

IDEA



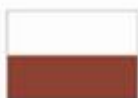
Ocena obciążeń administracyjnych beneficjentów w trakcie cyklu trwania projektu

w ramach wybranych krajowych i regionalnych
programów operacyjnych perspektywy finansowej
2014-2020

Raport końcowy



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Fundusz Spójności



Badanie pt. „Ocena obciążeń administracyjnych beneficjentów w trakcie cyklu trwania projektu w ramach wybranych krajowych i regionalnych programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020”

Zamawiający:
Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

Wykonawca:



Fundacja IDEA Rozwoju
ul. Wierzbica 57b
05-140 Serock
www.ideaorg.eu

Streszczenie

Celem niniejszego badania **była ocena systemu realizacji projektów współfinansowanych w ramach funduszy europejskich na lata 2014-2020**, pod kątem identyfikacji i oceny obciążeń administracyjnych w trakcie cyklu trwania projektu. Badanie miało charakter horyzontalny. Dotyczyło bowiem 5 programów – dwóch krajowych (POWER i POLiŚ) oraz trzech regionalnych (RPO WPK, RPO WPM i RPO WŚW). W ramach badania zastosowano **szereg metod i technik badawczych**, zarówno jakościowych, jak i ilościowych.

W wyniku trzech etapów badania **zidentyfikowano 5 kluczowych obszarów występowania nadmiernych obciążeń zarówno po stronie wnioskodawców i beneficjentów, jak i instytucji systemu wdrażania**. Należą do nich: **zapoznanie się z informacjami na temat zasad finansowania, przygotowanie wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami, stosowanie prawa zamówień publicznych i/lub zasady konkurencyjności, obsługa bazy SL oraz innych baz informatycznych, przygotowanie wniosku o płatność wraz z dokumentami do kontroli**. Ponadto, specyficzne problemy związane z **kwestią gromadzenia danych o uczestnikach projektów** dotyczą beneficjentów EFS. Kwestię tę uwzględniono w obszarze: obsługa bazy SL rozszerzając ten obszar o zakres gromadzonych danych. Ww. obszary są istotne nie tylko z punktu widzenia wnioskodawców i beneficjentów, ale również instytucji biorących udział w systemie realizacji polityki spójności UE. Raport ten koncentruje się na analizie obciążeń występujących w zidentyfikowanych 5 obszarach. Niemniej w badaniu zidentyfikowano również obszary, w których obciążenia nie są nadmierne. Należy do nich na przykład udział w czynnościach kontrolnych.

Choć większość respondentów badania CAWI uważa, że obecna perspektywa jest trudniejsza od poprzednich, to warto zauważyć, że **dla 23% respondentów nadmierne obciążenia na etapie aplikowania w tej perspektywie finansowej nie występują. W przypadku etapu realizacji ten odsetek jest jeszcze wyższy i wynosi 28%**. Oznacza to, że obsługa administracyjna projektu nie stanowi dla tych respondentów problemu, gdyż przyzwyczaili się już do wymogów funduszowych lub też godzą się z występującymi obowiązkami nie widząc możliwości i/lub szans na wprowadzanie uproszczeń.

Po zidentyfikowaniu największych obciążeń przeanalizowano, które z czynności są najbardziej czasochłonne i kosztochłonne. Na etapie wnioskowania najbardziej czasochłonną czynnością okazało się przygotowanie wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami. Uproszczona analiza kosztów przygotowania wniosku o dofinansowanie wykazała, że przeciętnie stanowią one 0,6% wartości projektu w przypadku zlecenia firmie doradczej oraz 0,2% w przypadku jego samodzielnego przygotowania. Natomiast na etapie realizacji projektów jako na najbardziej czasochłonne czynności beneficjenci wskazali następujące: stosowanie prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności, obsługę bazy SL2014 i innych baz informatycznych oraz przygotowanie wniosku o płatność wraz z załącznikami. Ze względu na trudności z precyzyjnym oddzieleniem czynności analizie kosztochłonności poddano całą obsługę administracyjną projektu. Jej całkowity przeciętny koszt stanowi ok. 3,5% całkowitej wartości projektu i udział ten jest względnie stały, niezależny od wielkości projektu.

Analiza kosztochłonności potwierdziła zasadność upraszczania czynności, które są bardzo czasochłonne dla wnioskodawców i beneficjentów. W przypadku **etapu aplikowania** dotyczy to **właśnie konkursów, gdzie konkurencja jest duża, a współczynniki sukcesu są stosunkowo niskie** – koszty przygotowania wniosków o dofinansowanie projektów (przeciętnie 15 000 PLN w przypadku wsparcia firmy doradczej oraz 4 000 PLN w przypadku samodzielnego przygotowanie dokumentacji), które ostatecznie nie zostaną zrealizowane, mogą być zbyt wysokie zarówno dla pojedynczego

wnioskodawcy, jak i po ich zsumowaniu dla wszystkich nieskutecznych wnioskodawców. Natomiast **na etapie realizacji projektów można rozważyć większe zdywersyfikowanie obowiązków związanych z obsługą administracyjną projektów pod kątem ich adekwatności w zależności od wielkości projektów.**

Po zidentyfikowaniu najbardziej obciążających czynności oraz weryfikacji ich czasochłonności i kosztochłonności przeanalizowano każdą z nich osobno pod kątem przyczyn powstawania obciążeń. I tak, beneficjenci i wnioskodawcy funduszy UE mają trudności z **dotarciem do informacji na temat zasad finansowania**, m.in. ze względu na ich **rozproszenie na stronach różnych instytucji**. Utrudnieniem są też **liczne odesłania w dokumentach i ogłoszeniach o konkursach**. Powodują one, że trzeba się zapoznać z wieloma dodatkowymi dokumentami. **Brakuje dokumentu, który zbierałby wszystkie niezbędne informacje** dotyczące danego konkursu. Problemem jest też **zbyt duża częstotliwość zmian** w różnych dokumentach. Jednocześnie **brakuje systemu informowania** wnioskodawców/beneficjentów o tych zmianach. Barierą dla beneficjentów i wnioskodawców jest też **skomplikowany język** stosowany w materiałach dotyczących funduszy. Dotyczy to również dokumentów, które mają podstawowe znaczenie dla osób zainteresowanych funduszami. Ponadto, **w zbyt małym stopniu promuje się dobre praktyki** w zakresie realizacji projektów, szczególnie w kwestiach, które uznawane są za problemowe. Rekomendacje zawarte w badaniu odnoszą się ograniczeń liczby dokumentów, z którymi musi się zapoznać wnioskodawca; usprawnień na stronach internetowych oraz uproszczeń w stosowanym w komunikacji z wnioskodawcą/beneficjentem języku.

Wnioskodawcy biorący udział w badaniu wskazali na **przygotowanie wniosku o dofinansowanie z załącznikami** jako czynność wymagającą uproszczeń na etapie aplikowania. **W opinii wnioskodawców wniosek o dofinansowanie jest zbyt skomplikowany**, a **liczba** wymaganych **załączników zbyt duża**. Dodatkowo, występują problemy z generatorami wniosków, które przede wszystkim dotyczą one **limitu znaków**. Duże obciążenia generuje również **sposób składania wniosków**. Z wyjątkiem PO WER, często wymagane jest złożenie wersji papierowej lub podpisanej zeskanowanej wersji elektronicznej wniosku i załączników. Proponujemy wobec tego: uproszczenie wniosku, przeniesienie wymogu załączania dokumentów na etap podpisywania umów o dofinansowanie, zwiększenie limitu znaków oraz składanie wniosków w wersji elektronicznej. Usprawnienia te w dużej mierze zmniejszą również obciążenia administracyjne po stronie instytucji.

Beneficjenci uważają, że w pierwszej kolejności na etapie realizacji **należy uprościć zasadę konkurencyjności**. Z wypowiedzi beneficjentów wyłania się **obraz tworzenia zasady konkurencyjności w coraz większym stopniu na podobieństwo procedur wynikających z prawa zamówień publicznych**. Jest ona też postrzegana przez beneficjentów jako skomplikowana i niejasna. Dlatego głównym postulatem **jest podniesienie progu stosowania zasady konkurencyjności**. Proponujemy także **zmiany w sposobie sumowania takich samych zamówień oraz szacowaniu wartości zamówienia**. W przypadku wszystkich podmiotów publicznych **rekomendujemy rezygnację ze stosowania zasady konkurencyjności**. Podmioty te mają własne wewnętrzne procedury gwarantujące zachowanie uczciwej konkurencji udzielania zamówień niepodlegających pod ustawę Prawo Zamówień Publicznych. Propozycje uproszczeń w tym obszarze wydają się być rozsądnym kompromisem pomiędzy **uczciwą konkurencją a nadmierną biurokratyzacją prowadzenia projektów**.

Wnioskowanie o płatność jest drugą czynnością wymagającą usprawnień. Proces weryfikacji wniosków o płatność jest również wskazywany jako nadmiernie obciążający przez instytucje. Nadmierne obciążenia to przede wszystkim **zbyt duża liczba dokumentów do przygotowania**. Dużo czasu zajmuje ich odnalezienie, właściwe opisanie, zeskanowanie, ułożenie i ponumerowanie. Rozwiązaniem może być **zmniejszenie liczby załączanych dokumentów**. Problem stanowi również **długi czas sprawdzania i zatwierdzania wniosków o płatność**. Wynika on z wielokrotnego zgłaszania

uwag przez instytucje weryfikujące poprawność wniosków. Wprowadzenie **możliwości jednokrotnego zgłaszania nowych uwag** powinno pomóc rozwiązać ten problem. **Strategicznie** zaś (np. w kolejnym okresie programowania), jak wykazała analiza prawna, można **rozważyć rozdzielenie wypłaty środków od procesu weryfikowania i zatwierdzania wniosku o płatność**. Wdrożenie tego rozwiązania wymaga jednak przeanalizowania ryzyk z nim związanych (np. związanych z wysokimi korektami), zwłaszcza w zależności od typu projektów – bardziej prawdopodobnym wydaje się jego zastosowanie w przypadku projektów nieinfrastrukturalnych.

Kolejnym obszarem występowania obciążeń jest **obsługa bazy SL i zakres gromadzonych danych**. Obciążenia odczuwane przez beneficjentów mają w głównej mierze **charakter techniczny** i dotyczą one **sposobu funkcjonowania bazy**. Rekomendowane są tu zmiany **ułatwiające beneficjentom pracę w bazie**. Kolejnym obciążeniem związanym z obsługą bazy SL jest **zakres danych wprowadzanych do bazy**. Zbieranie szerokiego zakresu informacji **traktowane jest jako wyśrubowany standard niewspółmierny do celów projektów**. Obowiązek ten pociąga za sobą negatywne konsekwencje w postaci trudności w rekrutacji uczestników. W konsekwencji może to zagrażać osiągnięciu rezultatów projektów. Wprowadzanie danych uczestników do bazy jest również czynnością bardzo czasochłonną. Rekomendacja strategiczna dotyczy tu przede wszystkim **zmniejszenia zakresu danych zbieranych od uczestników projektów w okresie 2020+**. W przypadku bazy personelu z kolei proponujemy jej **likwidację lub znaczące uproszczenie** ze względu na to, że nie spełnia ona swojej funkcji.

W ramach badania zidentyfikowano również **dobre praktyki w zakresie uproszczeń**. Dotyczą one rozwiązań stosowanych w ramach różnych programów w zakresie upowszechniania informacji dla potencjalnych wnioskodawców, upraszczania procesu aplikowania o FE oraz sposobów ułatwiania realizacji projektów. W raporcie przedstawiono również rozwiązania stosowane poza polityką spójności UE. Mogą one być inspiracją dla wprowadzania uproszczeń w funduszach unijnych.

Zidentyfikowane i opisane w niniejszym raporcie obciążenia administracyjne wynikają, po pierwsze, z **przeregulowania systemu wdrażania funduszy unijnych**. To przeregulowanie jest pochodną stosunkowo niskiego poziomu kapitału społecznego w Polsce i **wymaga systemowych zmian w kulturze zarządzania**. Brak wzajemnego zaufania skutkuje awersją do ryzyka wśród instytucji i urzędników, co prowadzi do kumulowania się zachowań asekuracyjnych i wpływa następnie na **praktykę stosowania procedur**. W tym obszarze w ramach badania zaproponowaliśmy szereg **usprawnień o charakterze strategicznym dla poszczególnych obszarów** (np. w zakresie: uproszczenia wniosków o dofinansowanie, ograniczenia stosowania zasady konkurencyjności, zwiększenia wykorzystania uproszczonych metod rozliczania wydatków, ograniczania zakresu gromadzonych danych uczestników). Z badania wynika również, że możliwe są dalsze zmiany i **usprawnienia o charakterze technicznym** (np.: audyt niezbędności załączników na etapie aplikowania; pełne stosowanie zasady przesyłania wniosków o dofinansowanie oraz o płatność wyłącznie w wersji elektronicznej uznającej za podpis sam fakt wysłania wniosku; poprawki w bazie SL oraz generatorach). **Dopiero wdrożenie rekomendacji trzech wskazanych poziomów** (zmiana kultury zarządzania, zmiany strategiczne w poszczególnych obszarach, usprawnienie techniczne) **umożliwi rzeczywiste zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla wszystkich stron procesu, zarówno wnioskodawców i beneficjentów, jak i instytucji systemu**.

Executive summary

The objective of this evaluation **was an assessment of the implementation system of projects co-financed from European Funds in the years 2014-2020** in order to identify and evaluate administrative burdens occurring in the course of project cycle. The evaluation was of horizontal character as it concerned 5 programmes - two national (POWER and OPI&E) as well as three regional (ROP of pomorskie, podkarpackie and świętokrzyskie voivodeships). In the framework of the evaluation **several research methods and technics** were used, including quantitative and qualitative ones.

In result of three stages of research 5 key areas, where excessive burdens are present, were identified. Namely: **accessing information on the financing principles; preparation of application together with all required attachments, application of Public Procurement Law and/or competitiveness principle, usage of SL database and other IT bases, preparation of payment application together with documents for control**. Besides, specific problems concern ESF beneficiaries which are linked to the issue of **gathering information on projects' participants**. This issue was taken into account in the area of analysis: SL database usage as this area was extended to encompass all collected data. The above mentioned areas are important not only from the point of view of applicants and beneficiaries, but also of institutions taking part in the implementation system of EU cohesion policy. This report focuses on the analysis of the burdens occurring in the identified 5 areas. However, the study also identified areas where the burdens are not excessive. These include, for example, participation in control activities.

Although the majority of respondents in the study believe that the current perspective is more difficult than the previous ones, **it is worth noting that for 23% of respondents excessive burdens do not occur at the application stage in this financial perspective. In the case of the implementation phase, this percentage is even higher and amounts to 28%**. This means that the administrative activities linked to the project's application or implementation are not problematic for those respondents. They have already become accustomed to the fund requirements or agree with the existing obligations without seeing the possibility and / or the chance to introduce simplifications.

After identifying the most excessive burdens, the time and cost analysis was conducted. At the application stage, the most time-consuming activity was the preparation of the application together with all required attachments. A simplified cost analysis of that activity showed that average costs constitute 0.6% of the value of the project (in the case of commissioning the process to a consultancy company) and 0.2% in the case of its own preparation. At the stage of project implementation the beneficiaries indicated as the most time-consuming activities the following ones: application of Public Procurement Law and/or competitiveness principle, usage of SL database and other IT bases, preparation of payment application together with documents for control. Due to the difficulties with precise separation of activities, the entire administrative management of the project was subject to cost analysis. Its total average cost is about 3.5% of the total project value and this share is relatively constant and does not depend on the size of the project.

Cost-effectiveness analysis confirmed the accuracy of efforts to simplify activities that are time-consuming for applicants and beneficiaries. In the case of **the application stage**, this applies in particular to **high-competitive calls for proposals** – the costs of preparing the application (on average, PLN 15,000 with consultancy support and PLN 4,000, if self-prepared) for projects which eventually will not be implemented may be too high, for both a single applicant and after adding them up within the economy (for all ineffective applicants). **At the stage of project implementation**, however, it is

possible to consider **greater diversification of administrative requirements in terms of their adequacy depending on the size of projects.**

After identifying the biggest burdens and time and cost analysis, each of the burden was analyzed separately in order to identify their causes. Beneficiaries and applicants of EU funds have difficulties in **accessing information on the financing principles**, also because they are **placed on websites of various institutions**. There are also **numerous references in documents and calls for projects** to other sources, which implies the need to get familiar with many additional documents. **There is a lack of a document, which would gather all the necessary information** about a given call. What is also problematic are **very frequent changes** in various documents. Meanwhile **the system which would inform** beneficiaries/applicants about these changes doesn't exist. Also a **complicated language** used in materials related to EU funds constitutes a barrier for both above-mentioned groups. This also concerns documents which are of fundamental importance to people interested in EU funding. In addition, **promotion of good practices in the field of project implementation is not sufficient**, especially when it comes to issues, which are considered problematic. The recommendations stemming from the study refer to the limitations on the number of documents that the applicant must be familiar with; improvements on websites and simplifications in the language used in communication with the applicant / beneficiary.

Applicants participating in the study pointed to **the preparation of the application** as an activity requiring simplification at the application stage. In their opinion **the application is too complicated** and **the number of required attachments is too high**. In addition, there are problems with generator, especially with **the character limit**. **Requirements for applications' submission** also generate excessive burdens. With the exception of PO WER, it is often required to submit a paper version or a signed electronic version of the application and attachments. Therefore we propose the following: simplifying the application, transferring the requirement of attachment submission to the stage of contracts signature, increasing the character limit and submitting applications in an electronic version. These improvements will also significantly reduce the administrative burdens on the part of the institutions.

Beneficiaries consider **the competitiveness rule as the one that should be simplified first**. In the view of respondents of the study the competitiveness rule seems to resemble more and more public procurement law. It is also seen as complicated and unclear. Therefore, the main recommendation is **to raise the threshold above which beneficiaries are obliged to comply with the competitiveness rule**. The changes are also suggested in the way the value of orders are estimated and how the orders are added up. It is also proposed that **the competitiveness rule should not be used by the public bodies**. They have their own internal procedures of granting public procurement which are not subject to the Public Procurement Law that guarantee fulfilment of fair competition rule.

Claiming for a payment is a second activity (at the implementation stage) requiring improvement. The process of verifying payment claims is also indicated as being overly burdensome by the institutions. Excessive burdens comprise, above all, of **too many documents to be prepared**. It takes a long time to find, describe properly, scan, arrange and number them. The solution may be to reduce the number of documents attached. **Prolonged process of payment application verification and approval** is also very problematic. It results from the repeated submission of comments by institutions verifying the applications. Introducing the possibility to submit new comments once should help to solve this problem. **Strategically** (e.g. in the next programming period) **it is possible to consider separating the payment of funds from the process of verifying and approving the payment application**. Implementation of this solution requires, however, deepen risk analysis, especially depending on the type of projects – it seems more likely to be used for non-infrastructure projects.

Another area where burdens were identified is **usage of SL database and scope of collected data**. Burdens indicated here by beneficiaries are foremost of **technical character** and concern the way the database functions. The recommended changes lead to **facilitation of the work with the database**. Another burden linked to SL database functioning is the **scope of data introduced to the base**. Gathering wide scope of information on projects' participants is **treated as a high standard incommensurable for projects' objectives**. This obligation has negative consequences in the form of difficulties in recruiting participants. As a consequence, it may threaten the achievement of project results. Entering participants' data into the database is also a very time-consuming task. The strategic recommendation mainly concerns the **reduction of the scope of data collected from project participants in the 2020+ period**. In the case of the staff base, we propose **its liquidation or significant simplification** due to the fact that it does not fulfil its function.

The study also identified **good practices in the field of simplifications**. They relate to solutions used in various programs for the dissemination of information for potential applicants, simplifying the process of applying for European Funds and ways to facilitate the implementation of projects. The report also presents solutions applied outside the EU cohesion policy. They can be an inspiration for introducing simplifications in EU funds.

The administrative burdens identified and described in this report result, first of all, from **the over-regulated implementation system**. This overregulation stems from the relatively low level of social capital in Poland and **requires systemic changes in the culture of management**. Lack of mutual trust results in risk aversion among institutions and officials, which influences **the practice of procedures application**. Therefore, we proposed a number of **strategic improvements for individual areas** (e.g.: simplifying applications, limiting the application of the competition principle, increasing the use of simplified methods of expenditure settlement, reducing the scope of collected data concerning participants). The research also shows that further **technical changes and improvements** are possible (e.g.: audit of the necessity of attachments at the application stage, full application of the principle of sending applications for co-financing and payment in an electronic version and treating the fact of sending the application as a signature; improvement of SL base and generators). Only the implementation of **the recommendations of the three levels** indicated (change of management culture, strategic changes in particular areas, technical improvements) **will enable the actual reduction of administrative burdens for all parties to the process, both applicants and beneficiaries, as well as system institutions**.

Spis treści

Streszczenie	1
Executive summary	6
Skróty.....	10
Rozdział I. Wprowadzenie	12
Rozdział II. Które czynności są najbardziej obciążające?	15
Rozdział III. Które obciążenia generują największe koszty po stronie wnioskodawców, beneficjentów i instytucji systemu wdrażania?	22
Rozdział IV. Dlaczego wybrane czynności stanowią nadmierne obciążenia? Jakie są możliwości, koszty i korzyści z ich usunięcia lub ograniczenia?	25
IV.1. Przygotowanie wniosków o dofinansowanie wraz z załącznikami	25
IV.2. Stosowanie prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności.....	33
IV.3. Przygotowanie wniosków o płatność.....	43
IV.4. Obsługa bazy SL oraz zakres gromadzonych danych	51
Rozdział V. Dlaczego zapoznawanie się z informacjami nt. zasad finansowania projektów stwarza problemy wnioskodawcom i co można zrobić, aby to zmienić?	61
Rozdział VI. Dobre praktyki w zakresie redukcji obciążeń, wprowadzania uproszczeń i redukcji kosztów wdrażania	73
Rozdział VII. Podsumowanie – jaką przyjąć strategię usuwania i ograniczania obciążeń administracyjnych?.....	77
Rozdział VIII. Wnioski i rekomendacje w formie tabelarycznej.....	80
Spis ilustracji	88
Spis wykresów	88
Spis rysunków.....	88
Spis tabel	88
Załączniki	90
Załącznik 1. Lista badań ewaluacyjnych poddanych analizie	90
Załącznik 2. Zanonimizowana lista respondentów badań jakościowych	98
Załącznik 3. Streszczenie raportu cząstkowego	100

Skróty

AKK	analiza kosztów i korzyści
CAWI	wywiad kwestionariuszowy prowadzony za pośrednictwem Internetu
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FE	Fundusze Europejskie
FGI	zogniskowany wywiad grupowy
FS	Fundusz Spójności
H2020	Horyzont 2020
IDI	indywidualny wywiad pogłębiony
IK RPO	Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne
IOK	instytucja organizująca konkurs
IP	Instytucja Pośrednicząca
IW	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja Zarządzająca
JST	jednostki samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
MIiR	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
MSP	małe i średnie przedsiębiorstwa
NCBiR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NGO	organizacje pozarządowe
ooś	ocena oddziaływania na środowisko

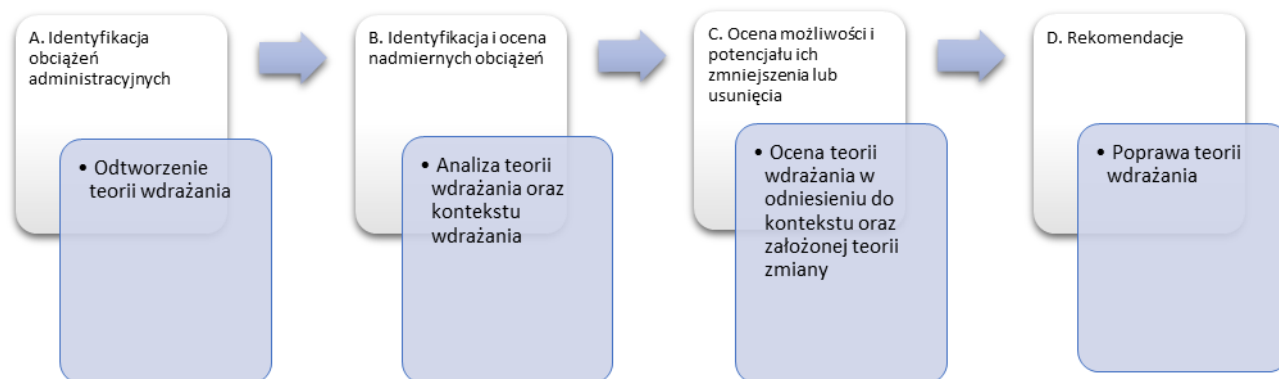
PI	Punkt Informacyjny
PO	program operacyjny
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
PZP	prawo zamówień publicznych
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
RODO	Rozporządzenie Ogólne o Ochronie Danych Osobowych
RPO WPK	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego
RPO WPM	Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego
RPO WŚW	Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego
SOWA	System Obsługi Wniosków Aplikacyjnych
SW	studium wykonalności
SzOOP	Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych
UE	Unia Europejska
UP	Umowa Partnerstwa
WoD	wniosek o dofinansowanie
WoP	wniosek o płatność
ZOZ	Zakład Opieki Zdrowotnej

Rozdział I. Wprowadzenie

Niniejsze badanie zostało oparte na koncepcji **Ewaluacji Wspieranej Teorią** (ang. *Theory-Driven Evaluation*)¹, która oznacza traktowanie interwencji publicznych jako "teorii" zakładających (na podstawie teorii bazowych), że dzięki wdrożeniu w określony sposób (teoria wdrażania) oraz w określonych okolicznościach (kontekst wdrażania) wybranych do dofinansowania działań uzyskamy założoną, pozytywną zmianę (teoria zmiany).

