pewnością warto rozważyć poprawę sposobu prezentacji dokumentów na stronach, który w opinii jednego z respondentów jest nieczytelny. Fakt ten znalazł zresztą potwierdzenie we wnioskach zespołu badawczego z poprzedniej fazy projektu. Ilekroć podejmuje się próbę odnalezienia stosowanych wytycznych, natrafia się na listę z wszystkimi opracowanymi dokumentami, co przy braku możliwości filtrowania utrudnia odnalezienie tego, co nas interesuje. Jeden z respondentów zwrócił również uwagę na fakt, że przy obecnym „layoucie” stron problematyczne może wydawać się właściwe odnalezienie informacji o naborach.

Punkty informacyjne wydają się być silnym elementem systemu informowania o funduszach. Jak zauważył jeden z respondentów przekazują one wiedzę, która ma umożliwić wnioskodawcom poradzenie sobie z ewentualnymi obciążeniami. Na tego typu działania przeznaczono w obecnej perspektywie dużo środków, również na poprawę kompetencji osób zatrudnionych w punktach, by beneficjentom łatwiej było dotrzeć do informacji, gdzie i na co może składać wnioski. Znajduje to potwierdzenie w pozytywnych ocenach działalności punktów, artykułowanych przez respondentów ankiety.

Jako pozytywny przykład rozwiązań w obszarze komunikacji i promocji jeden z przedstawicieli NGO wskazywał na newsletter, który jest dobrym narzędziem do śledzenia możliwości składania wniosków.

Jako dobrą praktykę, wskazano również działania MR w zakresie gromadzenia informacji o projektach w jednym miejscu. To co zmieniło się na plus w porównaniu z poprzednią perspektywą to rezygnacja z wydatków na gadzety. Według jednego z respondentów dotychczas były to środki raczej marnotrawione.

Kwestią przekrojową, która poza wątkiem „komunikacji i promocji” pojawiała się w ramach dyskusji o innych obszarach, był hermetyczny język funduszy UE. Pomimo dążenia do jego uproszczenia, w dalszym ciągu jest on niezrozumiały. Respondenci wskazywali na „nowomowę” dokumentów programowych (m.in. regulaminy, wytyczne). Należy jednak pamiętać, na co zwrócił również uwagę respondent z UMWM, o granicy upraszczania języka komunikacji funduszowej, która nie może wprowadzać nowego katalogu pojęć obok powszechnie obowiązującego w systemie funduszy UE, a wynikającego m.in. z wymogów Komisji Europejskiej.

Pozytywnie oceniony na etapie monitorowania fakt organizacji szkoleń przed naborem, został przez beneficjentów skrytykowany ze względu na dużą ogólność informacji prezentowanych na spotkaniach, co nie do końca odpowiada potrzebom wnioskodawców.

Zasadniczym problemem, który pojawia się w zakresie promocji jest fakt, że część działań promocyjnych jest prowadzona jako element realizacji projektu, a wydatki na te działania są zaliczane do kosztów pośrednich, które są z kolei ograniczane. Respondenci wskazywali na utrudnienia jakie tym samym powstają. Z ich punktu widzenia ciężko realizować działania informacyjno-promocyjne przy ograniczeniach kosztów. Jak zauważył jeden z respondentów, budżety na realną „promocję” są za małe. Tu wskazywano na zawężony sposób pojmowania działań promocyjnych. Jak stwierdził jeden z rozmówców w przypadku promocji warto zastosować podejście indywidualne, szukać nieszablonowych rozwiązań, a nie sprowadzać promocję do flagi i kartki na drzwiach, na tym nie kończy się komunikacja i promocja: *”podaję przykład - w trakcie kontroli kazano mi naklejać nalepki z flagą, traktuję tego typu działania jako zamknięty typ umysłu”* [IDI_NGO_3].

2.5.1. Rekomendacje

- poprawić sposób prezentacji dokumentów na stronach – wprowadzenie możliwości filtrowania dokumentów,
- wprowadzić większe sprofilowanie szkoleń, np. poprzez przeprowadzenie analizy potrzeb,
- wprowadzić różne poziomy szkoleń – podstawowy/zaawansowany, by umożliwić skorzystanie z działań tego typu zarówno osobom nie znającym systemu, jak i tym które w ramach niniejszej ewaluacji narzekały na zbyt dużą ogólność szkoleń

3. Podsumowanie

Raport jest zwięźczeniem ostatniego etapu prac analitycznych w ramach finansowanego z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich projektu *„Wykorzystanie wiedzy płynącej z ewaluacji na szczeblu regionalnym – mechanizmy nadzoru obywatelskiego”*.