Badanie zostało zrealizowane w oparciu o **model badawczy** przedstawiony na schemacie poniżej.

Rysunek 1. Model badawczy oparty na koncepcji ewaluacji wspieranej teorią



Źródło: opracowanie własne

Jako, że **celem niniejszego badania była ocena systemu realizacji projektów współfinansowanych w ramach funduszy europejskich na lata 2014-2020, pod kątem identyfikacji i oceny obciążeń administracyjnych w trakcie cyklu trwania projektu**², w jego ramach skupiono się na ocenie procesów (związanych z poszczególnymi etapami realizacji projektów). Pozostałe elementy systemu wdrażania, czyli struktury i zasoby, były, z jednej strony kontekstem dla analizy procesów (były analizowane jako przyczyny obciążeń, np. podział zadań między instytucjami lub zasoby kadrowe jako czynniki generujące obciążenia w poszczególnych procesach), z drugiej zaś były analizowane w ramach procesu formułowania wniosków i rekomendacji.

W tym miejscu warto zauważyć, że system realizacji polityki spójności jest systemem naczyń połączonych, w którym na występowanie obciążeń dla beneficjentów wpływa szereg czynników. Jednym z kluczowych jest pojawianie się obciążeń w wyniku działań instytucji audytowych (czy to krajowych czy komisyjnych). W takich sytuacjach identyfikacja nieprawidłowości w danym przypadku (często po badaniu tylko niewielkiej próby dokumentów) prowadzi do wprowadzenia obowiązków dla dużej populacji lub nawet wszystkich beneficjentów (przykładowo: baza personelu czy restrykcyjny sposób stosowania zasady konkurencyjności). W konsekwencji prowadzi to do powstawania nadmiernych obciążeń. W ramach badania przyjęto założenie, że wyniki audytu nie powinny zamykać drogi do wprowadzania uproszczeń. Kolejnym krokiem (po wprowadzeniu korygujących działań wynikających z audytu) jest właśnie ewaluacja, która ocenia konsekwencje wprowadzanych zmian/obowiązków dla beneficjentów oraz umożliwia sformułowanie propozycji uproszczeń.

¹ Donaldson, S. I. (2007). *Program theory-driven evaluation science*. New York, NY: Lawrence Erlbaum.

² Efektem oceny zaś ma być sformułowanie rekomendacji na potrzeby zmian o charakterze operacyjnym w programach operacyjnych perspektywy finansowej na lata 2014-2020, a także dla okresu programowania po roku 2020.

Założeniem przyjętym przez ewaluatorów w tym badaniu jest otwarcie dyskusji nad obciążeniami wprowadzonymi w wyniku audytów celem poszukiwania wspólnych (akceptowalnych przez instytucje audytowe, KE oraz instytucje zarządzające i pośredniczące) rozwiązań.

W ramach badania wyróżniliśmy **następujące procesy**, występujące w różnych momentach cyklu wdrażania projektów, zarówno w trakcie przygotowania projektu, jego realizacji i zamknięcia, jak również w okresie utrzymania jego trwałości.

Rysunek 2. Procesy przygotowania i wdrażania projektów w ramach polityki spójności



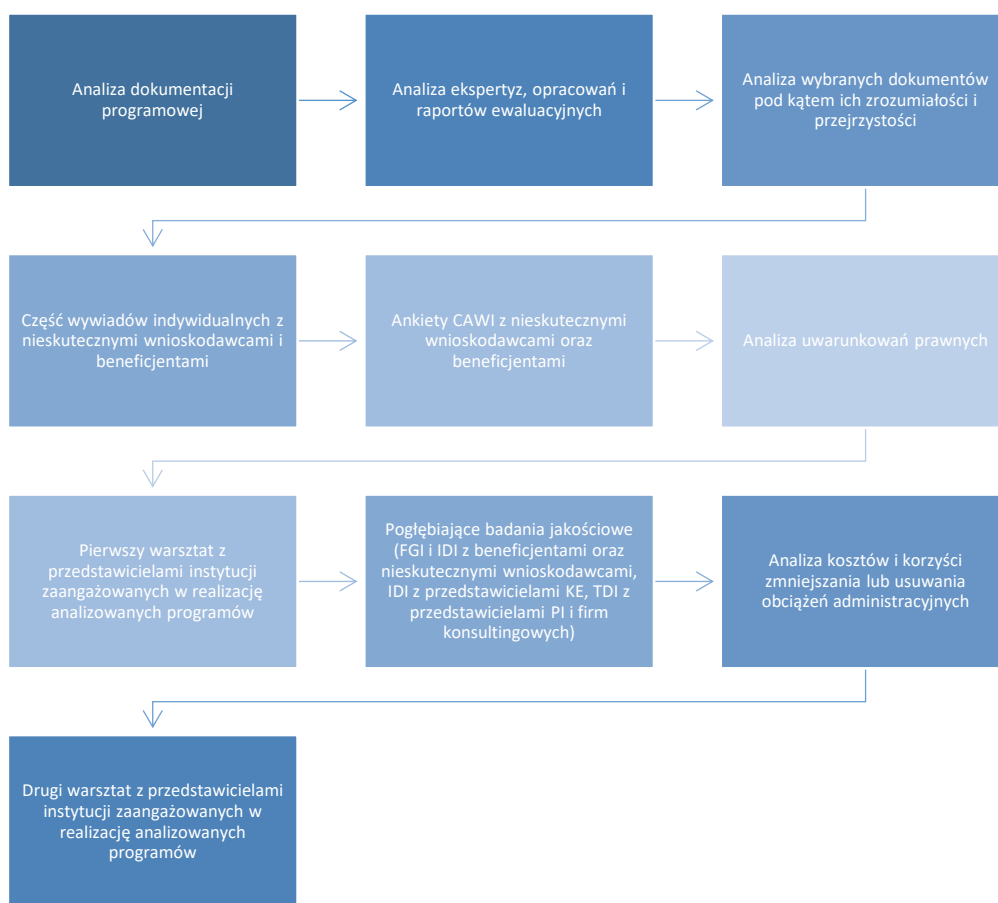
Źródło: opracowanie własne na podstawie wstępnej analizy dokumentacji programowej

W ramach tych procesów w wyniku analizy danych zastanych wyróżnione zostały podprocesy, czyli **obszary występowania obciążeń**. **Obciążenia administracyjne** to wszystkie obowiązki związane z przygotowaniem i realizacją projektów (z punktu widzenia potencjalnych wnioskodawców, wnioskodawców, beneficjentów) oraz obowiązki instytucji systemu związane z przygotowaniem wsparcia i nadzorowaniem wdrażania projektów.

W ramach grupy obciążeń administracyjnych zostały następnie zidentyfikowane **nadmierne obciążenia administracyjne** rozumiane za SOPZ jako te „mogące stanowić niepotrzebne i/lub niewspółmierne (do celu, zakresu i kwoty wsparcia projektów) obciążenia (wpływające na realizację projektów, jak i na zdolność instytucjonalną do realizacji projektów) i być barierą dla wdrażania, w największym stopniu ograniczających sprawność realizacji analizowanych programów”.

W ramach badania zastosowano **szereg metod i technik badawczych**, zarówno obejmujących gromadzenie i analizę **danych zastanych** (m.in.: dokumentacji programowej; ekspertyz, opracowań i raportów ewaluacyjnych; uregulowań prawnych), jak i **danych pozyskanych** (ilościowych od wnioskodawców i beneficjentów, jakościowych od przedstawicieli: wnioskodawców i beneficjentów, instytucji systemu wdrażania, KE, punktów informacyjnych, firm konsultingowych). Poniższy rysunek prezentuje kolejność wykorzystania metod na poszczególnych etapach badania.

Rysunek 3. Kolejność wykorzystania poszczególnych metod badawczych



Źródło: opracowanie własne

Rozdział II. Które czynności są najbardziej obciążające?

Proces identyfikacji nadmiernych obciążeń dla wnioskodawców i beneficjentów w ramach badania przebiegał wieloetapowo. Etapy zawężania kolejnych obszarów i czynności prezentuje poniższy rysunek.

Rysunek 4. Identyfikacja i wybór nadmiernych obciążeń administracyjnych



Źródło: opracowanie własne

Pierwszym etapem służącym identyfikacji czynności stanowiących obciążenie administracyjne była analiza dokumentacji programowej. W wyniku analizy dokumentacji programowej zidentyfikowano 19 obszarów występowania obciążeń przyporządkowanych do 6 procesów związanych z etapami cyklu życia projektu. W ramach poszczególnych obszarów na bazie analizy dokumentacji zidentyfikowano 61 czynności stanowiących obciążenia administracyjne. Streszczenie raportu z opisem obszarów i przypisanych im czynności znajduje się w załączniku 3.

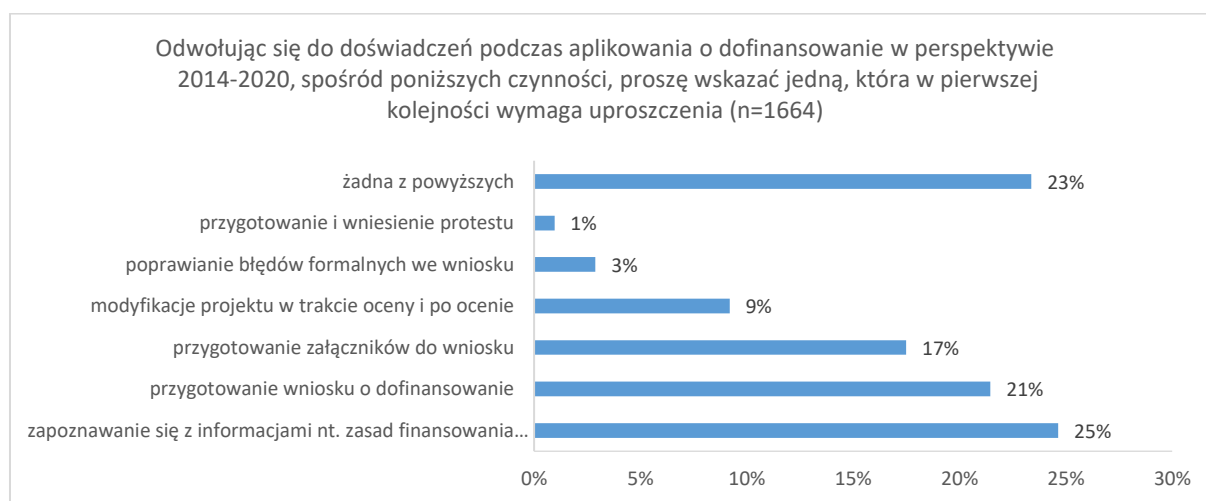
Drugim etapem badania była identyfikacja nadmiernych obciążeń na podstawie analizy raportów ewaluacyjnych, badań i ekspertyz. Dla oceny, czy dane obciążenie jest adekwatne czy nadmierne konieczna była identyfikacja problemów/ barier występujących na różnych etapach cyklu realizacji projektów. Założono, że tego typu problemy przekładają się na zwiększony koszt lub zwiększają ryzyko realizacji projektu, przed którymi wnioskodawca/beneficjent musi się dodatkowo zabezpieczyć (ponosząc na to koszty). Problemy i bariery skutkujące nadmiernymi obciążeniami zidentyfikowano w drodze analizy opracowań, ekspertyz i raportów ewaluacyjnych. Na tym etapie badania przeanalizowano 231 raportów z badań ewaluacyjnych, z czego w 101 raportach zidentyfikowano rekomendacje dotyczące nadmiernych obciążeń występujących na różnych etapach cyklu realizacji projektów. Lista wszystkich przeanalizowanych raportów z badań ewaluacyjnych znajduje się w załączniku 1. W wyniku analizy zidentyfikowano 466 wniosków i rekomendacji odnoszących się do barier/problemów. Spośród nich wybrano 107 rekomendacji kluczowych według ewaluatora dla zmniejszenia lub usunięcia obciążeń administracyjnych w perspektywie 2014-2020 lub kolejnej. Przypisanie wniosków i rekomendacji do zidentyfikowanych na pierwszym etapie badania czynności pozwoliło na wyłonienie tych, spośród nich, które są potencjalnie nadmiernie obciążające.

Etap ten pozwolił zawęzić obszary występowania obciążeń z 19 do 11, w których zidentyfikowano czynności potencjalnie nadmiernie obciążające **wnioskodawców i beneficjentów**. Produktem tej części badania był **raport cząstkowy**.

Kolejnym etapem badania było badanie ankietowe CAWI, w którym zapytano wnioskodawców i beneficjentów obecnej perspektywy finansowej m.in. o wybór czynności, które stanowią dla nich nadmierne obciążenie i z tego względu wymaga w pierwszej kolejności uproszczenia na etapie aplikowania (wnioskodawcy i beneficjenci) oraz na etapie realizacji (beneficjenci).

Badanie CAWI wykazało, że na etapie aplikowania trzy najbardziej obciążające czynności to **zapoznanie się z informacjami na temat zasad finansowania, przygotowanie wniosku o dofinansowanie i przygotowanie załączników do wniosku**.

Wykres 1. Wybór czynności na etapie aplikowania



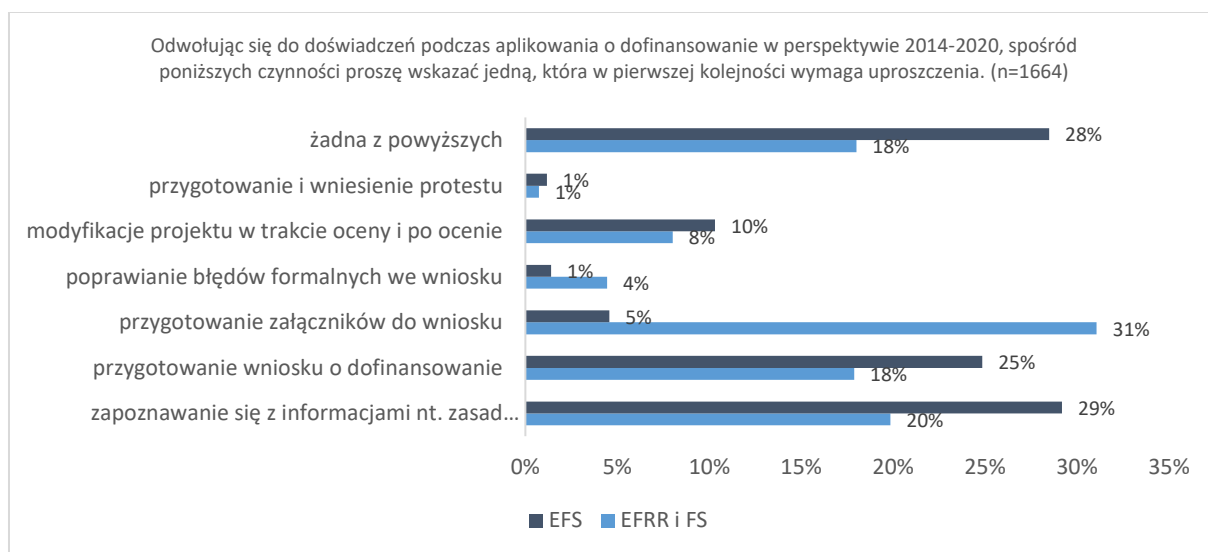
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

Przy czym, respondenci, którzy wybrali odpowiedź żadne z powyższych (23%) mieli możliwość wskazania innych czynności wymagających uproszczeń. Z tej możliwości skorzystało tylko 3% respondentów odnosząc się do takich kwestii problemowych jak długość procesu oceny czy konieczność składania papierowych wersji wniosków. Reszta respondentów, która wybrała tę odpowiedź, wskazała, że nie widzi czynności na etapie aplikowania, która stanowiłaby nadmierne obciążenie. Wyniki te można interpretować w ten sposób, że **dla 23% respondentów badania nadmierne obciążenia na etapie aplikowania w tej perspektywie finansowej nie występują³**.

Rozkład wyników między respondentami korzystającymi z dofinansowania z EFS, a tych korzystających z EFRR i FS wskazuje na różnice w wyborze najbardziej obciążających czynności. Jak widać na poniższym wykresie, respondenci aplikujący o wsparcie z EFS w większym stopniu mają trudność z zapoznawaniem się z informacjami na temat zasad finansowania – 29% respondentów wskazało tę czynność jako nadmierne obciążającą. W przypadku aplikujących o środki EFRR i FS odsetek wskazań jest prawie o 10% mniejszy. Istotne przy interpretacji tych wyników jest to, że większy odsetek aplikujących o wsparcie ze środków EFS samodzielnie przygotowuje wniosek nie korzystając przy tej okazji ze wsparcia firm konsultingowych.

³ Ponadto, nadmiernych obciążeń nie widzą częściej aplikujący do programu PO WER niż aplikujący do innych badanych programów.

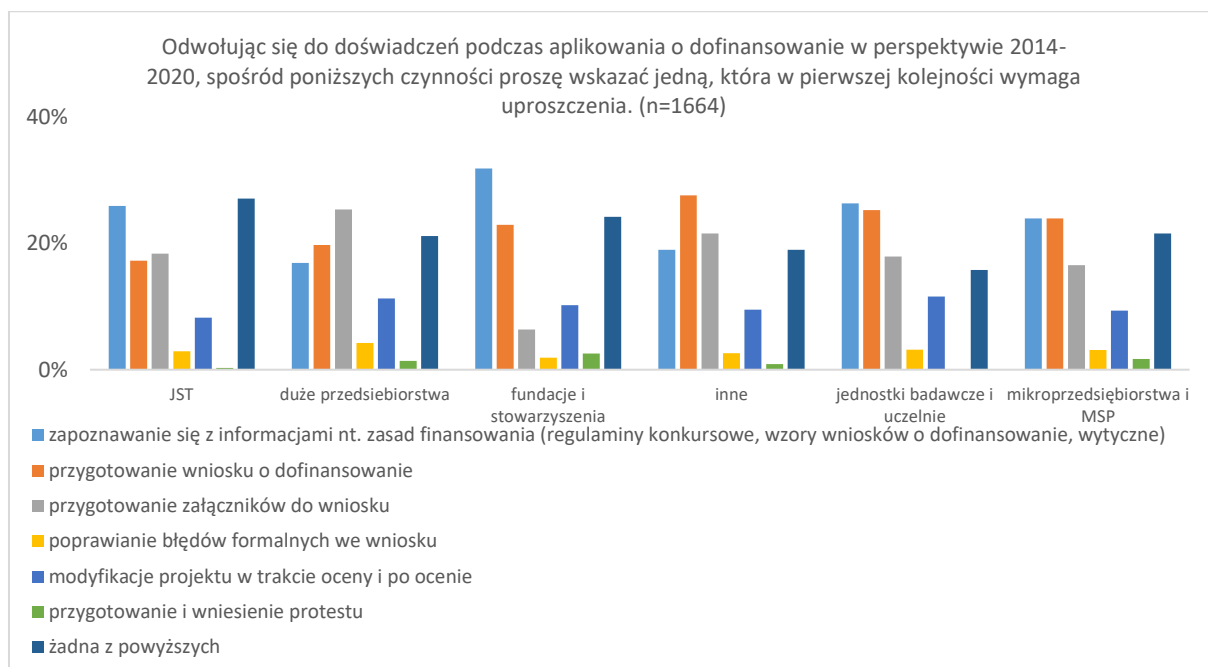
Wykres 2. Wybór czynności na etapie aplikowania wg źródła dofinansowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

Analizując wyniki pod kątem typów respondentów widać, że dla fundacji i stowarzyszeń najbardziej uciążliwe jest zapoznajwanie się z informacjami (32% wskazań). Jest to również głównym problemem dla jednostek samorządu terytorialnego (26% wskazań). W przypadku jednostek badawczych i uczelni prawie równorzędną trudnością jest zapoznajwanie z informacjami oraz przygotowanie wniosku o dofinansowanie (analogicznie 26% i 25% wskazań). Podobnie to wygląda w przypadku MŚP i mikroprzedsiębiorstw (24% wskazań). Dla dużych przedsiębiorstw największym problemem jest natomiast przygotowanie załączników do wniosku (25% wskazań).

Wykres 3. Wybór czynności na etapie aplikowania wg formy prawnej respondenta



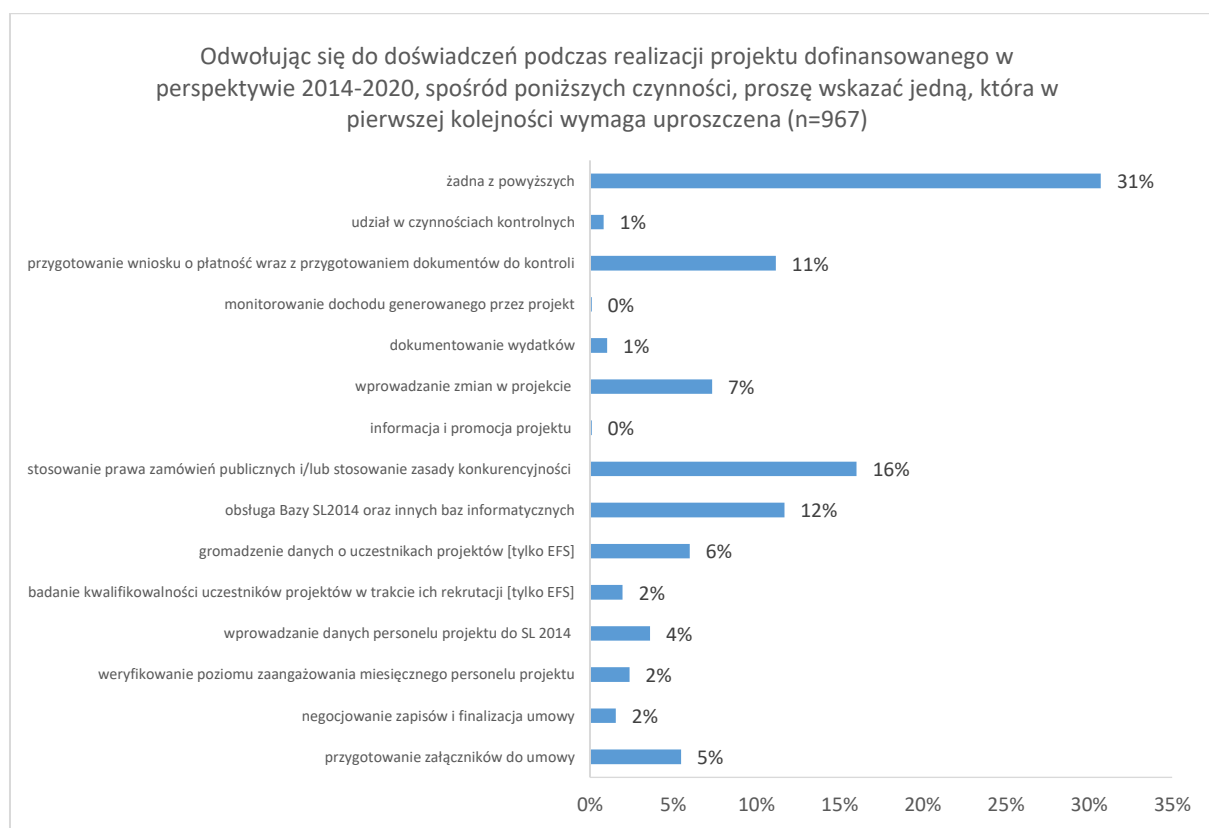
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

Na etapie realizacji beneficjenci badanych programów wskazali jako czynności wymagające w pierwszej kolejności uproszczenia: **stosowanie prawa zamówień publicznych i/lub zasady**

konkurencyjności (16% wskazań), obsługę bazy SL oraz innych baz informatycznych (12%), przygotowanie wniosku o płatność wraz z dokumentami do kontroli (11%).

Spośród respondentów, którzy wybrali odpowiedź: żadne z powyższych, 7% wskazało na inne obciążenia na etapie realizacji. Dotyczyły one z jednej strony kwestii horyzontalnych związanych z interpretacją przepisów prawa i wytycznych oraz z komunikacją z instytucjami w systemie realizacji PO, z drugiej strony kwestii szczegółowych tj. wysokich wymogów dotyczących zabezpieczenia finansowania projektu przez beneficjenta. Reszta respondentów, która wybrała odpowiedź: „żadne z powyższych” stwierdziła natomiast, że nie dostrzega innych czynności, które stanowiłyby nadmierne obciążenie w tej perspektywie finansowej. Stanowi to 28% wszystkich beneficjentów biorących udział w badaniu. Potwierdzają to wyniki wywiadów, w których część doświadczonych w realizacji projektów unijnych beneficjentów deklaruje, że obsługa administracyjna projektu nie stanowi dla nich problemu, gdyż przyzwyczaili się już do wymogów funduszowych lub też godzą się z występującymi obowiązkami nie widząc możliwości i/lub szans na wprowadzanie uproszczeń.

Wykres 4. Wybór czynności na etapie realizacji



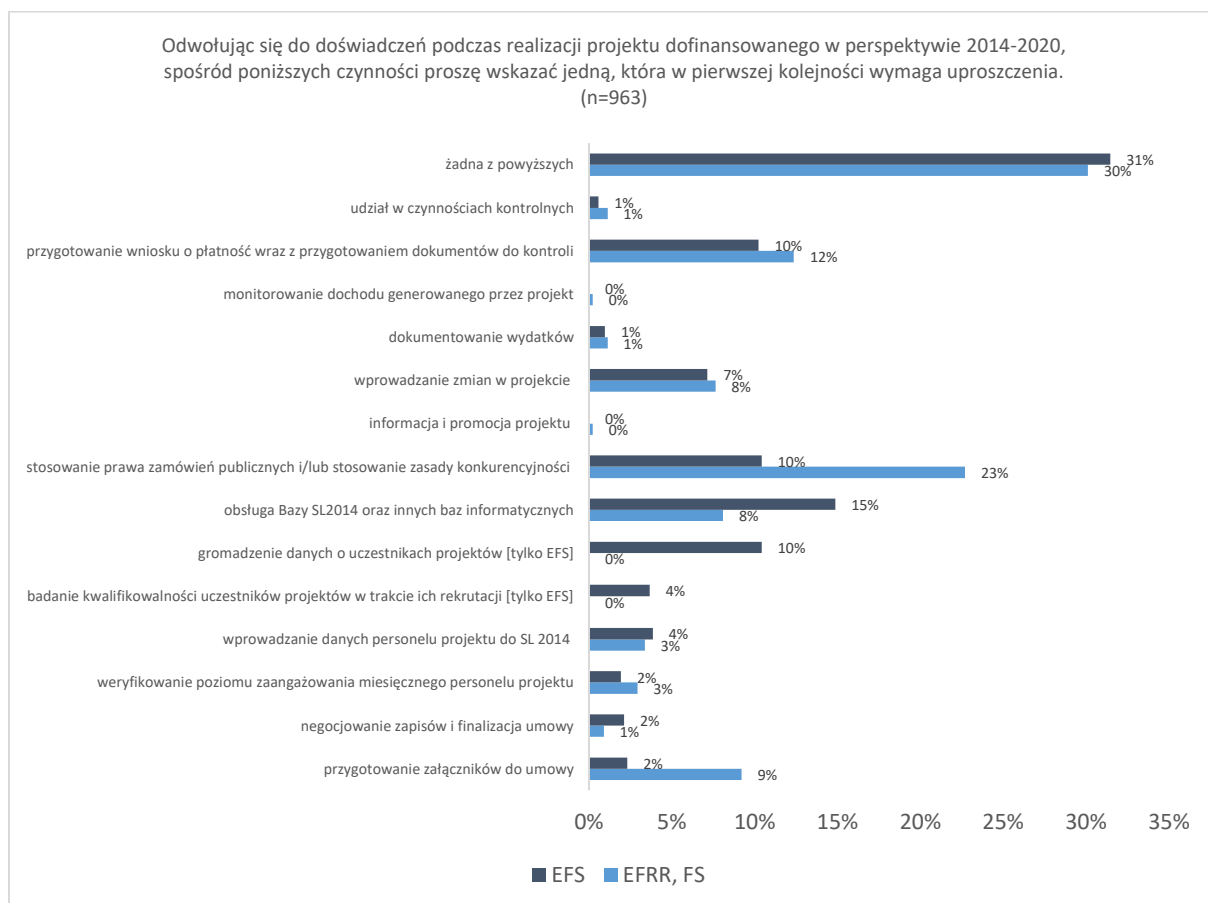
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

W całym badaniu CAWI respondenci nie wskazywali natomiast na obciążenia związane z monitorowaniem trwałości projektów. Może to wynikać z etapu, na jakim są obecnie projekty i braku doświadczeń w tym zakresie w obecnej perspektywie. Wyniki badań jakościowych z kolei pokazują, że beneficjenci, którzy przechodzili lub przechodzą przez obowiązki związane z monitorowaniem trwałości projektów nie uważają ich za specjalnie uciążliwe.

Analiza wyników pod kątem źródła finansowania projektu potwierdza specyficzne problemy dotyczące beneficjentów EFS. 10% respondentów korzystających ze wsparcia EFS wskazuje na konieczność uproszczenia czynności: **gromadzenie danych o uczestnikach projektów**. Wraz z powiązaną czynnością dotyczącą badania kwalifikowalności uczestników projektów w trakcie rekrutacji stanowi to 14%

wskazań. Łącznie stanowi to drugą najbardziej obciążającą czynność na etapie realizacji według beneficjentów EFS po obsłudze bazy SL i innych baz informatycznych. Z kolei, w przypadku projektów finansowanych z EFRR i FS kluczowym problemem jest stosowanie prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności. 13% więcej respondentów korzystających z tych źródeł wsparcia wskazuje tę czynność jako najbardziej obciążającą (23% w stosunku do 10% w przypadku EFS). Taka różnica jest uzasadniona charakterem inwestycyjnym projektów współfinansowanych z EFRR i FS. Podobnie jak na etapie aplikowania przygotowanie załączników (do umowy) jest zdecydowanie większym problemem dla beneficjentów EFRR i FS niż beneficjentów EFS (analogicznie 9% i 2% wskazań).

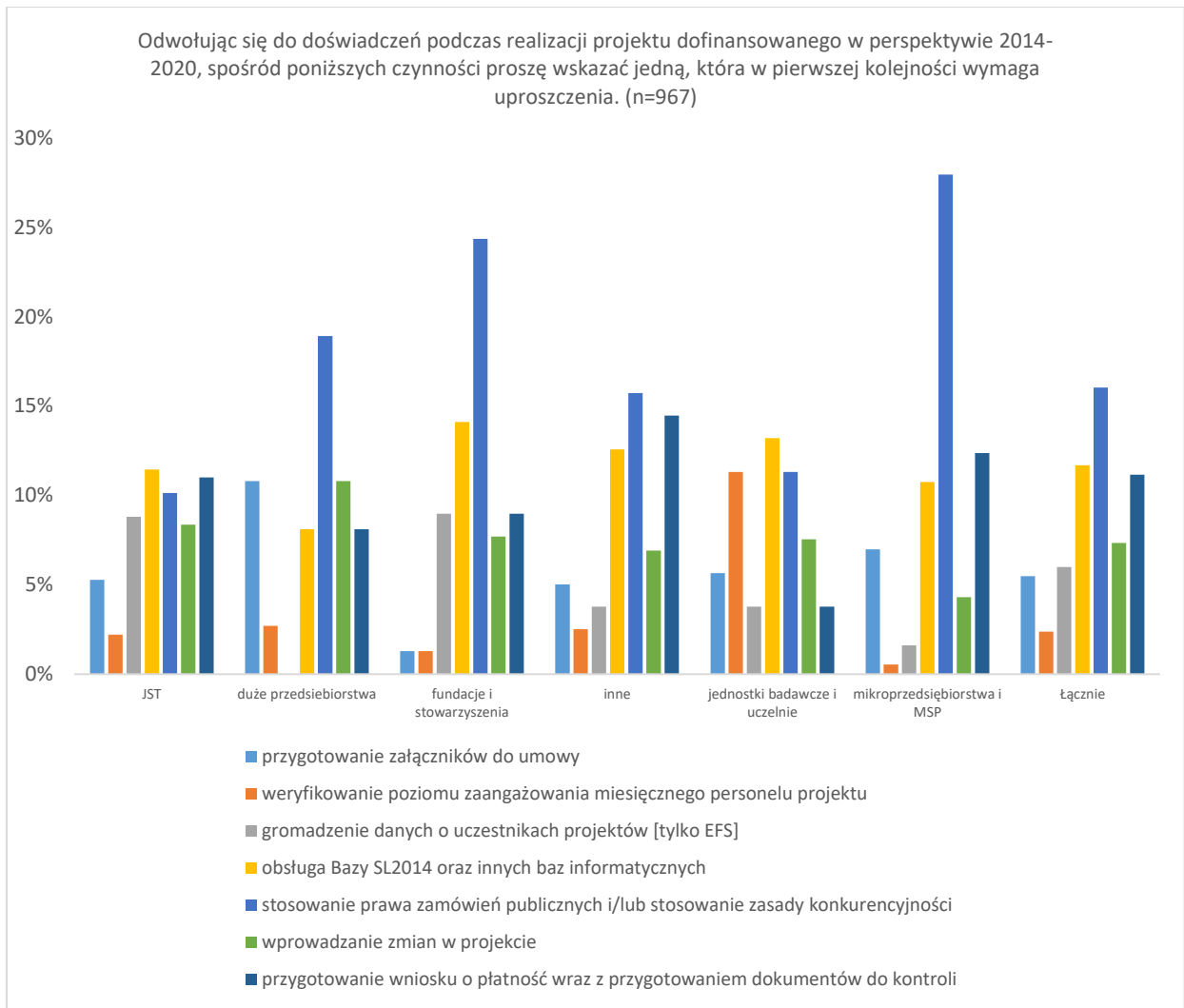
Wykres 5. Wybór czynności na etapie realizacji wg źródła dofinansowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

Biorąc pod uwagę typy respondentów zauważyć należy, że na etapie realizacji największym problemem dla fundacji i stowarzyszeń oraz przedsiębiorstw jest **stosowanie prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności**. Dla jednostek badawczych i uczelni oraz JST na pierwszym miejscu występuje **obsługa bazy SL i innych baz informatycznych**, a dopiero na drugim stosowanie prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności. Może to wynikać z tego, że podmioty te posiadają własne wyspecjalizowane jednostki zajmujące się kwestiami zamówień publicznych. Dla fundacji i stowarzyszeń oraz dla JST trzecim najbardziej palącym obciążeniem jest, z kolei, kwestia **gromadzenia danych uczestników projektów**. Wynika to z czasochłonności tej czynności zarówno dla małych podmiotów (NGO), jak i tych większych jak JST, ale realizujących projekty obejmujące dużą liczbę uczestników (np. PUPy).

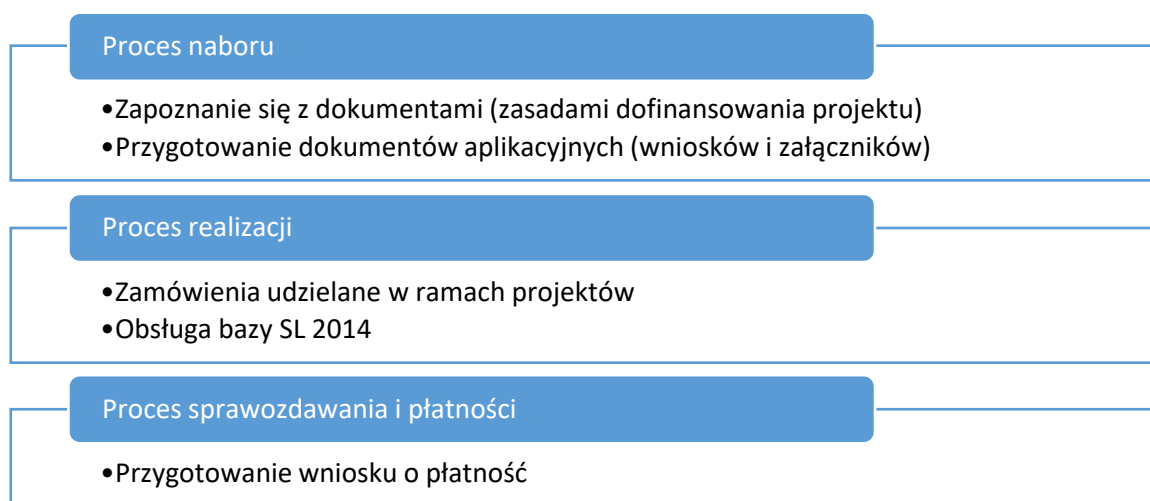
Wykres 6. Najczęściej wskazywane czynności na etapie realizacji wg formy prawnej respondenta



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

Wstępne wyniki zarówno badań gabinetowych, jak i ankiety CAWI zostały zaprezentowane na warsztatach z przedstawicielami instytucji zarządzających badanymi programów oraz z przedstawicielami departamentów odpowiedzialnych za kwestie horyzontalne w MliR. Warsztaty pozwoliły na wybór wraz z przedstawicielami MliR oraz odpowiednich urzędów marszałkowskich 5 obszarów występowania nadmiernych obciążeń do pogłębionej analizy w ramach badań jakościowych (rysunek 5). Są to obszary istotne nie tylko z punktu widzenia wnioskodawców i beneficjentów, ale również instytucji biorących udział w systemie realizacji polityki spójności UE.

Rysunek 5. Wybór obszarów występowania nadmiernych obciążeń do pogłębionej analizy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników niniejszego badania

W wyniku uzgodnień na warsztatach założono również dodatkowo weryfikację wyników w obszarze kontroli. Wyniki CAWI pokazują, że tylko 1% respondentów uważa udział w czynnościach kontrolnych za nadmierne obciążenie. Pojawiło się pytanie, czy nie wynika to z braku doświadczeń z czynnościami kontrolnymi w tej perspektywie finansowej. Stąd w ramach weryfikacji wyników CAWI dokonano dodatkowej analizy, która brała pod uwagę jako podstawę wnioskowania tylko te osoby, które przeszły kontrolę. Biorąc za bazę oprocentowania tylko tych respondentów, którzy przeszli kontrolę, wynik w tym obszarze pozostaje bez zmian (1% po zaokrągleniu wyniku). W trakcie badań jakościowych z kolei respondenci wywiadów i FGI przedstawiali kwestię kontroli jako problemową tylko w niektórych przypadkach (niekompetencji kontrolerów, podważania wyników poprzedniej kontroli, kumulacji kontroli z kilku instytucji w jednym okresie). Także przedstawiciele Komisji Europejskiej zauważyli, że kontrola jest czymś rzadkim, nie wiąże się więc z takim obciążeniem, jak czynności wykonywane wielokrotnie w trakcie realizacji projektu.

Pogłębione analizy wyników badań ilościowych i jakościowych wykazały, że część problemów związanych z **gromadzeniem danych uczestników projektów** oraz **wprowadzaniem danych do bazy personelu** związanych jest ściśle z obszarem: **obsługa bazy SL**. W związku z tym obszar ten został poszerzony o **zakres danych wprowadzanych do bazy**. W ten sposób uwzględniono w raporcie istotne z punktu widzenia beneficjentów EFS kwestie związane z **monitorowaniem uczestników projektu**.

Warto zauważyć, że obszar: **zapoznanie się z dokumentami** ma inną charakterystykę niż pozostałe obszary. Bariery dla wnioskodawców i beneficjentów w tym obszarze nie wynikają bezpośrednio z przepisów prawa, ale ze sposobu działania administracji. Istotny jest tu język stosowany w komunikacji, precyzja i przejrzystość zapisów dokumentacji konkursowej, obszerność dokumentacji czy też łatwy dostęp do informacji. Z tego względu nadmierne obciążenia w tym obszarze i sposoby im przeciwdziałania opisane zostały w oddzielnym rozdziale. Wszystkie inne obszary pogłębionej analizy opisane zostały według jednego schematu w rozdziale IV.

Rozdział III. Które obciążenia generują największe koszty po stronie wnioskodawców, beneficjentów i instytucji systemu wdrażania?

Jak już wspomniano w poprzednim rozdziale najbardziej obciążającą **dla potencjalnych wnioskodawców** czynnością jest **zapoznanie się z dokumentami** oraz informacjami nt. zasad finansowania projektów. Uczestnicy badania, którzy wskazali tę czynność jako wymagającą uproszczeń w pierwszej kolejności (25%, czyli 410 spośród 1 664) ocenili ją jako bardzo czasochłonną, **na trzecim miejscu** spośród czynności na etapie aplikowania o dofinansowanie (po przygotowaniu wniosku o dofinansowanie oraz załączników)⁴.

Z kolei **dla wnioskodawców** najbardziej obciążającą czynnością jest **przygotowanie dokumentów aplikacyjnych**, czyli wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami. Wskazujący tę czynność jako wymagającą uproszczenia w pierwszej kolejności (21%, 357 spośród 1664), oszacowali, że **przygotowanie wniosku o dofinansowanie i załączników są najbardziej czasochłonnymi czynnościami** na etapie aplikowania o wsparcie.

W ramach badania założono, że możliwe są trzy opcje przygotowania wniosków o dofinansowanie wraz z załącznikami, tj.: zlecenie przygotowania dokumentacji firmie doradczej, samodzielne przygotowanie dokumentacji przez wnioskodawcę, połączenie obu sposobów. 45% uczestników badania kwestionariuszowego CAWI (699 z 1 570) wskazało, że korzystali ze wsparcia firmy doradczej przy przygotowaniu wniosku o dofinansowanie w perspektywie 2014-2020. Najczęściej z takiego wsparcia korzystali wnioskodawcy PO IiŚ (77%), następnie RPO WPK (56%) i WPM (53%), nieco rzadziej RPO WŚW (37%). Najrzadziej ze wsparcia przy przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej korzystali wnioskodawcy PO WER (13%). Co ciekawe, z badania wynika również, że skuteczni wnioskodawcy nieco częściej przygotowywali wnioski samodzielnie (58% w stosunku do 52% wśród nieskutecznych). Mediana **kosztu brutto zlecenia przygotowania wniosku do firmy doradczej wyniosła 15 000 PLN** (565 wskazań ogółem). W przypadku zadań dofinansowanych z EFS (89 wskazań) wyniosła 8 000 PLN, zaś z EFRR i FS (476 wskazań) 17 495 PLN. Najwyższe koszty zlecenia opracowania dokumentacji aplikacyjnej ponosili wnioskodawcy PO IiŚ, tj. 24 300 PLN, następnie RPO WPM (12 000 PLN), RPO WPK i PO WER (10 000 PLN), najniższe zaś RPO WŚW (8 000 PLN). Taki rozkład wynika zarówno z charakteru projektów oraz średnich stawek wynagrodzeń w poszczególnych województwach. Analizując te koszty należy mieć na uwadze, że są to koszty zarówno przygotowania całości dokumentacji aplikacyjnej, jak i jej części. Co więcej, należy pamiętać, że zaprezentowane wartości to mediana, średnia jest znacznie wyższa i wynosi blisko 30 000, w PO IiŚ dochodząc do 40 000. Tak więc koszty zlecenia przygotowania największych inwestycji infrastrukturalnych są znacznie wyższe.

Uczestnicy badania kwestionariuszowego CAWI, którzy **zadeklarowali samodzielne przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej** (1 388), wskazali, że czynność ta **zajęła im przeciętnie 20 osobodni**. W przypadku zadań dofinansowanych z EFS (752 wskazań) przygotowanie wniosku o dofinansowanie zajmowało przeciętnie 14 osobodni, zaś z EFRR i FS (636 wskazań) 30. Najbardziej czasochłonne było przygotowanie dokumentacji w ramach PO IiŚ (45 osobodni), następnie RPO WPM (25 osobodni), RPO WŚW (20 osobodni), RPO WPK (15) i PO WER (14). Respondenci wskazali również, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób, które pracowały nad przygotowaniem i złożeniem wniosku o dofinansowanie wynosiło 4 000 brutto. Jeśli więc przyjmiemy, że średnia liczba dni roboczych w miesiącu wynosi 20, to wskazana wysokość średniego miesięcznego wynagrodzenia, tj. **4 000 PLN**,

⁴ Ze względu na charakter tej czynności (występującej czasowo w momentach ogłaszania konkursów) oraz trudności metodologiczne (różne rozwiązania instytucjonalne w zakresie poszukiwania informacji, różne momenty „wejścia” i „wyjścia” z tego etapu) nie oszacowano jej przybliżonych kosztów.

będzie stanowiła koszt samodzielnego przygotowanie wniosku o dofinansowanie. Analizując te dane należy mieć na uwadze, że zaprezentowane wartości to mediana, średnia jest znacznie wyższa i wynosi ok. 50 dni, w PO IIŚ dochodząc do 106 dni. Tak więc koszty przygotowania największych inwestycji infrastrukturalnych są znacznie wyższe.

Odniesienie przeciętnych kosztów przygotowania projektów do ich całkowitej wartości wskazuje, że stanowią one **0,6% wartości projektu w przypadku zlecenia firmie doradczej oraz 0,2% w przypadku jego samodzielnego przygotowania**. Taka wartość jest zasadna i **akceptowalna dla skutecznych wnioskodawców**. Natomiast wydatkowanie 15 000 lub 4 000 PLN **na przygotowanie wniosku o dofinansowanie na projekt, który nie zostanie zrealizowany** jest już kosztem znacznym, zwłaszcza w przypadku MSP i organizacji pozarządowych. Jeśli jeszcze weźmiemy pod uwagę fakt, że w konkursach, w których biorą udział te właśnie grupy wnioskodawców, współczynnik sukcesu jest dość niski, **kwoty mogą być zbyt wysokie dla pojedynczego wnioskodawcy, zwłaszcza w przypadku konkursów o wysokim stopniu konkurencyjności**.

Natomiast **beneficjenci** wskazali jako najbardziej obciążające następujące czynności: **stosowanie prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności** (16% wskazań), **obsługę bazy SL2014** i innych baz informatycznych (12%) oraz **przygotowanie wniosku o płatność wraz załącznikami** (11%).