Celem analiz było poszukiwanie takich rozwiązań, które są przyjazne dla beneficjentów funduszy oraz takich, które ułatwić będą beneficjentom, przede wszystkim organizacjom pozarządowym, korzystanie z funduszy unijnych. Wnioski uwzględnione w tym raporcie, dodatkowo zestawiono z raportem opracowanym w ramach pierwszego etapu niniejszego projektu, Takie podejście pozwala na dokonanie całościowego podsumowania wyników projektu prac analitycznych zrealizowanych w ramach projektu.

Rekomendacje wynikające z bieżącego raportu w dużej części stanowią uszczegółowienie rekomendacji już zidentyfikowanych w ramach pierwszego etapu projektu polegającego na analizie wyników dotychczas zrealizowanych ewaluacji RPO WM pod kątem identyfikacji rozwiązań służących zmniejszaniu obciążeń dla beneficjentów⁴.

W wyniku badania przeprowadzonego dla perspektywy 2014-2020 zidentyfikowano również nowe rekomendacje dotyczące zmniejszania obciążeń, m.in. w obszarze dotyczącym finansowania, co najprawdopodobniej wynika z tego, że poprzednie ewaluacje dotyczące obciążeń, które analizowała Fundacja, obejmowały węższy zakres tematyczny (nie uwzględniały np. obszarów takich jak monitorowanie i finansowanie).

Rekomendacje wynikające z badań wykonanych w obu etapach projektu wskazują na istnienie elementów systemu wdrażania perspektywy 2014-2020 na poziomie regionalnym wymagających poprawy. Można je jednak również wykorzystać w zakresie modyfikacji systemu na poziomie krajowym. Poniższa tabela stanowi łączne zestawienie zidentyfikowanych rekomendacji, przy czym dla lepszej komunikacji raportu wyodrębniono te, które dotyczą wyników obecnego badania, odpowiednio zaciemniając poszczególne pola: w kolumnie Rekomendacje kluczowe I i II etapu projektu zawarte są rekomendacje wynikające z I etapu projektu, a zaciemnione pola dotyczą nowych rekomendacji kluczowych wynikających z ankiet i wywiadów przeprowadzonych w ramach badania. W kolumnie Uszczegółowienie rekomendacji na podstawie ankiet i wywiadów II etapu projektu zawarto rekomendacje szczegółowe wynikające z ankiet i wywiadów.

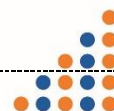
Główną grupą adresatów działań w ramach projektu są przedstawiciele samorządu regionalnego, zaangażowani we wdrażanie funduszy europejskich, jako podmioty, które w pierwszej kolejności będą sięgać po wiedzę zawartą w badaniach ewaluacyjnych. Wyniki tych badań, a w szczególności zawarte w nich rekomendacje, stanowić powinny podstawę do przeprowadzania reform i działań naprawczych przez administrację publiczną. Zatem wnioski i rekomendacje zawarte w niniejszym raporcie mogą stanowić inspirację dla Ministerstwa Rozwoju i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w Warszawie do dyskusji i działań nad możliwymi sposobami zmniejszania obciążeń dla beneficjentów w okresie 2014-2020.

Jest to o tyle istotne, że część barier z jakimi przyjdzie się zmierzyć beneficjentom funduszy UE w okresie 2014-2020 jest podobna do tych, z jakimi mieli do czynienia w latach 2007-2013. Niektóre z obciążeń zostały zmniejszone, lecz w ich miejsce pojawiły się nowe. Przy całym skomplikowaniu systemu, wiążącym się m.in. z faktem, że jest on wypadkową działań wielu aktorów – Komisji Europejskiej, administracji rządowej i samorządowej, kluczowym jest także jego zoptymalizowanie, które pozwoli zminimalizować istniejące bariery, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad ustalanych przez regulacje europejskie i krajowe. Innymi słowy, mówiąc o konieczności redukcji obciążeń mamy na względzie, że nie mogą one następować w zupełnym oderwaniu od obowiązujących przepisów, które często mają decydujący wpływ na ich powstawanie.