Respondenci badania CAWI oszacowali, że **comiesięczna obsługa administracyjna realizacji projektu zajmuje przeciętnie 20 osobodni** (czyli równowartość 1 miesięcznego etatu), zaś przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób, które pracowały nad obsługą administracyjną projektu wynosi 3 618 PLN brutto. W przypadku zadań finansowanych z EFS przeciętna liczba osobodni poświęcana na obsługę administracyjną projektu jest wyższa (21 osobodni) niż w przypadku zadań finansowanych z EFRR i FS (14 osobodni). Biorąc pod uwagę fakt, że przeciętny czas trwania projektu wynosi 24 miesiące można założyć, że **całkowity przeciętny koszt obsługi administracyjnej projektu wynosi ok. 86 682 PLN brutto**. Stanowi to **ok. 3,5% całkowitej przeciętnej wartości projektu**. Jeśli jednak odniesiemy te koszty (w zasadzie stałe – niezmiennie w zależności od wielkości projektu) do rzeczywistej wartości mniejszych projektów, to można mieć wątpliwość, czy zasada proporcjonalności i analiza ryzyka podczas opracowywania procedur i zasad wdrażania projektów jest właściwie stosowana.

Wybrane czynności są również czasochłonne z punktu widzenia beneficjentów, (którzy wskazali je jako nadmiernie obciążające), o czym świadczą wskazania, ile procent czasu poświęcają na te czynności w stosunku do comiesięcznej obsługi administracyjnej (średnio ok. 50%). W związku z tym ich uproszczenie przyniesie odciążenie beneficjentów czasem poświęcanym na ich realizację, a w konsekwencji zmniejszenie kosztów obsługi administracyjnej projektu. W skali wszystkich projektów prowadziłyby to do oszczędności, które mogłyby być przeznaczone na działania merytoryczne.

Zgodnie z informacjami pozyskanymi podczas warsztatów z **instytucjami systemu wdrażania**, czynności, takie jak: **weryfikacja wniosków o płatność, monitorowanie zasady konkurencyjności oraz obsługa SL**, są również czasochłonne, a co za tym idzie kosztowne dla instytucji systemu.

Analiza kosztochłonności potwierdziła zasadność upraszczania czynności, które są bardzo czasochłonne dla wnioskodawców i beneficjentów. W przypadku **etapu aplikowania** dotyczy to **zwłaszcza konkursów, gdzie konkurencja jest duża, a współczynniki sukcesu są stosunkowo niskie** – koszty przygotowania wniosków o dofinansowanie projektów (przeciętnie 15 000 PLN w przypadku wsparcia firmy doradczej oraz 4 000 PLN w przypadku samodzielnego przygotowanie dokumentacji), które ostatecznie nie zostaną zrealizowane, mogą być zbyt wysokie zarówno dla pojedynczego wnioskodawcy, jak i po ich zsumowaniu dla wszystkich nieskutecznych wnioskodawców. Natomiast **na etapie realizacji projektów można rozważyć większe zdywersyfikowanie obowiązków związanych z**

obsługą administracyjną projektów pod kątem ich adekwatności w zależności od wielkości projektów (np. poprzez zwiększenie wykorzystania uproszczonego rozliczania wydatków czy ograniczenie stosowania zasady konkurencyjności poprzez podniesienie progu jej obowiązywania, o czym więcej w kolejnym rozdziale). Szacunkowe wyliczenia (zsumowane dla różnych rodzajów projektów)⁵ pokazują bowiem, że comiesięczny, przeciętny koszt obsługi administracyjnej projektów jest podobny niezależnie od wartości projektu. **Nie idzie to w parze z jedną z podstawowych zasad wdrażania polityki spójności, tj. zasadą proporcjonalności stosowania środków kontrolnych.**

⁵ Dane te zostały zagregowane dla różnych programów oraz typów projektów i należy je traktować jedynie jako koszty przeciętne, czyli najczęściej występujące.

Rozdział IV. Dlaczego wybrane czynności stanowią nadmierne obciążenia? Jakie są możliwości, koszty i korzyści z ich usunięcia lub ograniczenia?

IV.1. Przygotowanie wniosków o dofinansowanie wraz z załącznikami

21% uczestników badania (357 spośród 1664) wskazało przygotowanie wniosku o dofinansowanie jako **czynność wymagającą uproszczenia w pierwszej kolejności**, **17%** (291 z 1664) zaś na przygotowanie załączników do wniosku. Stawia to przygotowanie wniosków o dofinansowanie **na drugim** (po zapoznawaniu się z informacjami nt. zasad dofinansowania), zaś załączników **na trzecim miejscu** w kolejności do uproszczenia wśród czynności wykonywanych w trakcie aplikowania o dofinansowanie.

Najwyższy odsetek wskazań (24%) dotyczy **przygotowania wniosku o dofinansowanie** w ramach **RPO WŚW**, nieco niższy odsetek (22%) PO WER i RPO WPK, zaś najniższy (20%) PO liŚ i RPO WPM. Taki rozkład wynika prawdopodobnie z faktu, że aplikujący o dofinansowanie z RPO WŚW najrzadziej (37%) korzystają ze wsparcia firm konsultingowych w przygotowaniu wniosku w stosunku do pozostałych programów regionalnych (53% i 56%). Z kolei na **przygotowanie załączników do wniosku o dofinansowanie** jako wymagające uproszczenia w pierwszej kolejności wskazywało **najwięcej** respondentów w ramach **PO liŚ (35%)**, **najmniej zaś w PO WER (4%)**. Różnice te wynikają z jednej strony z charakteru wspieranych działań (inwestycje infrastrukturalne w ramach PO liŚ wymagają przygotowania wielu dokumentów projektowych i prawnych zezwoleń) oraz dotychczasowo wprowadzonych uproszczeń w ramach PO WER (obowiązek dostarczenia załączników przeniesiono na etap podpisywania umowy o dofinansowanie). Potwierdzają to wyniki ankiety CAWI przedstawione w rozbiciu na rodzaj funduszu. 25% wnioskujących o wsparcie z EFS wskazuje na przygotowanie wniosku jako czynność wymagającą uproszczenia w pierwszej kolejności, podczas gdy tylko 5% wskazuje na przygotowanie załączników do wniosku o dofinansowanie. Odwrotnie sytuacja wygląda w przypadku aplikujących o wsparcie z EFRR i FS – 31% respondentów wskazuje na przygotowanie załączników do wniosku o dofinansowanie jako na czynność wymagającą usprawnień w pierwszej kolejności, podczas gdy 18% spośród nich wymienia przygotowanie samego wniosku.

Przygotowanie wniosków o dofinansowanie stanowi największy problem (pierwsze miejsce spośród wszystkich wskazań na równi z zapoznawaniem się z informacjami nt. zasad finansowania – 24%) dla **mikroprzedsiębiorców i MSP**. Drugie miejsce wśród wskazań zajmuje w grupach: **jednostek badawczych i uczelni** (25%, podczas gdy 26% wskazało na zapoznawanie się z informacjami), **fundacji i stowarzyszeń** (23%, podczas gdy 32% wskazało na zapoznawanie się z informacjami) i **dużych przedsiębiorstw** (20%, podczas gdy 25% wskazało na przygotowanie załączników do wniosku o dofinansowanie). Zaś **przygotowanie załączników do wniosku o dofinansowanie** stanowi przede wszystkim problem dla **dużych przedsiębiorstw** (25% i pierwsze miejsce wśród wskazań), a następnie JST (18% wskazań i drugie miejsce wśród wskazań) i mikroprzedsiębiorstw oraz MSP (17% i drugie miejsce wśród wskazań).

Tabela 1. Wskazania czynności na etapie aplikowania wymagających uproszczenia w pierwszej kolejności w podziale na typy wnioskodawców i beneficjentów (n=1 664)⁶

Czynności wymagające uproszczenia w pierwszej kolejności:	JST	duże przedsiębiorstwa	fundacje i stowarzyszenia	inne	jednostki badawcze i uczelnie	mikroprzedsiębiorstwa i MSP
zapoznanie się z informacjami nt. zasad finansowania	26%	17%	32%	19%	26%	24%
przygotowanie wniosku o dofinansowanie	17%	20%	23%	28%	25%	24%
przygotowanie załączników do wniosku	18%	25%	6%	22%	18%	17%
poprawianie błędów formalnych we wniosku	3%	4%	2%	3%	3%	3%
modyfikacje projektu w trakcie oceny i po ocenie	8%	11%	10%	9%	12%	9%
przygotowanie i wniesienie protestu	0%	1%	3%	1%	0%	2%
żadna z powyższych	27%	21%	24%	19%	16%	22%
łącznie	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

Wskazujący przygotowanie wniosku o dofinansowanie oraz załączników jako wymagające uproszczenia w pierwszej kolejności ocenili również te czynności jako dwie najbardziej czasochłonne.

W ramach badania przeanalizowano odpowiedzi na pytanie, **na czym konkretnie polegają nadmierne obciążenia** podczas przygotowania wniosku o dofinansowanie i załączników. Analiza ta pokazuje, że są to, po pierwsze, problemy związane z **rozbudowaniem i skomplikowaniem samego wzoru wniosku o dofinansowanie, jak również powielaniem informacji w kilku miejscach** (w samym wniosku, ale i załącznikach) **i w różnych ujęciach**⁷, co zwiększa ryzyko błędów i wewnętrznych sprzeczności, a na etapie przygotowania dokumentacji znacznie wydłuża czas jej przygotowania (wielokrotne sprawdzanie wielu różnych miejsc w związku z aktualizacją dokumentów).

Beneficjenci PO IiŚ zwracali również uwagę na problem związany z **niedostosowaniem wzoru wniosku o dofinansowanie do części inwestycji** – zastosowano bowiem do różnych typów projektów wzór dla dużych projektów.

Beneficjenci skarżą się również na konieczność **udowadniania tez wskazanych w dokumentacji konkursowej**. Przejawia się to przepisywaniem różnego typu uzasadnień z ogólnie dostępnych dokumentów na potwierdzenie warunków udziału, zamiast np. odznaczenia odpowiedniej kratki na liście sprawdzającej.

⁶ W tabeli zaznaczono dwie najczęściej wskazywane czynności do uproszczenia w każdej grupie wnioskodawców i beneficjentów – po wyłączeniu odpowiedzi „żadna z powyższych”.

⁷ W najmniejszym stopniu dotyczy to RPO WPK oraz RPO WŚW, w ramach których formularze WoD są stosunkowo najprostsze, o czym dalej w niniejszym rozdziale.

Beneficjent (CAWI):

Udawadnianie założeń Wnioskodawcy (zamieszczonych w dokumentacji - np. że panele fotowoltaiczne wpłyną pozytywnie na środowisko) jest idiotyczne - skoro Wnioskodawca zamierza finansować określone rodzaje projektów, tzn. że już dokonał odpowiednich analiz.

Tych punktów opisowych jest, wg wnioskodawców, zbyt dużo, powielają się i przedstawiają gros niepotrzebnych informacji (np. „zużycie paliwa przy budowie kanalizacji”, „udowadnianie, że cele programu są słuszne”), podczas gdy to opis projektu jest sednem i tylko on powinien być, w ich opinii, poddawany ocenie.

Z perspektywy instytucji natomiast te opisy i uzasadnienia są niezbędne w celu zweryfikowania, czy i w jakim stopniu projekt spełnia merytoryczne kryteria oceny. Przykładowe⁸ porównanie formularzy wniosku o dofinansowanie oraz instrukcji jego wypełniania dla wybranego działania finansowanego ze środków EFRR (różnorodność biologiczna) pomiędzy analizowanymi Programami wskazuje, że sam wniosek w RPO WPK w ramach tego wybranego działania jest najprostszy. W opisie projektu (z wyjątkiem planu finansowego i harmonogramu) wymagane jest przedstawienie jego celu, efektów (w postaci wskaźników) oraz zakresu rzeczowego. Natomiast ciężar udowodnienia spełnienia przez projekt merytorycznych kryteriów oceny został przeniesiony do załącznika, tj. tzw. *Specyfikacji dotyczącej kryteriów oceny merytorycznej jakościowej projektów*, gdzie wnioskodawca musi opisać zgodność projektu z kryteriami oraz wskazać dokument źródłowy podanych informacji (WoD lub załączniki) wraz z numerem strony. W pozostałych analizowanych programach ciężar udowodnienia zgodności projektu z kryteriami pozostał w samym wniosku. Przykładowo, w RPO WPM wymagane są we wniosku dodatkowo opisy: kontekstów społecznego, gospodarczego i przyrodniczego projektu; problemów, które projekt ma rozwiązywać lub zmniejszać; potrzeby realizacji projektu; sposobu przyczyniania się projektów do realizacji celów Programu; korzyści społeczne i ekonomiczne. Zaś w PO IiŚ konieczne jest, oprócz przedstawienia celu, efektów i zakresu rzeczowego projektu, opisanie m.in.: zdolności technicznej, prawnej, finansowej i administracyjnej do jego realizacji, jego spójności z celami PO, przewidywanego wkładu w rozwój społeczno-gospodarczy obszaru, trwałości, zgodności z polityką ochrony środowiska, sposobu, w jaki projekt przyczynia się do realizacji celów w zakresie zmian klimatu, oceny ryzyka. Analiza ta pokazuje, że w każdym z analizowanych programów ciężar udowodnienia spełnienia kryteriów spoczywa na wnioskodawcy (czy to w samym WoD czy załącznikach).

Kolejnym utrudnieniem według respondentów badania jest również **duża liczba dokumentów, z którymi wnioskodawca musi się zapoznać, aby przygotować wniosek**. Wskazują oni na konieczność zapoznawania się nie tylko z regulaminem konkursu, ale i różnymi ustawami, rozporządzeniami, dokumentami programowymi (PO, SzOOP, wytyczne) czy strategicznymi na poziomie UE (np. Strategia UE Morza Bałtyckiego), krajowym (np. Strategia Rozwoju Kraju do 2020, etc.), regionalnym (np. strategię rozwoju poszczególnych województw, RSI) oraz strategiami sektorowymi (np. Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, etc.).

⁸ Takie porównanie jest oczywiście uproszczone. Nie uwzględnia bowiem m.in.: specyfiki regionalnej (np. liczby potencjalnych wnioskodawców), wielkości projektów czy oceny trafności i zasadności zastosowanych kryteriów oceny wniosków o dofinansowanie (i dostosowania WoD do tychże kryteriów).

Beneficjent (CAWI):

Zbyt wiele odwołań do różnych dokumentów źródłowych, które należało przeczytać, aby poprawnie wypełnić wnioski. Duża liczba i obszerność wszystkich dokumentów programowych, wytycznych, zasad, instrukcji, Planów Działania i innych ustaw (np. zwrot VAT, pomoc publiczna, zamówienia publiczne, zasada konkurencyjności, ustawa o promocji zatrudnienia...), z którymi trzeba się zapoznać aplikując w danym konkursie. Bardzo duża liczba danych, które trzeba zawrzeć w treści wniosku wynikających z w/w dok. i regulaminu konkursu.

Kolejnym problemem jest **liczba wymaganych załączników** do wniosku o dofinansowanie. Wyjątkami w tym obszarze są PO WER oraz większość Działań RPO WS, w ramach których składanie załączników nie jest wymagane na etapie wnioskowania o dofinansowanie i zostało odłożone na etap podpisywania umowy o dofinansowanie. W pozostałych programach liczba wymaganych załączników oscyluje, w zależności od działania i konkursu, od ok. 10 (RPO WPM), 20 (RPO WPK) do nawet 45 pozycji w PO IiŚ. Niechlubnym przykładem w tym zakresie jest PO IiŚ. Z jednej strony jest to zrozumiałe, gdyż duże inwestycje infrastrukturalne wymagają przygotowania różnych dokumentów projektowych i analiz oraz uzyskania wielu decyzji czy zezwoleń. Z drugiej jednak strony, nie ma żadnego uzasadnienia dla wymagania od wnioskodawców przedkładania dokumentów powszechnie dostępnych, ze składania których zwolniła ich nowelizacja ustawy wdrożeniowej. Co więcej, beneficjenci zwracają uwagę na fakt, że część z tych załączników traci ważność w trakcie długiego procesu oceny i wyboru wniosków do dofinansowania, co znacznie podnosi koszty przygotowania dokumentacji aplikacyjnej. Ta część z nich, która wymaga uzyskania decyzji czy opinii innych instytucji może również w znacznym stopniu opóźnić przygotowanie projektu.

Beneficjenci (FGI):

Dodatkowo można byłoby też zrezygnować z części załączników, tj. uzgodnienia z RDOŚ czy np. zgody właścicieli nieruchomości, gdzie będzie realizowana inwestycja. Jest to podyktowane faktem, że ocena wniosku trwa bardzo długo (około roku) i część z tych dokumentów na etapie podpisywania umowy o dofinansowanie jest już nieaktualna.

Do głównych wydatków należą różnego rodzaju zgody, które najpierw trzeba uzyskać na etapie składania wniosku, a następnie na etapie podpisywania umowy trzeba to zaktualizować i ponieść ponownie te koszty.

W przypadku załączników wnioskodawcy najczęściej wskazywali na duży stopień skomplikowania studium wykonalności, analiz ekonomicznych, ooś.

Beneficjent (CAWI):

Studium Wykonalności jest elementem, który jest szalenie skomplikowany i gminy nie mają możliwości realizacji tego załącznika samodzielnie, przez co jest on często przygotowywany szablonowo przez firmy doradcze. Jest to dokument składający się z

kilkuset stron, a potem na etapie realizacji projektu okazuje się, że zapisy studium - po zmianach projektowych w trakcie realizacji projektu - i tak są nieaktualne. Nie ma obowiązku ich zmieniać. Po co więc ten dokument na etapie aplikowania?

Kolejne obciążenie ma charakter stricte techniczny, ale wskazywane było przez respondentów bardzo często, i dotyczy **limitu znaków w generatorach wniosków**. Problem polega na konieczności ograniczenia liczby znaków przy jednoczesnym wymogu dokładnego opisanie projektu, zadań i analiz potrzebnego do jego oceny. Pochłania to bardzo dużo czasu. W RPO WPK dodatkowym utrudnieniem jest łączny limit znaków dla kilku pól. Z drugiej strony (perspektywy instytucji) limity mają merytoryczne uzasadnienie. Po pierwsze wynikają z limitu znaków w SL2014, po drugie zaś mają za zadanie ograniczyć obszerność opisów i zwiększyć efektywność oceny i wybory projektów po stronie instytucji.

Beneficjenci (CAWI):

Mała liczba znaków w stosunku do dużej liczby wymaganych informacji powoduje, że konieczne jest usunięcie lub zastosowanie skrótów w znacznej części wniosku.

Po przygotowaniu treści merytorycznych do wniosku o dofinansowanie znaczny nakład pracy jest przeznaczony na przeformułowanie treści, aby zmieścić się w zakładanej ilości znaków.

Przy problemach z generatorem beneficjenci wskazywali również na jego nieprzyjazność, wg nich nie widać całości wniosku, zarówno w częściach opisowych, jak i w budżecie, co znacznie utrudnia jego wypełnienie.

Z kolei beneficjenci projektów **w procedurze pozakonkursowej** skarżyli się na konieczność wypełniania części wniosku opisującej potencjał wnioskodawcy, co wydaje im się bezzasadne, jako że zostali wybrani do procedury pozakonkursowej właśnie na podstawie własnego potencjału.

Część wnioskodawców wskazuje, że napisanie wniosku jest niewykonalne dla osoby, która nie zajmuje się tym profesjonalnie i **konieczne jest wynajęcie firmy zewnętrznej**.

Beneficjent (CAWI):

W poprzednich okresach programowania instytucja moja była w stanie samodzielnie przygotować całość dokumentacji konkursowej i samodzielnie realizować i rozliczać wniosek. Dzisiaj nie jesteśmy w stanie tego wszystkiego zrobić, musimy zatrudnić firmę zewnętrzną, a znalezienie takiej kompetentnej firmy nie jest łatwe.

Podobne zdanie wyrazili również przedstawiciele PI, firm doradczych oraz przedstawiciele ministerstwa.

Okazuje się również, że nadal obciążeniem jest sposób składania wniosków o dofinansowanie i załączników. Z wyjątkiem PO WER, często wymagane jest **złożenie wersji papierowej lub podpisanej zeskanowanej wersji elektronicznej**. Oznacza to, że instytucje organizujące konkursy nie wykorzystują

prostej możliwości ułatwienia polegającej na przyjmowaniu wniosków i załączników w wersji elektronicznej bez żadnych podpisów. W przypadku PO WER zastosowano rozwiązanie, które powinno być skopiowane przez wszystkie inne IOK. Zapis regulaminu ujmuje to następująco: „W związku ze zmianą sposobu składania wniosku o dofinansowanie projektu polegającą na tym, iż wniosek złożony za pośrednictwem SOWA nie jest podpisany, złożenie wniosku w ww. sposób oznacza potwierdzenie zgodności z prawdą oświadczeń zawartych we wniosku.” Analizując ten aspekt należy jednak pamiętać o sytuacjach wyjątkowych (np. w przypadku PO IiŚ załącznikiem może być duża i szczegółowa mapa, którą łatwiej przesłać i czytać w wersji papierowej). W związku z tym, konieczna jest każdorazowa decyzja o obowiązującej wersji wniosku – kluczowe jest, aby nie wymagać dwóch wersji, tj. elektronicznej i papierowej.

Podsumowanie opisanych powyżej nadmiernych obciążeń związanych z procesem wnioskowania o wsparcie znajduje się w tabeli 2.

Tabela 2. Charakterystyka nadmiernych obciążeń w procesie przygotowania dokumentów aplikacyjnych oraz ich skutki

Nadmierne obciążenie	Charakter obciążeń	Skutki nadmiernych obciążeń administracyjnych)
<ul style="list-style-type: none"> – Rozbudowany i skomplikowany formularz WoD, wiele pól opisowych udowadniających tezy z dokumentacji konkursowej – Powielanie informacji w wielu miejscach (WoD i załączników) i w różnych ujęciach – Duża liczba dokumentów, z którymi wnioskodawca musi się zapoznać, aby przygotować wniosek 	<p>Duża czasochłonność i kosztochłonność czynności</p> <ul style="list-style-type: none"> – Konieczność zatrudnienia firmy zewnętrznej – Ryzyko błędów w WoD mogące skutkować odrzuceniem projektu lub przedłużeniem procesu oceny 	<ul style="list-style-type: none"> – Wysokie koszty przygotowania projektów – Frustracja wnioskodawców
<ul style="list-style-type: none"> – Duża liczba załączników do WoD (z wyj. PO WER i RPO WŚW) – Wymaganie od wnioskodawców przedkładania dokumentów powszechnie dostępnych – Utrata ważności części załączników od momentu złożenia WoD do momentu podpisania umowy - konieczność ich ponownego przygotowania – Duży stopień skomplikowania SW, ooś, AKK 	<p>Duża czasochłonność</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ryzyko błędów w WoD mogące skutkować odrzuceniem projektu lub przedłużeniem procesu oceny 	<ul style="list-style-type: none"> – Wysokie koszty przygotowania projektów – Frustracja wnioskodawców
<p>Ograniczenia techniczne generatorów, m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> – limit znaków – niemożność eksportowania i importowania plików – brak możliwości podglądu całości zapisanych danych, etc. 	<p>Duża czasochłonność</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ryzyko błędów w WoD mogące skutkować odrzuceniem projektu lub przedłużeniem procesu oceny 	<ul style="list-style-type: none"> – Wysokie koszty przygotowania projektów – Frustracja wnioskodawców
<p>Trudności z wypełnieniem WoD i skompletowaniem załączników prowadzą do zatrudniania firm zewnętrznych</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Wysokie koszty zlecenia przygotowania dokumentacji – Ryzyko wystąpienia problemów podczas realizacji 	<ul style="list-style-type: none"> – Potencjalny negatywny wpływ na sprawność wdrażania projektu i PO
<p>Wymaganie składania WoD i załączników w wersji papierowej lub elektronicznej, ale podpisanej i zeskanowanej</p>	<p>Duża czasochłonność i kosztochłonność czynności</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Frustracja wnioskodawców

Źródło: opracowanie własne

Wymogi dotyczące przygotowania wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami powodujące opisane powyżej obciążenia wynikają przede wszystkim z zapisów SzOOP (zwłaszcza kryteriów oceny projektów) oraz regulaminów konkursowych.

Uproszczenia

Analiza obszaru dotyczącego przygotowania wniosku o dofinansowanie wraz z załącznikami wskazuje, że główne obciążenia wynikają ze stopnia skomplikowania samego wniosku oraz załączników, jak również ich liczby.

Dlatego też postulujemy przyjęcie uproszczeń w tym zakresie polegających na przede wszystkim na:

- **uproszczeniu formularzy WoD** – ograniczeniu ich do opisu projektu, zadań, jego celów i spodziewanych rezultatów, harmonogramu i budżetu,
- niepowielaniu informacji zarówno w ramach samego WoD, jak i WoD i załączników,
- uzależnieniu stopnia skomplikowania WoD od charakteru projektu,
- przeprowadzeniu audytu zasadności wymagania załączników (z wyj. PO WER i RPO WŚ) mającego na celu **zmniejszenie liczby załączników wymaganych na etapie wnioskowania**,
- pełnym wprowadzeniu w życie **możliwości składania WoD i załączników w wersji elektronicznej** bez żadnych podpisów i skanów,
- wprowadzeniu **usprawnień technicznych w generatorach wniosków** (zwiększenie limitu znaków, zapewnienie wygodnego podglądu już wpisanej treści, umożliwienie eksportu i importu danych).

Uproszczenie formularzy WoD wymagałoby zmiany podejścia do oceny projektów polegającej na większym wykorzystaniu oceny eksperckiej w miejsce sparametryzowanej oraz przerzuceniu ciężaru oceny zgodności projektu z celami PO i dokumentami strategicznymi na ekspertów zamiast na wnioskodawców. Wymagałoby to zwiększonego zaangażowania instytucji na etapie wprowadzania zmian (zwł. uproszczenia formularzy WoD przy jednoczesnym zachowaniu możliwości oceny wniosków według obowiązujących kryteriów oceny), jak również na etapie doboru i szkolenia ekspertów oceniających.

Tabela 3. Analiza możliwości, korzyści i kosztów wprowadzenia uproszczeń w procesie przygotowania dokumentacji aplikacyjnej

Nadmierne obciążenie	Propozycja uproszczeń	Charakter uproszczeń (usunięcie, ograniczenie, usprawnienie)	Korzyści uzyskane z wprowadzenia uproszczeń	Koszty wprowadzenia uproszczeń - po stronie beneficjentów, instytucji	Możliwość wprowadzenia zmian (gł. prawna)
Trudności merytoryczne związane z przygotowaniem WoD i załączników wynikające z: – zbytniego rozbudowania i skomplikowania formularza WoD – powielania informacji – wielości dokumentów niezbędnych do przygotowania WoD – mnogości załączników	1. Uproszczenie formularzy WoD - ograniczenie ich do opisu projektu, zadań, jego celów i spodziewanych rezultatów, harmonogramu i budżetu, niepowielanie informacji 2. Uzależnienie stopnia skomplikowania WoD od charakteru projektu 3. Przeprowadzenie audytu zasadności wymagania dużej liczby załączników	1. Ograniczenie 2. Ograniczenie 3. Ograniczenie	Beneficjent – zmniejszenie czaso- i kosztochłonności przygotowania WoD Instytucja – zmniejszenie czasochłonności procesu oceny WoD – zmniejszenie ryzyk implementacyjnych zw. z przygotowaniem WoD przez firmę zewnętrzną	Instytucja 1. i 2. - zwiększone zaangażowanie na etapie wprowadzania zmian oraz doboru i szkolenia ekspertów oceniających, możliwe do wprowadzenia bez zwiększania zatrudnienia i ponoszenia dodatkowych kosztów	1. Konieczne zmiany formularzy WoD, regulaminów oraz ewent. SZOOP

Nadmierne obciążenie	Propozycja uproszczeń	Charakter uproszczeń (usunięcie, ograniczenie, usprawnienie)	Korzyści uzyskane z wprowadzenia uproszczeń	Koszty wprowadzenia uproszczeń - po stronie beneficjentów, instytucji	Możliwość wprowadzenia zmian (gł. prawna)
Trudności techniczne z generatorami WoD	<ol style="list-style-type: none"> Zwiększenie limitu znaków Umożliwienie wygodnego podglądu już wpisanych treści informacji Umożliwienie eksportu i importu danych 	<ol style="list-style-type: none"> Usprawnienie Usprawnienie Usprawnienie 	Beneficjent 1., 2., 3. - zmniejszenie czasochłonności	Instytucja 1., 2., 3. - koszt wprowadzenia zmian w generatorze	nd.
Wymaganie (z wyj. PO WER) składania WoD i załączników w wersji papierowej lub elektronicznej, ale podpisanej i zeskanowanej	Pełne wprowadzenie w życie możliwości składania WoD i załączników w wersji elektronicznej bez żadnych podpisów	Usunięcie	Beneficjent – zmniejszenie czaso- i kosztochłonności składania WoD	Beneficjent – brak kosztów Instytucja – brak kosztów	Możliwe zgodnie z obecnie obowiązującym prawem - konieczne zmiany regulaminów

Źródło: opracowanie własne

IV.2. Stosowanie prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności

Stosowanie prawa zamówień publicznych oraz zasady konkurencyjności jako czynność wymagającą uproszczenia w pierwszej kolejności wskazuje 16% wszystkich respondentów badania. Stawia to tę czynność **na pierwszym miejscu** w kolejności do uproszczenia wśród wszystkich czynności wykonywanych w trakcie realizacji projektu.

Najwyższy odsetek wskazań – aż **27%** - dotyczy RPO WPM, a nieco tylko mniej wskazań (26%) zanotowano dla RPO WPK. Kolejno wskazywano tę czynność jako konieczną do uproszczenia w pierwszej kolejności w RPO WŚW – 18%, PO IiŚ – 16%, a **najniższy odsetek** (8%) odnotowano w przypadku PO WER. Ta czynność, jako najbardziej obciążająca wskazywana jest na pierwszym miejscu zarówno przez podmioty, które wcześniej aplikowały o środki (15%), jak i takie, które w poprzednich perspektywach nie ubiegały się o wsparcie (19%). Nieco inaczej przedstawiają się wyniki badania w podziale na fundusze. Otóż, o ile stosowanie prawa zamówień publicznych oraz zasady konkurencyjności jest najczęściej wymienianą czynnością przez wnioskodawców realizujących projekty w ramach EFRR i Funduszu Spójności (23%), to już **w przypadku projektów współfinansowanych przez EFS** – wskazuje tę czynność tylko **10%** respondentów i nie jest to najczęściej wskazywana czynność. To zróżnicowanie może wynikać z charakteru projektów „twardych”, które zazwyczaj są o większej wartości, są projektami infrastrukturalnymi czy badawczymi. Projekty „miękkie”, z kolei, o mniejszej wartości charakteryzuje to, że często nie występują w nich zamówienia, gdyż są to np. projekty dotacji dla niepracujących na założenie własnej działalności gospodarczej.

Wśród 155 uczestników badania, którzy wskazywali tę czynność jako wymagającą uproszczenia w pierwszej kolejności – 59 to przedsiębiorcy, 46 – to JST i wspólnoty samorządowe, a 24 – NGO. W przypadku przedsiębiorców i NGO zauważyć należy, że są to podmioty co do zasady nie zobowiązane do wydawania swoich środków zgodnie z PZP, natomiast JST stosują PZP, gdy są do tego zobowiązane, natomiast w pozostałych przypadkach – stosują swoje własne, wewnętrzne procedury, które często są odmienne od zasady konkurencyjności.

Wskazujący tę czynność jako wymagającą uproszczenia w pierwszej kolejności oszacowali, że **stosowanie prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności**⁹ **zajmuje im średnio prawie 49% czasu** w stosunku do wszystkich czynności związanych z comiesięczną obsługą administracyjną realizacji dofinansowanego projektu.

W ramach badania dokonano analizy odpowiedzi na pytanie, na czym polegają nadmierne obciążenia podczas stosowania prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności. Analiza tych informacji wskazuje, że beneficjenci postrzegają zamawianie produktów i usług jako **nadmiernie skomplikowane i biurokratyzowane**.

Należy zauważyć, że znakomita większość obciążeń opisywanych przez beneficjentów dotyczy zasady konkurencyjności. Jeśli pojawiają się jakieś zastrzeżenia dotyczące PZP, to dotyczą one bądź pojedynczych, specyficznych przypadków bądź **styku PZP i zasady konkurencyjności**.

Zanim jednak przejdziemy do analizy obciążeń opisywanych przez beneficjentów, warto zwrócić uwagę na różnice w tym zakresie pomiędzy poprzednim a obecnym okresem programowania. W poprzedniej perspektywie to IZ wydawały odpowiednie Wytyczne dotyczące udzielania zamówień dla podmiotów niezobowiązanych do stosowania PZP. Dodatkowo jako, że to IZ były autorami tych wytycznych, to

⁹ Przez „zasadę konkurencyjności” rozumiemy procedurę opisaną w Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 (rozdział 6.5.2 ww. Wytycznych)

miały one możliwość szybko wydawać interpretacje czy też reagować na uwagi beneficjentów. W obecnej perspektywie zasady udzielania zamówień są zawarte w wytycznych krajowych. Ma to oczywistą zaletę - jednolite ogólne podejście dla całej Polski, natomiast też ma pewne wady. Jak choćby fakt, że IZ same nie mogą zmieniać wytycznych w tych przypadkach, gdy beneficjenci zgłaszają nadmierne obciążenie.

Przechodząc do analizy odpowiedzi zebranych zarówno w toku badania CAWI, jak i indywidualnych wywiadów pogłębionych należy zauważyć, że w przypadku zasady konkurencyjności – beneficjenci – nie będący na co dzień zobowiązani do stosowania PZP – uważają, że procedura ta jest tak skomplikowana, że są oni zmuszeni do korzystania z płatnego doradztwa prawnego, aby przygotować zamówienie. Wśród takich beneficjentów często są małe firmy czy organizacje pozarządowe, które nie posiadają odpowiednich kadr z doświadczeniem czy kwalifikacjami w dziedzinie stosowania procedur szeroko rozumianych zamówień publicznych. Jak duży jest to problem, można wywnioskować z poniższych wypowiedzi.

Beneficjenci (CAWI):

Jako spółka niepodlegająca obowiązkowi stosowania ustawy PZP jesteśmy zobligowani do stosowania zasady konkurencyjności. Ilość czynności do wykonania zanim zostanie złożone zamówienie/podpisana umowa jest przeogromna. Ponadto każdy najmniejszy błąd karany jest korektą finansową nawet w przypadkach, gdy Beneficjent nie miał realnej szansy przewidzieć jakiej sytuacji.

Instytucja nasza (Fundacja) nie jest zobowiązana do stosowania prawa zamówień publicznych, ale Umowa nas zobowiązywała do stosowania zasad konkurencyjności. W związku z tym, że firmy zewnętrzne nie są do końca kompetentne i nie zawsze rozumieją specyfikę naszych zakupów musieliśmy sami zrozumieć i nauczyć się zasad konkurencyjności. Zdobycie wiedzy i doświadczenia wymaga czasu, a te działania projektowe są obciążone najmocniejszymi konsekwencjami w przypadku nieprawidłowości. Ponadto, stosowanie tych procedur wydłuża czasami bardzo czas znalezienia dostawcy, a w przypadku konieczności stosowania klauzul społecznych wręcz uniemożliwia.

Beneficjenci często czują się sfrustrowani, ponieważ nie wiedzą do końca jak przeprowadzić zasadę konkurencyjności, a instytucje zarządzające/pośredniczące nie zawsze prowadzą doradztwo w tym zakresie.

Z powyższych wypowiedzi wysnuwa się również inny wniosek. A mianowicie, że podczas kontroli wydatków **bardzo duża waga** przywiązywana jest do przeprowadzenia zasady konkurencyjności w sposób nienaganny. Beneficjenci zauważają, że nawet najmniejsze błędy w realizacji postępowania **karane są korektami finansowymi**.

Z drugiej strony, należy zauważyć, że na instytucjach zarządzających/pośredniczących ciąży konieczność skontrolowania, czy skomplikowane procedury z Wytycznych zostały spełnione. Także Instytucja Audytowa w pierwszej kolejności w danych instytucjach bada poprawność udzielonych zamówień. Z rozmów z instytucjami zarządzającymi wynika, że podejście IA jest często daleko bardziej restrykcyjne niż podejście IZ/IP.

Wielu beneficjentów skarży się również na to, że zasada konkurencyjności jest **niejasna** – do tego stopnia, że pewne jej zagadnienia mogą być **przedmiotem interpretacji opiekuna projektu**.

Kwestie interpretacyjne, jednak nieco innego charakteru są też podnoszone przez beneficjentów zobowiązanych do stosowania PZP. W tym przypadku – beneficjenci (często JST) zauważają, że nie są do końca pewni, **czy powinni stosować PZP czy też zasadę konkurencyjności**. Takie sytuacje mogą mieć miejsce w przypadku różnych projektów, które de facto są etapami jednego zadania publicznego lub w przypadku projektów realizowanych przez związki JST. Co więcej, występując o interpretację do UZP i z zapytaniem do instytucji zarządzającej w danym przypadku – pojawiają się sytuacje, że otrzymują **dwie różne** informacje o tym, jaki tryb powinni w konkretnej sytuacji zastosować.

Często pojawiają się również negatywne opinie o wprowadzonej do *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków* zmianą z lipca 2017 r. **konieczności szacowania wartości zamówienia przed jego ogłoszeniem**. Z jednej strony – na etapie wniosku o dofinansowanie – beneficjenci są zobowiązani przeprowadzić szacunki planowanych wydatków. Na etapie procedowania zasady konkurencyjności – ta czynność wykonywana jest ponownie. Z drugiej strony – prowadzi to do nieporozumień na linii beneficjent a potencjalny kontrahent. **Potencjalni kontrahenci**, którzy nawet przystali wycenę zamówienia na etapie jego szacowania, **nie składają oferty w trakcie właściwego postępowania**, sądząc, że ponieważ już raz przesłali swoją ofertę, nie muszą tego robić ponownie. To prowadzi do sytuacji, w której beneficjenci nie otrzymują ofert wcale i muszą ponownie ogłaszać postępowanie, co finalnie może prowadzić do opóźnień w harmonogramie realizacji projektu i wydatków. Należy zauważyć, że wśród prywatnych podmiotów, w praktyce obrotu gospodarczego takie sytuacje, że podmiot musi dwukrotnie wysłać ofertę dotyczącą tego samego przedmiotu zamówienia do tego samego podmiotu – zdarzają się niezwykle rzadko.

Innym utrudnieniem zgłaszanym przez beneficjentów, a wprowadzonym do ww. Wytycznych zmianą z lipca 2017 r. jest konieczność **uzyskania w toku rozeznania rynku co najmniej dwóch ofert od potencjalnych wykonawców**. Beneficjenci zauważają, że nie mają instrumentu nacisku na inne podmioty gospodarcze, dzięki którym mogliby wymóc na nich przesłanie oferty z wyceną.

Beneficjent (CAWI):

Konieczność pozyskania min. 2 ofert w trybie rozeznania rynku jest nieadekwatna do wartości zamówień. Rynek wykonawców jest ograniczony ilościowo przy niektórych typach usług, a wykonawcy nie odpowiadają na zapytania wiedząc, że nie są poważnie traktowani w sytuacji, gdy składają oferty wyłącznie w celu udokumentowania konkretnego trybu.

Innym problemem, zgłaszanym przez mniejszych beneficjentów, **jest wykluczenie z wszelkich postępowań** udzielanych za pomocą zasady konkurencyjności, **podmiotów powiązanych osobowo lub kapitałowo z beneficjentem**. Jest to szczególnie uciążliwe w mikro i małych firmach oraz w organizacjach pozarządowych. W przypadku tych beneficjentów zarząd to zwykle cała firma/organizacja i to właśnie te osoby stanowią o potencjale danego podmiotu do realizacji projektu. Brak możliwości uczestniczenia trzonu danej organizacji w danym projekcie **może znacząco wpłynąć na jego powodzenie**.

Generalnie z wypowiedzi beneficjentów nasuwa się **obraz tworzenia zasady konkurencyjności w coraz większym stopniu na podobieństwo procedur wynikających z prawa zamówień publicznych**.

Jednakże należy zauważyć, że próg stosowania zasady konkurencyjności jest niższy od progu stosowania PZP. Dodatkowo, podmioty te zostały pozostawione **bez wystarczającego wsparcia przy prowadzeniu zasady konkurencyjności** – czy to w postaci odpowiednich szkoleń czy to w postaci możliwości skonsultowania dokumentacji przed wszczęciem postępowania.

Beneficjent (CAWI):

Skomplikowane procedury, wcześniejsza perspektywa 2007-2013 była znacznie prostsza w potwierdzeniu spełnienia zasad w tym zakresie. Teraz trzeba korzystać ze wsparcia wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Zupełnie zbędne powinno być szacowanie wartości zamówienia w przypadku gdy beneficjent stosuje zasadę konkurencyjności wybierając najwyższy próg. Za dużo odniesień do PZP, których na co dzień w ogóle nas nie obowiązują.

Beneficjenci w wywiadach grupowych zwrócili uwagę na jeszcze inny aspekt związany z zamawianiem towarów i usług realizowanych w ramach projektów współfinansowanych z funduszy europejskich. Szczególnie w przypadku mniejszych zamówień, potencjalni kontrahenci beneficjentów, gdy dowiadują się, że dane zamówienie jest udzielane drogą stosowania zasady konkurencyjności – często albo w ogóle nie chcą składać ofert lub ich oferty przekraczają zwykły rynkowy koszt danego towaru/usługi. Wynika to stąd, że kontrahenci zdają sobie sprawę z tego, że będą musieli przygotować dodatkową dokumentację do oferty, a później umowy, karty czasu pracy itp. Beneficjenci mogą nie otrzymać wtedy ofert lub otrzymują jedną, która i tak jest droższa niż gdyby zamówienie zostało udzielone bez zasady konkurencyjności. Dlatego też wydaje się, że w takich sytuacjach **zasada konkurencyjności de facto nie spełnia swojej roli w zakresie otwarcia na konkurencję**, prowadząc po pierwsze do tego, że oferty składają potencjalni **wykonawcy**, którzy posiadają **odpowiednie zaplecze biurowe**, umożliwiające im przygotowywanie odpowiednich wymaganych dokumentów, a po drugie – **podnosząc finalnie wartość zamówienia**.

W przypadku **dłuższych projektów, w których realizowanych jest wiele mniejszych zamówień** (a które beneficjent powinien zsumować, gdyż spełniają przesłanki tożsamości podmiotowej, przedmiotowej i czasowej) prowadzi to do **sytuacji wręcz absurdalnych**, gdzie beneficjent zobligowany jest do zamawiać **usługi o wartości niższej niż 1 000 PLN** przy zastosowaniu zasady konkurencyjności. W przypadku pojedynczych tak małych zamówień prowadzi **to do fikcji stosowania tej zasady**. To znaczy – jest ona formalnie przez beneficjenta stosowana, nakładając na niego ogromne obciążenia administracyjne, jednakże w wyniku przeprowadzenia tej procedury – beneficjent otrzymuje 1 lub nie otrzymuje wcale ofert. I zdarza się, że otrzymana oferta jest ofertą od współpracującego już z danym beneficjentem podmiotu.

Skomplikowanie zasady konkurencyjności w Polsce zauważają również przedstawiciele Komisji Europejskiej, którzy uczestniczyli w niniejszym badaniu. Według nich polskie procedury zamówień w ramach projektów dofinansowanych przez fundusze europejskie są bardziej restrykcyjne niż te, wymagane przez komisyjne audyty. Polskie przepisy idą zdecydowanie dalej w komplikowaniu tego etapu realizacji projektów niż wytyczne europejskie i zdaniem przedstawicieli KE tak być nie powinno.

Również przedstawiciele instytucji systemu wdrażania, którzy brali udział w badaniu, uważają, że stosowanie zasady konkurencyjności jest bardzo obciążające dla beneficjentów. Co więcej, weryfikacja prawidłowości przeprowadzonych procedur stanowi również dla nich znaczne obciążenie. Wskazują

jednak, że dla nich kluczowe jest odpowiednio wczesne wykrycie błędów przed rozliczeniem programu przez KE – środki odzyskane mogą ponownie zostać wykorzystane w programie.

Podsumowując, w przypadku stosowania prawa zamówień publicznych i zasady konkurencyjności największe obciążenia dla beneficjentów stanowi:

- zaostrenie przepisów dotyczących **zasady konkurencyjności** i coraz większe upodabnianie ich do przepisów **Prawa Zamówień Publicznych**
- **skomplikowanie, niejasność i nadmierne zbiurokratyzowanie** zasady konkurencyjności
- **drobiazgowość** kontrole poprawności przeprowadzenia zasady konkurencyjności, w wielu przypadkach prowadzące do **nakładania korekt finansowych**
- konieczność przeprowadzenia **szacowania wartości zamówienia** przed jego ogłoszeniem w ramach **zasady konkurencyjności**
- konieczność pozyskania co najmniej **2 ofert** w ramach **rozeznania rynku**
- **wykluczenie z postępowań** realizowanych w ramach zasady konkurencyjności osób **powiązanych z beneficjentem**
- **zmniejszająca się liczba oferentów** chcących składać oferty na zapytania kierowane w ramach **zasady konkurencyjności** oraz **podnoszenie ceny ofertowej** w przypadku składania oferty w ramach **zasady konkurencyjności**
- w niektórych przypadkach, brak jednoznacznych wytycznych odnośnie tego, **kiedy należy stosować PZP a kiedy zasadę konkurencyjności**.

Tabela 4. Charakterystyka nadmiernych obciążeń w obszarze stosowania PZP i zasady konkurencyjności

Nadmierne obciążenie	Charakter obciążeń	Skutki nadmiernych obciążeń administracyjnych
<ul style="list-style-type: none"> – Skomplikowanie, niejasność i nadmierne zbiurokratyzowanie zasady konkurencyjności – Drobiazgowość sprawdzanie poprawności przeprowadzenia zasady konkurencyjności 	<p>Duża czasochłonność</p> <ul style="list-style-type: none"> – Konieczność zatrudnienia specjalistów od zamówień publicznych – Niepewność, co do prawidłowości postępowania 	<ul style="list-style-type: none"> – Frustracja beneficjentów – Mniej czasu na merytoryczną realizację projektów – Możliwe korekty finansowe skutkujące zagrożeniem dla sprawności wdrażania poszczególnych PO
<ul style="list-style-type: none"> – Konieczność przeprowadzenia szacowania wartości zamówienia przed jego ogłoszeniem w ramach zasady konkurencyjności – Konieczność pozyskania co najmniej 2 ofert w ramach rozeznania rynku – Zmniejszająca się liczba oferentów chcących składać oferty na zapytania kierowane w ramach zasady konkurencyjności oraz podnoszenie ceny ofertowej w przypadku składania oferty w ramach zasady konkurencyjności 	<p>Duża czasochłonność</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Opóźnienia w realizacji projektów – Podnoszenie ceny ofertowej
<p>Wykluczenie z postępowań realizowanych w ramach zasady konkurencyjności osób powiązanych z beneficjentem</p>	<p>Ograniczenie możliwości korzystania z zasobów danej organizacji</p>	<p>Wpływ na efektywność realizowania projektu</p>

<ul style="list-style-type: none"> – Brak jednoznacznych wytycznych odnośnie tego, kiedy należy stosować PZP a kiedy zasadę konkurencyjności – Zaostrzenie przepisów dotyczących zasady konkurencyjności i coraz większe upodabnianie ich do przepisów Prawa Zamówień Publicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> – Uznaniowość decyzji – Brak ostateczności decyzji wydanej przez dany urząd – Konieczność zatrudnienia specjalistów od zamówień publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> – Opóźnienia w realizacji projektów – Możliwe korekty finansowe w związku z zastosowaniem nieprawidłowego trybu skutkujące zagrożeniem dla sprawności wdrażania poszczególnych PO – Zmniejszanie zainteresowania ubieganiem się o pozyskanie środków z funduszy europejskich
---	---	--

Źródło: opracowanie własne

W celu zidentyfikowania przyczyn tych obciążeń oraz oceny możliwości ich usunięcia lub ograniczenia przeprowadzono **analizę uwarunkowań prawnych**. Udzielanie zamówień w ramach projektów współfinansowanych przez fundusze europejskie opisane jest w czterech dokumentach, które opisano poniżej.