⁴ Raport opracowany w ramach projektu: Wykorzystanie wiedzy płynącej z ewaluacji na szczeblu regionalnym - mechanizmy nadzoru obywatelskiego Fundacja IDEA Rozwoju, Warszawa kwiecień 2016 (http://ideaorg.eu/wp-content/uploads/2016/06/Raport_kwiecie%C5%84-2016_FIN.pdf)

Tabela 1 Zestawienie rekomendacji kluczowych i szczegółowych wynikających z pierwszego i drugiego etapu projektu

	Kategoria	Rekomendacje kluczowe I i II etapu projektu	Uszczegółowienie rekomendacji na podstawie ankiet i wywiadów II etapu projektu
1	ogólne	utrzymanie elastyczności ram prawnych systemu przy jednoczesnym ograniczeniu ich zmienności	
2	ogólne	zmniejszenie biurokracji, uproszczenie procedur	- uprościć procedury w obszarze naboru i wyboru projektów oraz finansowania
3	ogólne	położenie nacisku na rozliczanie efektów podjętych działań (ocenę skuteczności, efektywności, trwałości, komplementarności projektów wybranych na podstawie kryteriów), a nie formalnej poprawności procesu wydatkowania środków unijnych	
4	ogólne	zapewnienie kompetentnej kadry opiekunów projektów w instytucjach	- poprawić kompetencje urzędników w zakresie: - znajomości systemu SL tak by bez zbędnej zwłoki mogli informować i rozstrzygać problemy beneficjentów - użytkownika generatora - urzędnicy powinni sami choć raz wprowadzić wniosek, żeby poznać realne problemy w użytkowaniu tego narzędzia,
5	ogólne		- ustabilizować i zapewnić niezakłócone działanie systemu informatycznego
6	Proces wyboru i naboru projektów	niezmienianie kryteriów przed otwarciem naboru	- nie wprowadzać zmian w dokumentacji konkursowej w trakcie trwania naboru
7	Proces wyboru i naboru projektów	kryteria formalne, a w konsekwencji proces oceny formalnej, nie powinny dominować nad kryteriami merytorycznymi i oceną merytoryczną	
8	Proces wyboru i naboru projektów	zastosowanie kryteriów zerojedynkowych (spełnia/nie spełnia), gdy kryteria dotyczą oceny formalnej i cech dających się łatwo parametryzować	
9	Proces wyboru i naboru projektów	upowszechnienie i utrwalenie zasady możliwości korekty błędów formalnych we wnioskach o dofinansowanie	



10	Proces wyboru i naboru projektów	zapewnienie przejrzystości i jawności kryteriów wyboru projektów oraz procesu oceny i wyboru projektów	- uprościć system kryteriów wyboru projektów, poprzez ograniczenie ich liczby i ograniczenie kryteriów szczegółowych
11	Proces wyboru i naboru projektów	udostępnianie potencjalnym beneficjentom wieloletnich harmonogramów naborów wniosków, o ile to możliwe wraz z przewidywaną kwotą alokacji na poszczególne konkursy oraz odpowiednio wczesne rozpowszechnianie informacji zapowiadającej rozpoczęcie naboru wniosków, a także zapewnienie odpowiedniej długości trwania naboru	<i>Rekomendacja zrealizowana</i> Wprowadzono wymóg zamieszczania przez instytucje harmonogramów naboru na kolejny rok
12	Proces wyboru i naboru projektów	uwzględnianie przy wyborze terminów ogłaszania naborów projektów specyfiki sektora czy beneficjentów, jak i synchronizację naborów wniosków o dofinansowanie	
13	Proces wyboru i naboru projektów	standaryzację dokumentacji aplikacyjnej oraz informatyzację obsługi wniosków	- ograniczyć liczbę załączników i oświadczeń koniecznych do składania na etapie wniosku o dofinansowanie, zmniejszyć liczbę dokumentów koniecznych do przeczytania przez wnioskodawcę przed przygotowaniem wniosku o dofinansowanie, wprowadzić wymóg dostarczenia wersji papierowej wniosku dopiero po ocenie formalnej), zróżnicować oświadczenia w zależności od typu wnioskodawcy - usprawnić działanie generatora, wprowadzić weryfikację danych finansowych oraz możliwość wpisania większej liczby znaków w poszczególnych polach (np. opis projektu), - uruchomić generator już w momencie ukazania się ogłoszenia o naborze wniosków - wprowadzić jeden spójny generator dla wszystkich programów, zawierający komponent regionalny
14	Proces wyboru i naboru projektów	szerszą możliwość zastosowania kolegiałności oceny projektów, wprowadzenia mechanizmów porównania wniosków pomiędzy sobą na etapie oceny oraz możliwości interakcji z projektodawcą	- wprowadzić lepsze wsparcie wnioskodawcy/beneficjenta ze strony instytucji wdrażającej/pośredniczącej w całym procesie realizacji projektów – omawianie błędów, wprowadzenie katalogu dobrych praktyk.
15	Proces wyboru i naboru projektów	zapewnienie odpowiednich kwalifikacji ekspertów dokonujących oceny merytorycznej przez: - określenie standardów w procedurach ich wyboru, - zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia,	- ujednolicić podejście przy ocenie wniosków przez ekspertów oraz wprowadzić weryfikację ich kompetencji