Artykuł 65 **rozporządzenia ogólnego** stwierdza, że kwalifikowalność wydatków uzależniona jest od przepisów **prawa krajowego**, z wyjątkiem sytuacji, w przypadku których to rozporządzenie określa szczegółowe przepisy.

Jednakże, pod uwagę przez przepisy prawa krajowego brany jest również **Komunikat wyjaśniający Komisji dotyczący prawa wspólnotowego obowiązującego w dziedzinie udzielania zamówień, które nie są lub są jedynie częściowo objęte dyrektywami w sprawie zamówień publicznych (2006/C 179/02**, dalej zwany Komunikatem). Komunikat ten zwraca uwagę na konieczność zagwarantowania wszystkim potencjalnym oferentom odpowiedniego **poziomu upublicznienia informacji** umożliwiającego rynkowi usług **otwarcie na konkurencję** oraz kontrolę **bezstronności procedur** przetargowych. Jednakże ten sam komunikat stwierdza, że za **wskazanie, czy zamówienie**, które ma być udzielone, może **budzić zainteresowanie podmiotów gospodarczych** z innych państw członkowskich **odpowiedzialne są poszczególne podmioty zamawiające**. Dalej Komunikat wyjaśnia, że **decyzja musi zostać oparta** na ocenie konkretnych okoliczności odnoszących się **do danego przypadku**, takich jak przedmiot zamówienia, jego szacowana wartość, specyfika danego sektora (rozmiar i struktura rynku, praktyki handlowe, itd.) oraz geograficzna lokalizacja miejsca wykonania zamówienia. Komunikat Komisji wskazuje również, że zasady dotyczące niedyskryminacji, równego traktowania, przejrzystości, proporcjonalności i wzajemnego uznawania **mają zastosowanie wyłącznie do zamówień, które są wystarczająco powiązane z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego**. W Komunikacie czytamy również, że ETS potwierdził, że **w konkretnych przypadkach „z powodu szczególnych okoliczności, na przykład niewielkiego znaczenia gospodarczego” podmioty gospodarcze z siedzibą w innych państwach członkowskich nie byłyby zainteresowane udzielanym zamówieniem**.

Krajowe przepisy, które poświęcone są **stosowaniu zamówień publicznych**, to **Ustawa Prawo Zamówień Publicznych oraz Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020** (zwane dalej w tym rozdziale Wytycznymi). W związku z faktem, że na przestrzeni ostatnich lat prawo zamówień publicznych w Polsce przeszło sporo zmian mających na celu jego uproszczenie i uelastycznienie oraz uwzględniając, że w niniejszym badaniu beneficjenci nie widzą większych obciążeń w jego stosowaniu, głębsza analiza prawna ustawy PZP nie została podjęta. Jedyne, na co należy zwrócić obecnie uwagę, to próg stosowania ustawy, wyznaczony na 30 000 EUR (wartość netto zamówienia), co przy obecnie stosowanym kursie EUR wynosi 129 351 PLN.

Wytyczne określają zasady stosowania PZP, zasady konkurencyjności oraz rozeznania rynku, wyznaczając m.in. progi stosowania tych dwóch ostatnich na poziomie odpowiednio powyżej 50 000 PLN netto oraz od 20 000 do 50 000 PLN netto.

W rozdziale 6.5, punkt 7) określono również wyłączenia od stosowania powyższych zasad, a w punkcie 8) także przypadki, w których możliwe jest niestosowanie tych procedur. Wśród takich sytuacji są m.in. następujące okoliczności:

- brak ofert niepodlegających odrzuceniu na ogłoszoną procedurę,
- zamówienie może być zrealizowane tylko przez jednego wykonawcę,
- dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę, w przypadku udzielania zamówienia w zakresie działalności twórczej lub artystycznej, czy
- pilna potrzeba udzielenia zamówienia lub wyjątkowa sytuacja niewynikająca z przyczyn leżących po stronie zamawiającego.

W części ogólnej dotyczącej udzielania zamówień opisano również **sposób szacowania wartości zamówienia** przed wszczęciem konkretnego postępowania, przyjmując, że **podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług**, z uwzględnieniem ewentualnych zamówień uzupełniających. Ustalając wartość zamówienia należy wziąć pod uwagę konieczność łącznego spełnienia następujących przesłanek:

- usługi, dostawy oraz roboty budowlane są tożsame rodzajowo lub funkcjonalnie,
- możliwe jest udzielenie zamówienia w tym samym czasie,
- możliwe jest wykonanie zamówienia przez jednego wykonawcę.

W przypadku udzielania zamówienia w częściach, **wartość zamówienia ustala się jako łączną wartość poszczególnych jego części**. Natomiast, w przypadku zamówień realizowanych przez beneficjentów, którzy nie są zamawiającymi w rozumieniu Pzp, wartość zamówienia ustala się **w odniesieniu do całego projektu**.

Rozeznanie rynku opisane zostało w rozdziale 6.5.1, natomiast zasada konkurencyjności w rozdziale 6.5.2. Rozdział dotyczący zasady konkurencyjności definiuje m.in:

- powiązania kapitałowe lub osobowe,
- sposób opisanie przedmiotu zamówienia,
- sposób opisanie warunków udziału w postępowaniu,
- sposób opisanie kryteriów oceny ofert,
- terminy na złożenie oferty,
- sposób upublicznienia zapytania ofertowego,
- zawartość protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
- zawieranie umów w wyniku przeprowadzonego postępowania.

Jak widać z powyższej analizy, główny ciężar skomplikowania zasady konkurencyjności wynika z przepisów krajowych, zawartych w Wytycznych. Wydaje się zatem, że uproszczenie procedur w tym zakresie leży w rękach Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

Uproszczenia

Analiza obszaru dotyczącego stosowania prawa zamówień publicznych oraz zasady konkurencyjności wskazuje na to, że największe obciążenie w tym zakresie leży po stronie zasady konkurencyjności.

Dlatego też postulujemy ograniczenie stosowania zasady konkurencyjności, opierając się na następujących założeniach:

- **zwolnienie ze stosowania zasady konkurencyjności wszystkich podmiotów publicznych** (państwowych i samorządowych), które mają wewnętrzne procedury zamówień publicznych niepodlegających pod ustawę Prawo Zamówień Publicznych;
- w przypadku pozostałych podmiotów sugerujemy przyjęcie poniższych rozwiązań:
 - **podniesienie progu stosowania zasady konkurencyjności do kwoty stosowania ustawy Prawo Zamówień Publicznych**; poziom ten powinien być regulowany w przypadku podniesienia poziomu stosowania PZP;
 - sumowanie zamówień powinno **dotyczyć jednego podmiotu** (ma to szczególne znaczenie w przypadku partnerstw – wydatki każdego z partnerów powinny być sumowane osobno) oraz **ograniczać się do jednego roku obrotowego danej jednostki**;
 - zwiększenie dostępności szkoleń i doradztwa instytucji zarządzających/pośredniczących (np. kontrola zamówień ex-ante na wniosek beneficjenta) w zakresie stosowania **zasady konkurencyjności**

Wydaje się, że przyjęcie wyższego niż do tej pory progu stosowania zasady konkurencyjności będzie rozsądnym kompromisem pomiędzy **uczciwą konkurencją a nadmierną biurokratyzacją prowadzenia projektów**. **Biorąc pod uwagę**, że polska gospodarka to w przeważającej większości firmy mikro i małe, stosowanie zasady konkurencyjności w jej obecnym kształcie zamiast pobudzać konkurencję, może prowadzić do jej ograniczenia po obu stronach (mikro-beneficjenci nie są w stanie udźwignąć biurokratycznego obciążenia związanego z koniecznością przygotowania zamówienia, a mikro-wykonawcy nie są zainteresowani realizacją zamówień obarczonych tak dużą biurokracją).

Warto również rozważyć rezygnację z konieczności prowadzenia szacowania wartości zamówienia przed jego ogłoszeniem w ramach zasady konkurencyjności. Zdaniem respondentów szacowanie po pierwsze wydłuża całą i tak skomplikowaną już procedurę, a ponadto, jest przyczyną nieporozumień na linii zamawiający-ofereceni. Zdaniem beneficjentów, do określenia jaka procedura powinna zostać zastosowana powinno wystarczyć oszacowanie przedstawione na etapie wnioskowania o dofinansowanie.

Z kolei w przypadku konieczności pozyskania co najmniej 2 ofert w ramach procedury rozeznania rynku proponujemy, że jeśli po dwukrotnym przeprowadzeniu procedury rozeznania rynku (należycie upublicznionym i udokumentowanym) beneficjent nie otrzymał ofert spełniających wymagania zapytania, mógł on udzielić zamówienia z „wolnej ręki”, to znaczy dowolnie wybranemu przez siebie podmiotowi. Proponujemy również by procedura rozeznania rynku była ważna nawet jeśli wpłynęła tylko jedna oferta spełniająca wymagania zapytania.

Należałoby również zastanowić się nad umożliwieniem, w szczególności małym podmiotom, które w dużej mierze bazują na potencjale kadrowym swoich zarządów, angażowanie do projektów właśnie członków zarządów. W szczególności mogłoby to dotyczyć wyłącznie takich sytuacji, gdyby osoby te zostałyby wpisane we wniosku o dofinansowanie, jako osoby realizujące projekt (na ich potencjale opiera się wszakże ocena, czy beneficjent spełnia warunki udziału w konkursie), a ich kwalifikacje i doświadczenie byłyby zgodne z wymogami konkursu.

Należy przy tym mieć na względzie, że jakiegokolwiek zmiany wprowadzane w zasadzie konkurencyjności powinny być tak wprowadzane, by poszanowana była zasada uczciwej konkurencji.

Tabela 5. Analiza możliwości, korzyści i kosztów wprowadzenia uproszczeń w obszarze stosowania PZP i zasady konkurencyjności

Nadmierne obciążenie	Propozycja uproszczeń	Charakter uproszczeń (usunięcie, ograniczenie, usprawnienie)	Korzyści uzyskane z wprowadzenia uproszczeń	Koszty wprowadzenia uproszczeń - po stronie beneficjentów, instytucji	Możliwość wprowadzenia zmian (gł. prawna)
<ul style="list-style-type: none"> – Zaostrzenie przepisów dotyczących zasady konkurencyjności i coraz większe upodabnianie ich do przepisów Prawa Zamówień Publicznych. – Skomplikowanie, niejasność i nadmierne zbiurokratyzowanie zasady konkurencyjności – Drobiazgowo sprawdzanie poprawności przeprowadzenia zasady konkurencyjności przez instytucje zarządzające/pośredniczące, w wielu przypadkach prowadzące do nakładania korekt finansowych – Brak jednoznacznych wytycznych odnośnie tego, kiedy należy stosować PZP, a kiedy zasadę konkurencyjności 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ograniczenie jej stosowania poprzez podniesienie progu obowiązywania i zmianę sumowania tożsamych zamówień 2. Zwiększenie dostępności szkoleń/doradztwa w zakresie prawidłowego prowadzenia zasady konkurencyjności 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ograniczenie 2. Usprawnienie 	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> – zmniejszenie czasochłonności realizacji projektu, oszczędności w zakresie kosztów pośrednich – zwiększenie rezultatów projektów <p>Instytucja</p> <ul style="list-style-type: none"> – ograniczenie kosztów instytucjonalnych związanych z weryfikowaniem poprawności stosowania zasady konkurencyjności 	<p>Beneficjent Brak kosztów</p> <p>Instytucja:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Brak kosztów 2. Koszt realizacji szkoleń/doradztwa indywidualnego dla beneficjentów (w postaci kontroli ex-ante zamówień na wniosek beneficjenta) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Możliwe do wprowadzenia 2. Możliwe do wprowadzenia
<p>Konieczność przeprowadzenia szacowania wartości zamówienia przed jego ogłoszeniem w ramach zasady konkurencyjności</p>	<p>Rezygnacja z szacowania wartości zamówienia w ramach zasady konkurencyjności, bazowanie na szacowaniu z wniosku o dofinansowanie</p>	<p>Usunięcie</p>	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zmniejszenie czasochłonności obsługi projektu, oszczędności w zakresie kosztów pośrednich – Przyspieszenie realizacji projektu <p>Instytucja</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ograniczenie kosztów instytucjonalnych związanych z kontrolą prawidłowości prowadzenia szacowania wartości zamówienia 	<p>Beneficjent Brak kosztów</p> <p>Instytucja Brak kosztów</p>	<p>Możliwe do wprowadzenia</p>
<p>Konieczność pozyskania co najmniej 2 ofert w ramach rozeznania rynku</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jeśli po dwukrotnym przeprowadzeniu procedury rozeznania rynku (należyście upublicznionym i 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ograniczenie 2. Usprawnienie 	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ułatwienie zawierania umów 	<p>Beneficjent Brak kosztów</p> <p>Instytucja Brak kosztów</p>	<p>Możliwe do wprowadzenia</p>

Nadmierne obciążenie	Propozycja uproszczeń	Charakter uproszczeń (usunięcie, ograniczenie, usprawnienie)	Korzyści uzyskane z wprowadzenia uproszczeń	Koszty wprowadzenia uproszczeń - po stronie beneficjentów, instytucji	Możliwość wprowadzenia zmian (gł. prawna)
	<p>udokumentowanym) beneficjent nie otrzymał ofert spełniających wymagania zapytania, może on udzielić zamówienia z „wolnej ręki”, to znaczy dowolnie wybranemu przez siebie podmiotowi.</p> <p>2. Procedura rozeznania rynku powinna być uznana za ważną nawet jeśli wpłynie tylko jedna oferta spełniająca wymagania zapytania</p>		<p>zmniejszenie czasochłonności</p> <p>Instytucja brak</p>		
<p>Wykluczenie z postępowań realizowanych w ramach zasady konkurencyjności osób powiązanych z beneficjentem</p>	<p>Umożliwienie, w szczególności małym podmiotom, angażowanie do projektów członków zarządu beneficjenta. W szczególności mogłoby to dotyczyć sytuacji, gdyby osoby takie zostały wpisane we wniosku o dofinansowanie, jako osoby realizujące projekt, a ich kwalifikacje i doświadczenie spełniają warunki konkursu</p>	<p>Ograniczenie</p>	<p>Beneficjent – ułatwienie zawierania umów, zmniejszenie czasochłonności</p> <p>Instytucja – brak</p>	<p>Beneficjent Brak kosztów</p> <p>Instytucja Brak kosztów</p>	<p>Możliwe do wprowadzenia</p>

Źródło: opracowanie własne

IV.3. Przygotowanie wniosków o płatność

11% uczestników badania (108 spośród 978) wskazało przygotowanie wniosków o płatność i dokumentów do kontroli jako **czynność wymagającą uproszczenia w pierwszej kolejności**. Stawia to przygotowanie wniosków o płatność **na trzecim miejscu** w kolejności do uproszczenia wśród czynności wykonywanych w trakcie realizacji projektu.

Najwyższy odsetek wskazań (14%) dotyczy RPO WPM, następnie (13%) PO liŚ, 12% dla RPO WPK, 10% w ramach PO WER, **najniższy** zaś (7%) dotyczy **RPO WŚW**. W przypadku zadań finansowanych z EFS wynosi on 10%, zaś z EFRR i FS 12%. Analiza porównawcza podręczników beneficjentów do SL2014, jak również wzorów umów o dofinansowanie nie wskazuje na znaczące różnice w zakresie informacji wymaganych we wniosku o płatność i załącznikach czy sposobie weryfikacji wniosku. Badania jakościowe wykazały, że najniższy odsetek wskazań tej czynności w ramach RPO WŚW wynika m.in. z: przyjaznego sposobu komunikacji (bezpośrednie kontakty telefoniczne w celu wyjaśnienia wątpliwości lub przekazania uwag), szybkości działań instytucji sprawdzającej wnioski (natychmiastowy kontakt) oraz pozytywnego podejścia przyjmowanego podczas weryfikacji wniosków (wątpliwości rozstrzygane na korzyść beneficjentów i korzystania przez instytucje z możliwości poprawiania oczywistych pomyłek). Podobne rozwiązania (bezpośrednie kontakty telefoniczne, bieżący podgląd przygotowywanych WoP umożliwiające rozwiązywanie problemów czy poprawianie uchybień nawet przed przesłaniem wniosku) są stosowane również w ramach RPO WPK.

Przygotowanie wniosków o płatność i dokumentów do kontroli obowiązuje **wszystkich beneficjentów**. Największe obciążenie stanowi dla mikroprzedsiębiorstw i MSP (12% wskazań w tej grupie beneficjentów) oraz JST (11%). Stosunkowo wysoki udział tych typów podmiotów może wynikać ze stopnia skomplikowania samych projektów oraz ich wielkości – większa liczba zadań i faktur skutkuje większą czasochłonnością przygotowania wniosków o dofinansowanie.

Wskazujący tę czynność jako wymagającą uproszczenia w pierwszej kolejności, oszacowali, że **przygotowanie wniosku o płatność i załączników zajmuje im średnio 53% czasu**¹⁰ w stosunku do wszystkich czynności związanych z comiesięczną obsługą administracyjną realizacji dofinansowanego projektu (jak np.: stosowanie zasady konkurencyjności, obsługa bazy SL, monitorowanie uczestników projektów, udział w czynnościach kontrolnych, prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, etc.). Stawia to tę czynność **na pierwszym miejscu, jeśli chodzi o czasochłonność** na etapie realizacji. W przypadku PO WER jest to ok. 59% czasu, 56% w ramach RPO WPM, 50% – PO liŚ, 46% – RPO WPK, 45% – RPO WŚW. Wyższy poziom czasochłonności w przypadku PO WER może wynikać z dodatkowego obciążenia polegającego na monitorowaniu uczestników projektów (o czym więcej w podrozdziale dot. bazy SL2014).

W ramach badania przeanalizowano odpowiedzi na pytanie, **na czym konkretnie polegają nadmierne obciążenia** podczas przygotowania wniosku o dofinansowanie i załączników¹¹. Analiza ta pokazuje, że są to przede wszystkim problemy z **dużą liczbą dokumentów** niezbędnych do przygotowania oraz **zbyt długim czasem sprawdzania i poprawiania wniosków o płatność**.

¹⁰ Na poczucie dużej czasochłonności procesu wnioskowania o płatność wpływają również trudności z obsługą bazy SL. Analiza odpowiedzi na pytania otwarte wskazuje, że czynności te są niekiedy traktowane przez respondentów zamiennie.

¹¹ W odpowiedziach na pytanie otwarte uczestnicy badania wymieniali również kwestie związane z obsługą i funkcjonalnością bazy SL2014 oraz, w mniejszym stopniu, procesem kontroli. Należy mieć to na uwadze podczas oceny odsetka wskazań czynności wymagającej w pierwszej kolejności uproszczeń.

Beneficjenci wskazywali przede wszystkim na **kwestie techniczne związane z przygotowaniem dużej liczby dokumentów**. Według nich **poszukiwanie, opisywanie, skanowanie, układanie, numerowanie pieczętowanie** i niekiedy jeszcze **potwierdzanie za zgodność z oryginałem** niezbędnych dokumentów **zajmuje dużo czasu**. Opinie te potwierdzają opisane powyżej wskazania dotyczące czasochłonności (średnio 53% czasu comiesięcznej obsługi administracyjnej projektu) procesu wnioskowania o płatność. Jak silne emocje mogą wzbudzać tak techniczne kwestie jak przygotowanie dokumentacji niech posłuży wypowiedź jednego z uczestników badania.

Beneficjent (CAWI):

Przed wszystkim koszmarem jest skanowanie wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją projektu w okresie sprawozdawczym. W poprzedniej perspektywie składało się "goły" wniosek o płatność i na żądanie IP przedstawiało się dokumentację do wybranych pozycji WoP. Obecnie czas poświęcony na skanowanie całej dokumentacji jest bardzo długi.

Dla beneficjentów problemem jest również fakt, że część z tych informacji (np. dotycząca procedur przetargowych i realizacji zasady konkurencyjności) i dokumentów jest wprowadzana do systemu niezależnie od wniosków o płatność, nie rozumieją więc oni **konieczności dwukrotnego zamieszczania tych samych informacji i dokumentów**. Przykładowo, w ramach RPO WPK przyjęto zasadę, że IZ nie wymaga dokumentów, które już zostały złożone przez beneficjentów i są w systemie.

Beneficjent (CAWI):

Tym bardziej że na etapie realizacji wszystkie informacje są składane do instytucji. Procedura przetargowa, wyniki procedury, publikacja w bazie konkurencyjności.

Wśród odpowiedzi na pytanie otwarte pojawiały się wręcz stwierdzenia, że beneficjenci odczuwają brak zaufania, stale muszą się tłumaczyć ze wszystkiego. Jeden z nich wprost napisał, co następuje.

Beneficjent (CAWI):

Na każdym kroku trzeba udowadniać, że nie jesteśmy złodziejami i że nie chcemy oszukiwać.

Takie opinie, nie odosobnione, wskazują na wysoki stopień zniechęcenia beneficjentów.

Dodatkowo jako trudność uczestnicy badania kwestionariuszowego wskazywali **konieczność wielokrotnego przedstawiania tych samych informacji w różnych ujęciach**, przy jednoczesnym braku możliwości zaciągania informacji dotyczących monitorowania uczestników projektów do sprawozdawczej części wniosku o płatność (tj. wskaźników). Według respondentów skutkuje to powstawaniem błędów, a następnie liczbą korekt do wniosku. Ta sama trudność została wskazana w

raporcie mającym na celu identyfikację potrzebnych uproszczeń systemu realizacji polityki spójności w Polsce w komponencie dot. infrastruktury¹².

Wskazując na **przewlekłość procesu sprawdzania i poprawiania wniosków o płatność** beneficjenci za problematyczne uznali następujące kwestie:

- wielokrotne powracanie do poszczególnych dokumentów,
- **wielokrotne zgłaszanie uwag (często nowych, niezgłoszonych w poprzedniej turze uwag),**
- brak jasnych interpretacji, **zróznicowanie uwag w zależności od osoby sprawdzającej**, dowolność interpretacji przepisów.

Beneficjenci opisali to następująco.

Beneficjent (CAWI):

W kolejnych obiegach dokumentów przekazanych wraz z wnioskiem o płatność otrzymujemy nowe uwagi od poszczególnych departamentów oceniających, co uniemożliwia zamknięcie etapu korekty wniosku!!!

Beneficjent (FGI):

Institucja ma 60 dni na ocenę wniosku o płatność. We wniosku pojawiła się drobna pomyłka, więc instytucja ma następne 60 dni na rozpatrzenie drobnej poprawki. W sumie wnioskodawca jest 4 miesiące w plecy, a cały projekt trwa 12 miesięcy. Przez 1/3 czasu realizacji projektu wnioskodawca jest wstrzymany ze środkami i działaniami, bo czeka na weryfikację WoP. Co więcej, Wnioskodawca ma na poprawę wniosku 7 dni, a instytucja ma znów 2 miesiące na sprawdzenie poprawek. Czas od złożenia wniosku o płatność do ostatecznego zatwierdzenia to ok. pół roku.

Podczas wywiadu grupowego beneficjenci wskazywali, że **przedłużająca się procedura oceny wniosku o płatność często skutkuje utratą płynności finansowej**, zwłaszcza w przypadku organizacji pozarządowych. **Opóźnienia w refundacji środków mogą również w dużym stopniu wpływać na sprawność realizacji analizowanych programów** – mogą bowiem stanowić zagrożenie dla wykorzystania alokacji lub realizacji zasady n+3.

Dodatkowo, respondenci badania CAWI wskazywali na problem z dochowaniem terminu 7 dni kalendarzowych na ustosunkowanie się do uwag i przygotowanie odpowiedzi¹³. W przypadku przesłania uwag w piątek, często okazuje się, że beneficjentowi zostają de facto 4 dni robocze na przygotowanie odpowiedzi, które muszą być podpisane przez osobę zarządzającą.

Kolejnym problemem wskazywanym w przypadku PO WER był krótki termin na przygotowanie wniosku o płatność – tzn. 10 dni roboczych od zakończenia okresu rozliczeniowego. Według kilku respondentów weryfikacja wskaźników rezultatu dla dużej liczby uczestników projektu jest bardzo czasochłonna

¹² Raport dot. identyfikacji potrzebnych uproszczeń systemu realizacji polityki spójności w Polsce – komponent dot. infrastruktury, Jacek Kotrasiński, Fundacja EPSEC, Warszawa, 14.10.2016 r.

¹³ Zgodnie z wyjaśnieniami IZ RPO WPK, problem ten nie dotyczy tego programu. Gdy beneficjent poinformuje, że nie jest w stanie złożyć poprawek lub uzupełnień w terminie, to nie są wyciągane żadne konsekwencje.

czynnością, szczególnie jeśli większa grupa osób kończy udział w projekcie w ostatnim miesiącu rozliczeniowym.

Przedstawiciele instytucji systemu wdrażania biorący udział w badaniu wskazali, że proces wnioskowania o płatność jest obciążający również z ich perspektywy.

Podsumowując, w przypadku wnioskowania o płatności największe problemy dla beneficjentów stanowią:

- **czasochłonność przygotowania dokumentacji** załączanej do wniosku o dofinansowanie
- oraz **przewlekłość procesu weryfikacji i zatwierdzania wniosków o płatność** opóźniająca wypłatę środków i prowadząca w niektórych przypadkach do **utruty płynności finansowej beneficjentów** oraz **stanowiąca zagrożenie dla sprawności wdrażania programów**.

Tabela 6. Charakterystyka nadmiernych obciążeń w procesie wnioskowania o płatność oraz ich skutki

Nadmierne obciążenie	Charakter obciążeń	Skutki nadmiernych obciążeń administracyjnych)
<ul style="list-style-type: none"> – Fizyczne przygotowanie dużej liczby dokumentów (ich poszukiwanie, opisywanie, skanowanie, układanie, numerowanie, pieczętowanie i potwierdzanie za zgodność z oryginałem) – Dwukrotne przekazywanie tych samych informacji – Powtarzanie informacji we wniosku w różnych ujęciach 	Duża czasochłonność	<ul style="list-style-type: none"> – Frustracja beneficjentów – Mniej czasu na merytoryczną realizację projektów
Weryfikowanie, poprawianie i zatwierdzanie wniosków o płatność: <ul style="list-style-type: none"> – wielokrotne poprawianie tych samych dokumentów – zgłaszanie nowych uwag niezgłoszonych w poprzednich obiegach dokumentów – dowolność interpretacji różnych sprawdzających 	Opóźnienia w wypłacie środków	<ul style="list-style-type: none"> – Utrata płynności finansowej beneficjentów – Zagrożenie dla sprawności wdrażania poszczególnych PO

Źródło: opracowanie własne

W celu zidentyfikowania przyczyn tych obciążeń oraz oceny możliwości ich usunięcia lub ograniczenia przeprowadzono **analizę uwarunkowań prawnych**. Wykazała ona, że proces przygotowania i zatwierdzania wniosków o płatność jest regulowany oraz doprecyzowywany w trzech obowiązujących aktach prawnych, które opisano poniżej wg ich hierarchii.

Artykuł 132 **rozporządzenia ogólnego** nakłada na IZ **obowiązek wypłaty beneficjentowi całkowitej należnej kwoty dofinansowania w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia wniosku o płatność**. Bieg tego terminu **może zostać przerwany** w przypadku, gdy **kwota ujęta we wniosku o płatność jest nienależna** lub **odpowiednie dokumenty potwierdzające nie zostały przedłożone** lub wszczęto dochodzenie w związku z ewentualnymi nieprawidłowościami mającymi wpływ na dane wydatki. Dokumenty potwierdzające, o których mowa, mogą dotyczyć potwierdzenia (art. 125 ust. 4 lit. a), czy:

- dofinansowane produkty i usługi zostały dostarczone,
- wydatki deklarowane przez beneficjentów zostały zapłacone,

- spełniają one obowiązujące przepisy prawa, wymagania programu operacyjnego oraz warunki wsparcia operacji.

Art. 19 ust. 1 **ustawy wdrożeniowej** zakłada, że **w ramach wniosku o płatność beneficjent: wnioskuje o zaliczkę lub refundację, wykazuje wydatki** poniesione na realizację projektu, **przekazuje informację o postępie** realizacji projektu oraz **załącza dokumenty niezbędne do rozliczenia projektu** określone w umowie o dofinansowanie projektu lub w decyzji o dofinansowaniu projektu. Dodatkowo, art. 22 ust. 2 pkt 2 lit. a) zakłada **możliwość dokonania weryfikacji wydatków w formie kontroli** składanego przez beneficjenta wniosku o płatność. Kontrole te mogą także przybrać formę weryfikacji dokumentów w zakresie prawidłowości przeprowadzenia właściwych procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych lub udzielania pomocy publicznej (art. 22 ust. 4). Kontrole mogą być wykonywane na próbie dokumentów wg metodyki określonej przez IZ (art. 22 ust. 6). Dalej art. 24 ust. 9 dopuszcza dwie ścieżki postępowania w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości indywidualnej, **zarówno przed zatwierdzeniem wniosku o płatność, jak i w uprzednio zatwierdzonym wniosku o płatność**. W pierwszym przypadku – instytucja zatwierdzająca wniosek o płatność dokonuje pomniejszenia wartości wydatków kwalifikowalnych ujętych we wniosku o płatność złożonym przez beneficjenta o kwotę wydatków poniesionych nieprawidłowo, zaś w drugim – nakłada korektę finansową oraz wszczyna procedurę odzyskiwania od beneficjenta kwoty współfinansowania UE w wysokości odpowiadającej wartości korekty.

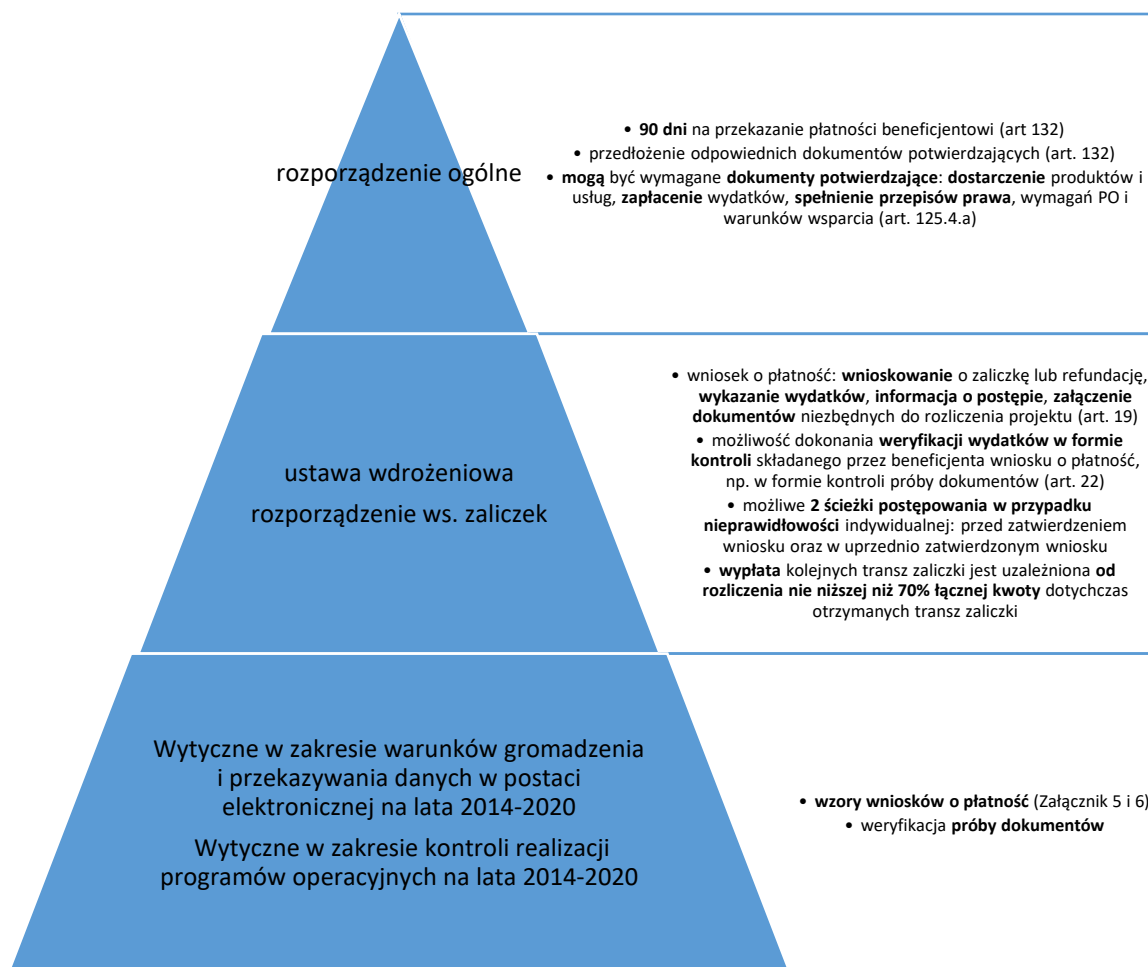
Kolejnym dokumentem obowiązującym beneficjentów regulującym kwestie płatności są **Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020** (w tym akapicie dalej: Wytyczne). Wytyczne wydane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego zostały usankcjonowane w art. 4 i 5 ustawy wdrożeniowej. Na mocy tych Wytycznych SL2014 to aplikacja, która m.in. umożliwi Beneficjentom rozliczanie realizowanych przez nich projektów zgodnie z wymogami rozporządzenia ogólnego (Podrozdział 3 pkt 1). W ramach procesów związanych z rozliczaniem projektów SL2014 zapewnia funkcjonowanie wystandaryzowanych formularzy, obsługę procesów i komunikację w zakresie gromadzenia i przesyłania danych dotyczących wniosków o płatność, ich weryfikacji, w tym zatwierdzania, poprawiania, przekazywania do poprawy i wycofywania (Podrozdział 3 pkt 2.1). Wzory wniosków o płatność Beneficjenta stanowią Załączniki 5 (EFRR i FS) i 6 (EFS) do Wytycznych.

Kolejnym dokumentem regulującym kwestie weryfikowania płatności są **Wytyczne w zakresie kontroli realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020** (w tym akapicie dalej: Wytyczne). Zgodnie z ich zapisami weryfikacji podlega co najmniej próba dokumentów poświadczających prawidłowość wydatków ujętych w każdym wniosku o płatność. Metodyka doboru próby jest opracowywana przez instytucje.

W przypadku PO WER oraz działań finansowanych z EFS w ramach RPO dofinansowanie jest wypłacane w formie zaliczek. Zgodnie z zapisami Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie zaliczek w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich wypłata drugiej i kolejnych transz zaliczki jest uzależniona od rozliczenia określonej w umowie o dofinansowanie części, nie niższej jednak niż 70% łącznej kwoty dotychczas otrzymanych transz zaliczki.

Podczas nowelizacji ustawy wdrożeniowej w 2017 r. zrezygnowano z tworzenia wytycznych programowych i ograniczono je tylko do wytycznych opracowywanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 4 ust. 2 pkt 3). Powyższy opis obowiązujących przepisów został przedstawiony na rysunku poniżej.

Rysunek 5. Szczegółowość wymagań dotyczących wnioskowania o płatność w poszczególnych aktach prawnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy uregulowań prawnych

Jak widać z powyższego zestawienia obowiązek skontrolowania dokumentów został wprowadzony w wytycznych do kontroli. Próba dokumentów podlegających kontroli jest każdorazowo i indywidualnie określana przez IZ i IP danego PO. Jeden z przedstawicieli KE wskazał, że w regionach zdarza się nadal sprawdzenie 100% dokumentów wraz z wnioskiem o płatność, zamiast kontroli na próbie przygotowanej na podstawie analizy ryzyka. Co więcej, zdarza się również, że kolejna kontrola podważa wcześniejsze rozstrzygnięcia i nakłada korekty mimo, że wcześniej wniosek o płatność został zaakceptowany, co dyskredytuje argument, w postaci mniejszego ryzyka korekt finansowych, na rzecz stosowanego rozwiązania.

Po drugie, zestawienie wymogów prawnych wskazuje, że ani w rozporządzeniach KE ani w ustawie wdrożeniowej czy rozporządzeniu ws. zaliczek **wypłata środków nie została uzależniona od zatwierdzenia wniosku o płatność**. Wymóg ten pojawia się we wzorach umów o dofinansowanie, które są kształtowane przez IZ i IP poszczególnych programów. Również w przypadku rozliczania zaliczkowego w ramach EFS, to w umowie zawarto zapis o wypłacie środków (n+1) po złożeniu i zweryfikowaniu wniosku o płatność rozliczającego ostatnią transzę dofinansowania (n), w którym wykazano wydatki kwalifikowalne rozliczające co najmniej 70% łącznej kwoty otrzymanych transz dofinansowania, oraz po zatwierdzeniu przez Instytucję Zarządzającą wniosku o płatność rozliczającego przedostatnią transzę dofinansowania (n-1). Tak czy inaczej jest to rozwiązanie mniej restrykcyjne niż w przypadku działań finansowanych z EFRR czy FS.

Uproszczenia

Jeśli chodzi o uproszczenia, to sami beneficjenci wskazywali m.in. następujące propozycje: kontrolowanie dokumentów na etapie weryfikacji i zatwierdzania wniosku o płatność końcową czy rozliczanie projektów podmiotów podlegających tak czy inaczej ustawie o finansach publicznych w maksymalnie uproszczony sposób, np. na podstawie zestawienia faktur.

Przedstawiciele KE wskazywali na następujące możliwości: większe korzystanie z możliwości stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków oraz oddzielenie procesu wypłacania środków od procesu weryfikacji i zatwierdzania wniosków o płatność.

W związku z powyższym, po analizie uregulowań prawnych jako **rekomendację strategiczną w tym obszarze** na kolejny okres programowania proponujemy analizę możliwości **nieuzależnienia wypłaty środków od zatwierdzenia WoP**. Rozwiązanie takie jest akceptowane przez KE i stosowane np. w Rumunii. Ewentualne korekty mogłyby być rozliczane w ramach kolejnych wniosków o płatność. Wdrożenie tego rozwiązania wymagałoby jednak przeanalizowania ryzyk z nim związanych (np. związanych z wysokimi korektami), zwłaszcza w zależności od typu projektów – bardziej prawdopodobnym wydaje się jego zastosowanie w przypadku projektów nieinfrastrukturalnych.

Dodatkowo, zachęcamy do **większego wykorzystania możliwości stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków**, również poza PO WER i działaniami finansowanymi z EFS w ramach RPO¹⁴, jak również wdrożenia kilku **rekomendacji o charakterze technicznym**, tj.: większego zrównania praw obu stron umowy (np. wprowadzenie możliwości jednokrotnego zgłaszania **nowych**, niezgłoszonych wcześniej, uwag przez instytucję weryfikującą WoP, wprowadzenie analogicznego 7-dniowego terminu na ponowne sprawdzenie wniosku po poprawkach beneficjenta).

Wprowadzenie postulowanych uproszczeń (zwłaszcza: zwiększenie stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków oraz wprowadzenie możliwości jednokrotnego zgłaszania uwag przez instytucję weryfikującą WoP) będzie skutkowało zmniejszeniem obciążeń administracyjnych również po stronie instytucji systemu wdrażania.

Bardziej szczegółowe analiza możliwości, kosztów oraz korzyści proponowanych uproszczeń została zaprezentowana w tabeli na następnej stronie.

Tabela 7. Analiza możliwości, korzyści i kosztów wprowadzenia uproszczeń w procesie wnioskowania o płatność

Nadmierne obciążenie	Propozycja uproszczeń	Charakter uproszczeń (usunięcie, ograniczenie, usprawnienie)	Korzyści uzyskane z wprowadzenia uproszczeń	Koszty wprowadzenia uproszczeń - po stronie beneficjentów, instytucji	Możliwość wprowadzenia zmian (gł. prawna)
– Fizyczne przygotowanie dużej liczby dokumentów (ich poszukiwanie, opisywanie, skanowanie, układanie, numerowanie, pieczętowanie i	1. Zwiększenie stosowania uproszczonych metod rozliczania wydatków 2. Automatyczne zaciąganie informacji z innych	1. Ograniczenie 2. Usunięcie	Beneficjent – Zmniejszenie liczby dokumentów spowoduje zmniejszenie czasochłonności przygotowania WoP	Beneficjent 1. Brak kosztów 2. Brak kosztów Instytucja 1. i 2. - zwiększone zaangażowanie na etapie wprowadzania	1. Konieczne zmiany Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków 2. Zmiana systemu SL2014

¹⁴ Przykładowo, w ramach RPO WPM stosowane zgodnie z Wytycznymi dot. kwalifikowalności wydatków – ograniczone kwotą 100 tys. EUR.

Nadmierne obciążenie	Propozycja uproszczeń	Charakter uproszczeń (usunięcie, ograniczenie, usprawnienie)	Korzyści uzyskane z wprowadzenia uproszczeń	Koszty wprowadzenia uproszczeń - po stronie beneficjentów, instytucji	Możliwość wprowadzenia zmian (gł. prawna)
<p>potwierdzanie za zgodność z oryginałem)</p> <p>– Powtarzanie informacji we wniosku w różnych ujęciach</p>	<p>miejsc WoP (raczej w nowym systemie)</p>		<p>– Mniejsza liczba dokumentów, mniejsza liczba potencjalnych błędów, szybsze zatwierdzenie WoP będzie skutkowało zwiększeniem pewności</p> <p>Instytucja</p> <p>– ograniczenie kosztów instytucjonalnych związanych z mniejszą liczbą dokumentów do weryfikacji</p>	<p>zmian, możliwe do wprowadzenia bez zwiększania zatrudnienia i ponoszenia dodatkowych kosztów</p>	
<p>Długotrwałe weryfikowanie, poprawianie i zatwierdzanie wniosków o płatność:</p> <p>– Wielokrotne poprawianie tych samych dokumentów</p> <p>– Zgłaszanie przez instytucję weryfikującą wniosek nowych uwag niezgłoszonych w poprzednich obiegach dokumentów</p> <p>– Dowolność interpretacji różnych sprawdzających</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza możliwości niezależniania wypłaty środków od zatwierdzenia WoP w kolejnej perspektywie i w zależności od charakteru projektu 2. Możliwość jednokrotnego zgłaszania uwag przez instytucję weryfikującą WoP, określony czas na ponowną weryfikację WoP 3. Przyjęcie zasady interpretacji na korzyść beneficjenta, a następnie niekwestionowanie raz podjętych decyzji 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Usunięcie 2. Ograniczenie 3. Ograniczenie 	<p>Beneficjent</p> <p>1., 2., 3. brak ryzyka opóźnień w realizacji projektów i utraty płynności finansowej</p> <p>Instytucja</p> <p>1. Szybsze wydatkowanie środków i realizacja zasady n+3</p> <p>2. Zmniejszenie czasochłonności procesu oceny</p>	<p>Beneficjent</p> <p>1., 2., 3. Brak kosztów</p> <p>1. Zwiększone ryzyko korekt finansowych</p> <p>Instytucja</p> <p>1., 2. - zwiększone zaangażowanie na etapie wprowadzania zmian, możliwe do wprowadzenia bez zwiększania zatrudnienia i ponoszenia dodatkowych kosztów</p> <p>3. koszty ewentualnych szkoleń</p> <p>1. ryzyko zwiększenia się liczby korekt w ramach całego PO i przesunięcie ich na późniejszy etap</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Konieczne zmiany umów o dofinansowanie oraz wzorów umów + zmiany procedur instytucji 2. Jw. + zmiany procedur instytucji 3. Zwiększenie szkoleń z wiedzy o kwalifikowalności środków oraz kompetencji miękkich, jak również tworzenie baz wiedzy

Źródło: opracowanie własne

IV.4. Obsługa bazy SL oraz zakres gromadzonych danych

Na obsługę bazy SL oraz innych baz informatycznych jako na czynność najbardziej obciążającą wskazuje 11% respondentów (113 wskazań), co czyni tę czynność **drugą czynnością** wymagającą najpilniejszego uproszczenia na etapie realizacji.

Najczęściej tę czynność wskazują beneficjenci PO WER – 16% wskazań, następnie RPO WŚW (13%), RPO WPM (12%), natomiast beneficjenci PO LIŚ – tylko w 9% przypadków. **Najrzadziej** obsługa bazy wskazywana jest przez beneficjentów RPO WPK – w przypadku tego programu tylko 6% beneficjentów uważa, że jest to czynność wymagająca jak najszybszego uproszczenia. Ten niski odsetek wskazań w przypadku województwa podkarpackiego może wynikać z prowadzonych przez instytucję zarządzającą szkoleń dla beneficjentów dotyczących obsługi bazy. Z kolei – tak wysoki odsetek wskazań w przypadku PO WER prawdopodobnie jest związany z dodatkowymi obowiązkami nałożonymi na beneficjentów tego programu, a mianowicie – monitorowaniem uczestników projektów. Do realizacji tej czynności wykorzystywana jest również baza SL.

Beneficjenci wskazujący, że w pierwszej kolejności należy uprościć **obsługę bazy SL i innych baz informatycznych szacują, że czynność ta zajmuje im średnio ok. 48% czasu** w stosunku do wszystkich czynności związanych z comiesięczną obsługą administracyjną realizacji dofinansowanego projektu. I znów – obsługa bazy SL w przypadku PO WER zajmuje więcej czasu niż w przypadku innych programów. Beneficjenci PO WER wskazują, że ta czynność zajmuje im średnio nieco ponad 50% czasu, w przypadku RPO WPK jest to 48,50% czasu, PO LIŚ – prawie 47%, RPO WPM – prawie 44%. Najmniej czasu obsługa bazy SL zabiera beneficjentom RPO WŚW – tylko ok. 40% czasu.

Analizując odpowiedzi beneficjentów dotyczące tego, na czym konkretnie polegają nadmierne obciążenia podczas obsługi bazy SL, można zauważyć, że są to w dużej mierze **problemy techniczne**, wynikające z częstego zawieszania się bazy podczas składania wniosków o płatność oraz logowania się w tym okresie do systemu.

Powyższe problemy wynikają prawdopodobnie z większego obciążenia bazy SL w okresie składania wniosków o płatność. Powoduje to, że przy zawieszeniu się systemu **dane wprowadzone już przez beneficjenta w danej sesji logowania nie zostają zapisane i są tracone**. Beneficjenci muszą dane wprowadzać kolejny raz, co konsumuje według nich bardzo dużo czasu.

Beneficjent (CAWI):

Czynności wykonywane nie są wprawdzie skomplikowane, ale są bardzo czasochłonne ze względu na długie zaczytywanie wprowadzanych danych do systemu lub kłopoty z jego działaniem - niezapisanie danych mimo wcześniejszej informacji o ich zapisaniu, rozłączanie, znikanie zapisanych danych uczestników projektu, itp.

Niektórzy beneficjenci wskazują na **konieczność odświeżania systemu co 20 minut**. Co więcej, za kłopotliwe uznają, że system **nie pokazuje ostrzeżenia/przypomnienia** o tym, że za chwilę skończy się czas oraz nie zapisuje danych, które przed wylogowaniem zostały wprowadzone i że nie ma możliwości pracy off-line.