		- rozwinięcie systemu akredytacji i szkoleń ekspertów.	
16	Proces wyboru i naboru projektów	ustalenie rezerwy środków na odwołania na poziomie osi priorytetowej	
17	Proces wyboru i naboru projektów		- skrócić czas oceny wniosków o dofinansowanie i czas prowadzenia negocjacji
18	Monitorowanie	zniesienie tajności dokumentów roboczych przekazywanych członkom komitetów monitorujących oraz zwiększenie dostępu do aktualnych informacji dotyczących działalności komitetów przez ich umieszczanie na stronach internetowych	
19	Monitorowanie		- zmienić definicję i sposób monitorowania trwałości projektów – monitorowanie zdobytych w trakcie realizacji projektów i trwale wykorzystywanych przez NGO kompetencji i doświadczeń, czyli efektów realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych, a nie trwałości konkretnych działań projektowych
20	Monitorowanie		- zrezygnować z kart czasu pracy przy rozliczaniu kosztów pośrednich
21	Kontrola	różnicowanie procedur kontrolnych w zależności od skali i wartości projektu w pewnych przypadkach dla realizacji zasady proporcjonalności	
22	Finanse		- rozszerzyć katalog kosztów bezpośrednich – wydzielić z kosztów pośrednich m.in. koszty związane z komunikacją i promocją, koszty zatrudnienia księgowej, kierownika i koordynatora projektu, - określić wyższe ramowe limity kosztów pośrednich, ale elastycznie (biorąc pod uwagę specyfikę projektów) dookreślać ich poziom na etapie umowy o dofinansowanie
23	Finanse		- zapewnić finansowanie wkładu własnego ze środków publicznych, np. będących w dyspozycji samorządu województwa, szczególnie w projektach ważnych z punktu widzenia polityki regionu
24	Finanse		- przyspieszyć realizację wniosków o płatność – zapewnienie ciągłości finansowania projektów
25	Finanse		- przewidzieć możliwość wprowadzenia zmiany wysokości kosztów w stosunku do pierwotnych założeń

			<ul style="list-style-type: none"> - umożliwić rozliczanie kosztów pośrednich bez powiązania z kosztami merytorycznymi - zrezygnować z wymogów wskazywania pełnego składu personelu na etapie aplikowania o środki, - zrezygnować z obligatoryjnego zastosowania mechanizmów konkurencyjności w niektórych typach projektów (rozeznanie cenowe)
26	Komunikacja i promocja	dążenie do uproszczenia języka, stosowanego zarówno w komunikatach adresowanych do ogółu społeczeństwa, jak i na stronach internetowych, w wytycznych i innych materiałach	
27	Komunikacja i promocja	uproszczenie sposobu prezentacji treści na stronach internetowych	- poprawić sposób prezentacji dokumentów na stronach – wprowadzenie możliwości filtrowania dokumentów
28	Komunikacja i promocja	promowanie dobrych praktyk w wykorzystaniu funduszy UE (w tym m.in. w poradniku)	
29	Komunikacja i promocja	organizacja spotkań informacyjnych dla kolejnych naborów, dotyczących sporządzenia wniosku konkursowego i dokumentacji towarzyszącej (z położeniem nacisku na formę warsztatową)	<ul style="list-style-type: none"> - wprowadzić większe sprofilowanie szkoleń, np. poprzez przeprowadzenie analizy potrzeb - wprowadzić różne poziomy szkoleń – podstawowy/zaawansowany, by umożliwić skorzystanie z działań tego typu zarówno osobom nie znającym systemu, jak i tym które w ramach niniejszej ewaluacji narzekały na zbytnią ogólność szkoleń
30	Komunikacja i promocja	powiązanie harmonogramu szkoleń z harmonogramem ogłaszania konkursów	
31	Komunikacja i promocja	możliwość bezpośredniego, spersonalizowanego kontaktu beneficjentów z urzędnikami poprzez rozwijanie elektronicznych form komunikacji	
32	Komunikacja i promocja	szersze wykorzystanie do działań informacyjnych i promocyjnych mediów społecznościowych i technologii mobilnych	
33	Komunikacja i promocja	standaryzacja usług świadczonych przez punkty informacyjne	