Beneficjent (CAWI):

Beneficjent podczas wprowadzania danych do SL2014 musi pamiętać o 20-min. czasie pracy programu, zamiast skupić się na merytorycznych danych dotyczących projektu wprowadzanych do tego programu. Pomimo pracy w programie - uzupełniania pól, program nie zachowuje wprowadzonych informacji.

Na specyficzne problemy wskazują beneficjenci PO WER oraz PO liŚ. W przypadku PO WER (oraz projektów EFS realizowanych z RPO), beneficjenci skarżą się na brak pełnej kompatybilności między bazą SL oraz programem Syriusz, z którego korzystają powiatowe urzędy pracy. Beneficjenci zauważają, że mimo iż jest możliwość transferowania danych z Syriusza do bazy SL, to często po ich zaimportowaniu do SL pojawiają się błędy, co powoduje konieczność weryfikacji i poprawy danych.

Beneficjent (CAWI):

Brak całkowitej kompatybilności systemu Syriusz z SL2014. To powoduje powstawanie rozbieżności lub konieczność sprawdzania danych i ich modyfikowania. Dane te są już dostępne w systemie Syriusz jednakże ze względu na błędy lub niedopasowanie obydwu aplikacji występuje konieczność ponownego badania danych i ich modyfikacji.

Z kolei w przypadku PO liŚ – beneficjenci uważają, że bardzo czasochłonne jest skanowanie dokumentów i podpinanie ich pod konkretne pozycje wniosku o płatność. Cząso- i pracochłonne jest również zmniejszanie plików, których objętość przekracza dopuszczalne wielkości załączników. Jedna z instytucji zarządzających zwróciła z kolei uwagę na brak możliwości automatycznego „przepinania” WNP pod właściwą wersję umowy (aneks) bez konieczności jego wycofania i ponownego wypełniania dużej liczby pól i dokumentów.

Beneficjent (CAWI):

Bardzo czasochłonne jest podpinanie dokumentów księgowych pod konkretne pozycje w zestawieniu dokumentów. Powinna istnieć możliwość jakiegoś hurtowego przeciągnięcia zeskanowanych faktur pod konkretne pozycje zestawienia dokumentów. Nasze wnioski o płatność zawierają bardzo często około 300 pozycji. Każda faktura po zeskanowaniu musi zostać dodana, wraz z koniecznymi opisami w odpowiednich polach, do bazy dokumentów. Później pod wejściu w tą bazę dokumentów następuje dopiero przypisywanie do konkretnych pozycji w danym wniosku.

Obciążeniem związanym z obsługą bazy SL jest **zakres danych** wymaganych do wprowadzenia do bazy **w związku z monitorowaniem uczestników projektu oraz monitorowaniem czasu pracy personelu projektu**. Obowiązek monitorowania uczestników projektu dotyczy tylko beneficjentów EFS. W badaniu CAWI 10% respondentów realizujących projekty współfinansowane z EFS wskazało gromadzenie danych uczestników projektów jako czynność najbardziej obciążającą i oszacowało, że poświęca jej 51% czasu związanego z całomiesięczną obsługą administracyjną projektu.

Czasochłonność tej czynności dobrze ilustruje wypowiedź jednego z respondentów wywiadów indywidualnych, który wskazał, że przy 1000 uczestników projektu jeden pracownik musi poświęcić 12h dziennie przez 3 miesiące, żeby wprowadzić dane do bazy SL.

W przypadku bazy personelu 4% respondentów uznaje wprowadzanie danych personelu projektu do SL 2014 za czynność, którą należy w pierwszej kolejności uprościć. Ci respondenci, którzy wskazali na ten obszar występowania obciążeń, szacują, że poświęcają tej czynności średnio 37% czasu na obsługę administracyjną projektu. Wskazuje to na dodatkowe nadmierne obciążenia związane z obsługą bazy SL.

Problemy związane z monitorowaniem uczestników projektów dotyczą przede wszystkim konieczności zbierania a następnie wprowadzania do bazy szerokiego zakresu informacji o uczestnikach. Z punktu widzenia beneficjentów **zakres wymaganych danych jest nieuzasadniony celem realizowanego projektu**. Wśród wskazywanych problemów pojawia się kwestia gromadzonych danych dotyczących sytuacji rodzinno-społecznej uczestnika (sytuacja gospodarstwa rodzinnego), danych dotyczących miejsca zamieszkania na obszarach według stopnia urbanizacji, czy danych wrażliwych takich jak informacje o niepełnosprawności czy przynależności do mniejszości narodowej lub etnicznej. Zbieranie tak szerokiego zakresu informacji **traktowane jest przez beneficjentów jako wyśrubowany standard niewspółmierny do celów projektów**.

Beneficjent (CAWI):

Dane dotyczące uczestników w projektach EFS są zdecydowanie zbyt obszerne i szczegółowe. Obrazem tego jest np. fakt, że realizując dwa programy stypendialne: jeden finansowany z budżetu województwa, drugi finansowany z EFS stosuje się inne formularze, wzory umów, i tak: wniosek o styp. z programu wojewódzkiego to 2-3 strony, wniosek o stypendium z EFS to ok. 5 stron + załączniki, oświadczenia, następnie ankiety dotyczące statusu uczestnika projektu, zawierające bardzo osobiste a jednocześnie niepotrzebne pytania.

Respondenci wskazują, że **nie ma uzasadnienia dla zbierania danych, które gromadzone są przez instytucje publiczne** w związku z realizacją przez nich obowiązków ustawowych np. gromadzonych danych przy rejestracji jako osoba bezrobotna w PUP. Trudności związane z badaniem kwalifikowalności uczestników projektu w trakcie rekrutacji wskazują, że **jakość zbieranych danych przez beneficjentów też może być zróżnicowana**. Jak to podsumował jeden z respondentów wywiadów:

Przedstawiciel KE (IDI):

Jakość tych danych zawsze będzie zła. To do tego jest ewaluacja, bierze się próbę. Nie trzeba stu tysięcy ludzi sprawdzić, dwieście by wystarczyło, oczywiście nie będziemy mieć wszystkich informacji, ale te dane z porządnie dobranej próby (...) osób będą dużo lepsze niż zbieranie każdej osoby, gdzie będzie tak, że jedni będą sobie jaja robić zwłaszcza dla takich cech, które są rzadkie w populacji. (...) Nawet nie dostajemy wiarygodnych danych, więc jak się wypełnia taką czterostronicową metryczkę do EFS-u, to jest absurd.

Techniczną trudnością jest **wprowadzanie danych dotyczących miejsca zamieszkania**. Problemy pojawią się przy korzystaniu ze spisu ulic zawartego w bazie, który nie jest jednolity i/lub nieaktualny. Nie pozwala to na zbieranie danych w jednym układzie, który można by zaciągać do bazy. Czasochłonny jest też wybór województwa, powiatu, miejscowości z rozwijalnej listy, szczególnie w przypadku dużej liczby uczestników projektów.

Zbieranie szerokiego zakresu danych od uczestników projektów wpływa **na trudności w rekrutacji uczestników**. Konieczność ujawniania danych osobistych może powodować niezrozumienie wśród uczestników projektów, co do zamiarów i celów beneficjenta, szczególności w sytuacji, gdy dane nie są bezpośrednio związane z tematyką projektu. Pojawia się wśród nich również obawa, czy dane te będą bezpiecznie przechowywane i przetwarzane, także w kontekście zmian w ustawie o ochronie danych osobowych. **Może to powodować rezygnację z uczestnictwa w projekcie**. Co więcej, czasochłonność tej czynności może **przekładać się negatywnie na osiągnięcie celów projektowych**. Jak zauważył jeden z respondentów ankiety CAWI:

Beneficjent (CAWI):

Pracujemy dla NFZ i mamy obowiązek wypełniania ankiet pacjentów. Dodatkowe ankiety do wypełniania są dla pacjentek niezrozumiałe oraz budzą sprzeciw nie mówiąc o tym, że opóźniają wykonanie samego badania i paradoksalnie do założeń programu, który zakłada wzrost zgłaszalności na badania, obniżają ilości ich codziennego wykonania. Przed programem rejestrowaliśmy pacjentki na badanie mammograficzne co 6 minut. W związku z obowiązkiem wypełniania dodatkowej ankiety musimy rejestrować pacjentki co 8 minut.

Kolejną problematyczną kwestią jest **monitorowanie czasu pracy personelu i wprowadzanie tych danych do bazy SL**. Jak zauważają respondenci problemem przy wprowadzaniu danych do bazy jest **pewna nieelastyczność bazy, która nie pozwala (w niektórych przypadkach) na faktyczne odzwierciedlenie rzeczywistego czasu pracy personelu**. Problemy wynikają z konieczności szczegółowego rozpisywania czasu pracy w podziale na dni i godziny. Trudności pojawiają się na przykład wtedy, gdy trenerzy czy nauczyciele pracują w systemie godzin lekcyjnych. W takich sytuacjach informacje są uśredniane i nie pokazują stanu faktycznego. Wymaga to też poświęcenia dodatkowego czasu na opisywanie takich niestandardowych sytuacji w komentarzu. Jak określił to jeden z respondentów wywiadów indywidualnych, **tak powstaje fikcja na potrzeby wypełnienia obowiązku administracyjnego**. Konsekwencją tego jest brak transparentności, co może skutkować w opóźnieniach przy weryfikacji wniosku o płatność, lub też negatywnymi wynikami kontroli.

Problemem technicznym jest również **brak możliwości importu i eksportu danych z plików excelowskich przy wprowadzaniu danych do bazy personelu**. W związku z tym muszą być one wpisywane ręcznie. W wyniku konieczności prowadzenia bazy personelu **powstają również równoległe systemy monitorowania czasu pracy personelu – wewnętrzne na potrzeby pracodawcy (w związku z obowiązkiem ewidencjonowania czasu pracy pracowników) oraz te w bazie personelu**. Oznacza to tylko więcej pracy dla beneficjenta. W opinii instytucji systemu wdrażania gromadzenie danych o personelu jest odpowiedzią na rzeczywistość istniejący problem (zawyżanie czasu pracy).

Podsumowując, w przypadku obsługi bazy SL najbardziej kłopotliwe są następujące kwestie:

- częste **zawieszanie się bazy** w trakcie pracy,

- **wylogowywanie** beneficjenta **bez zapisania dotychczas wprowadzonych danych**,
- konieczność odświeżania systemu **co 20 minut**,
- brak pełnej kompatybilności z **systemem Syriusz**,
- trudności z **załączaniem dokumentów** do wniosku o płatność oraz z podłączaniem wniosku o płatność pod właściwą wersję umowy,
- zbyt szeroki zakres zbieranych danych o uczestnikach projektów,
- **techniczne trudności** wprowadzania danych na temat miejsca zamieszkania,
- nieelastyczność bazy pod kątem zakresu wprowadzanych danych,
- **brak możliwości importu i eksportu danych do bazy personelu**,
- **powielanie** w bazie **informacji** zbieranych przez beneficjenta.

Tabela 8. Charakterystyka nadmiernych obciążeń w obszarze obsługi bazy SL i zakresu zbieranych danych

Nadmierne obciążenie	Charakter obciążeń	Skutki nadmiernych obciążeń administracyjnych)
<ul style="list-style-type: none"> – Zawieszanie się systemu SL 2014 – Wylogowanie bez zapisania danych – Konieczność odświeżania systemu co 20 minut – Brak pełnej kompatybilności z systemem Syriusz – Trudność z załączaniem dokumentów do wniosku o płatność oraz z podpinaniem wniosku o płatność pod właściwą wersję umowy 	<p>Duża czasochłonność</p>	<p>Brak możliwości skupienia się na merytorycznym opisie do wniosku o płatność, frustracja, w niektórych przypadkach - nawet opóźnienie złożenia wniosku</p>
<ul style="list-style-type: none"> – Zbyt szeroki zakres zbieranych danych o uczestnikach projektu – Trudności z wprowadzaniem danych uczestników do bazy SL 	<p>Duża czasochłonność Utrudnienia w rekrutacji uczestników projektu</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Dodatkowe koszty związane z czasem poświęconym na wprowadzanie danych do systemu – Trudności w osiągnięciu wskaźników projektu (w wyniku rezygnacji uczestników z udziału w projekcie lub poświęcenia czasu na zbieranie danych zamiast na realizację celów projektowych)
<ul style="list-style-type: none"> – Nieelastyczność bazy personelu – Brak możliwości importu i eksportu danych – Powielanie informacji zbieranych przez beneficjenta 	<p>Duża czasochłonność Poczucie bezcelowości wykonywanej czynności obawy przed wynikami kontroli</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Dodatkowe koszty związane z czasem poświęconym na wprowadzanie danych do systemu – Brak możliwości dokładnego odzwierciedlenia stanu faktycznego w bazie może powodować opóźnienia w weryfikacji wniosku płatność, jak i zagrażać negatywnymi wynikami kontroli

Źródło: opracowanie własne

W celu zidentyfikowania źródeł obciążeń oraz oceny możliwości ich usunięcia lub ograniczenia przeprowadzono **analizę uwarunkowań prawnych**. Wymiana informacji pomiędzy beneficjentami a odpowiednimi instytucjami za pomocą systemów elektronicznej wymiany danych (a takim systemem jest właśnie baza SL 2014) jest uregulowana oraz doprecyzowana w trzech głównych aktach prawnych, które opisano poniżej wg ich hierarchii.

Artykuł 122 **rozporządzenia ogólnego** stanowi, że **nie później niż do dnia 31 grudnia 2015 r.** Państwo Członkowskie zapewni, by **każda wymiana informacji** pomiędzy beneficjentami a instytucją zarządzającą, instytucją certyfikującą, instytucją audytową i instytucjami pośredniczącymi **mogła być realizowana za pomocą systemów elektronicznej wymiany danych**. Systemy takie mają zapewnić beneficjentom jednokrotne przekazanie wszystkich informacji, które są niezbędne do prawidłowego rozliczenia danego projektu.

W sposób szczegółowy systemy elektronicznej wymiany danych opisane zostały w **rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 1011/2014** z dnia 22 września 2014 r. ustanawiającym szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania Komisji określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi. Rozporządzenie to w art. 9 ust. 3 określa minimalne funkcje, które powinny posiadać systemy wymiany informacji. Są to:

- formularze interaktywne lub formularze uprzednio wypełnione przez system na podstawie danych zapisywanych na kolejnych etapach procedur;
- automatyczne obliczanie (w stosownych przypadkach);
- automatyczne zintegrowane kontrole, które w miarę możliwości ograniczają wielokrotną wymianę dokumentów lub informacji;
- generowane przez system komunikaty, które informują beneficjenta o możliwości podjęcia określonych czynności;
- śledzenie statusu on-line, które umożliwia beneficjentowi monitorowanie bieżącego statusu projektu;
- dostępność wszystkich poprzednich danych i dokumentów przetworzonych przez system elektronicznej wymiany danych.

Kolejnym dokumentem obowiązującym beneficjentów regulującym kwestie bazy SL 2014 są *Wytyczne w zakresie warunków gromadzenia i przekazywania danych w postaci elektronicznej na lata 2014-2020*. Wytyczne określają, że jednym z celów SL 2014 jest umożliwienie beneficjentom rozliczania realizowanych przez nich projektów zgodnie z wymogami rozporządzenia ogólnego. W tych Wytycznych określone są procesy związane z rozliczaniem projektów, które są obsługiwane za pomocą SL 2014 oraz zakres danych podlegających wymianie.

Oprócz powyższych dokumentów o charakterze prawnym, istnieje również dokument o charakterze instruktorzowym - Centralny system teleinformatyczny SL2014 - Podręcznik Beneficjenta wraz z uszczegółowieniem Podręcznika dla Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Zakres danych zbieranych w bazach informatycznych związany z obowiązkiem monitorowania uczestników projektu wynika **bezpośrednio z przepisów unijnych**. Zgodnie z **art. 125 rozporządzenia ogólnego** instytucja zarządzająca zapewnia, aby dane były gromadzone, wprowadzane do systemu elektronicznej rejestracji i przechowywane, a dane na temat wskaźników były podzielone według płci. Niedopełnienie tego obowiązku może skutkować zawieszeniem w całości lub części płatności okresowych na poziomie priorytetów lub programów operacyjnych (**art. 142 rozporządzenia ogólnego**). Wspólny zestaw wskaźników produktu i rezultatu określony został **zgodnie z art. 5 rozporządzenia o EFS** w załączniku I i II do tego rozporządzenia.

Polskie wytyczne uszczegółwiają te przepisy. I tak *Wytyczne w zakresie monitorowania postępu rzeczowego realizacji programów operacyjnych na lata 2014-2020* określają szczegółowe zasady dotyczące monitorowania wskaźników, w tym obowiązki i zakres gromadzonych danych uczestników projektów. W wytycznych określone są również wyjątki dotyczące zbierania danych wrażliwych. Załącznik 7 do *Wytycznych Zakres danych nt. uczestników projektów współfinansowanych z EFS gromadzonych w centralnym systemie teleinformatycznym* określa szczegółowo, jakie dane uczestników indywidualnych i pracowników instytucji oraz uczestników instytucjonalnych muszą być gromadzone w systemie.

Wytyczne dot. w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 określają z kolei obowiązki beneficjentów związane z badaniem kwalifikowalności uczestników projektu.

Z analizy prawnej wynika, że **obowiązek gromadzenia danych uczestników projektów** w systemie informatycznym wynika z przepisów unijnych. Przepisy te nie determinują jednak stopnia, w jakim obowiązek ten spoczywa na instytucji, a w jakim na beneficencie. Z przepisów unijnych nie wynika również konieczność szczegółowego zbierania danych dotyczących miejsca zamieszkania.

Jeśli chodzi o bazę personelu to **rozdział 6.15 Wytycznych** w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 reguluje obowiązek i zakres danych wprowadzanych do bazy personelu przez beneficjentów. Zakres danych obejmuje m.in. „dane dotyczące faktycznego czasu pracy w danym miesiącu kalendarzowym, ze szczegółowością wskazującą na rok, miesiąc, dzień i godziny zaangażowania.” Obowiązek ten nie wynika jednak ani z przepisów unijnych ani z przepisów prawa krajowego. Jego wprowadzenie jest konsekwencją audytów komisyjnych, które zwróciły uwagę na nieprawidłowości w czasie pracy personelu projektów.

Uproszczenia

Analiza obszaru dotyczącego bazy SL 2014 prowadzi do wniosku, że **obciążenia** odczuwane przez beneficjentów mają w głównej mierze **charakter techniczny i technologiczny**. To, co w znacznej mierze ułatwiłoby pracę beneficjentom to przede wszystkim zwiększenie możliwości pracy wielu beneficjentów w jednym czasie (szczególnie w okresie wzmożonego ruchu w systemie – w terminach okołosprawozdawczych). Tam, gdzie możliwa jest identyfikacja okresów kumulacji prac beneficjentów nad wnioskami o płatność (np. koniec okresów sprawozdawczych, koniec roku w przypadku instytucji publicznych) rozwiązaniem mogącym nieco „rozładować” system mogłoby być większe zdywersyfikowanie terminów sprawozdawczych (np. dla niektórych beneficjentów zamknięcie okresu sprawozdawczego następowaloby z 5, 10, 15, 20, 25 i 30 dniem danego miesiąca). W ustaleniu terminu właściwego dla danego beneficjenta przy rozpoczęciu umowy mógłby pomagać sam SL 2014, który zbiera te informacje w odniesieniu do wszystkich beneficjentów. System mógłby podliczać, które terminy są mniej obciążone i takie terminy sugerować.

Kwestią uciążliwą dla beneficjentów jest również automatyczne wylogowywanie z systemu po 20 minutach bez dodatkowego alertu (oprócz licznika czasu), że czas do wylogowania się kończy. Dlatego proponujemy **wydłużyć czas bezczynności przy pojedynczym zalogowaniu** – do 30 minut oraz **wprowadzić wyraźne alerty o zbliżającym się czasie wylogowania** (np. 5 minut i 1 minutę przed upływem czasu). W przypadku automatycznego wylogowania system powinien również **automatycznie zapamiętywać wprowadzone w nim zmiany** do momentu wylogowania.

Istotne jest też **uproszczenie pobierania danych** z systemu Syriusz w taki sposób, by po zaimportowaniu ich nie było konieczności weryfikacji poprawności zaimportowanych danych i ich modyfikacji.

Koniecznym jest też rozwiązanie problemu z załącznikami do wniosku o płatność – **tu należałoby zastanowić się nad technicznymi możliwościami zwiększenia objętości pojedynczego załącznika**. Ewentualnie rozważyć można również, **by do pojedynczej pozycji w zestawieniu wydatków we wniosku o płatność załączyć można było więcej niż tylko jeden plik**. Wtedy należałoby pewnie wprowadzić konieczność odpowiedniego nazewnictwa dokumentów załączanych – np. nazwy wszystkich dokumentów dla danej pozycji powinny się zaczynać od numeru tej pozycji. Ułatwieniem dla instytucji byłoby z kolei wprowadzenie możliwości automatycznego załączania WoP pod aktualną wersję umowy.

Analiza obszaru dotyczącego gromadzenia i przetwarzania w bazie danych uczestników projektów prowadzi do wniosku, że **ciężar związany z gromadzeniem danych na potrzeby monitorowania wskaźników EFS został w znacznej mierze przerzucony na beneficjentów wsparcia**. Wywiady przeprowadzone z Komisją Europejską wskazują, że jest przestrzeń do ograniczania zakresu zbieranych danych w EFS na potrzeby monitorowania wspólnych wskaźników w nowej perspektywie finansowej. **Wymaga to zmiany przepisów unijnych dotyczących zakresu monitorowanych wskaźników w kierunku ich ograniczenia**. W związku z tym, główną rekomendacją jest **podjęcie próby ograniczenia wymogów unijnych w tym zakresie w trakcie negocjacji rozporządzeń pod perspektywę 2020+**. Ponadto na poziomie krajowym wskazana byłaby wspólna refleksja różnych instytucji prowadzących rejestry publiczne dotycząca zakresu danych, które można by pozyskać dla celów monitorowania EFS przy wykorzystaniu krajowych zasobów danych. **Pozwoliłoby to ocenić, które dane są niezbędne do pozyskania bezpośrednio od beneficjentów, a które można by uzyskać dzięki danym zbieranym przez instytucje w związku z realizacją ich obowiązku ustawowego**.

Prostą kwestią do rozwiązania w perspektywie krótkoterminowej wydają się utrudnienia związane z wprowadzaniem danych dotyczących miejsca zamieszkania uczestników projektów. **Rekomendowane jest tu zastosowanie w bazie możliwości wyboru gminy, powiatu, województwa poprzez identyfikację po kodzie pocztowym**. Oznacza to **likwidację obowiązku zbierania informacji dotyczących dokładnego adresu uczestnika projektu**. Wydaje się, że dla potrzeb monitorowania wskaźników w przekrojach terytorialnych wystarczy kod pocztowy.

W przypadku bazy personelu uproszczenia wymagają kwestie techniczne – **wprowadzenie możliwości importu i eksportu danych z plików excel**. Prosty sposób rozwiązania usprawniającym działanie bazy byłaby **możliwość miesięcznego podsumowania czasu pracy** bez potrzeby rozbijania na poszczególne dni i godziny. W perspektywie długoterminowej rekomenduje się **likwidację tego obowiązku oraz zastąpienie oświadczeniami pracodawcy**. W przypadku utrzymania się konieczności weryfikacji przez instytucje zarządzające/pośredniczące czasowego zaangażowania ekspertów w różnych projektach ze względu na konsekwencje audytu proponuje się wprowadzanie do bazy wyłącznie informacji na temat zatrudnianych ekspertów (imię i nazwisko) oraz ich czasowego zaangażowania w projekt (tylko wymiaru etatu). Automatyczna identyfikacja przez bazę ekspertów przekraczających dopuszczalne zaangażowanie w projektach (obecnie 276h na miesiąc) pozwalałaby na dogłębną weryfikację tylko wybranych przypadków. Rozwiązaniem problemu związanego z monitorowaniem czasu personelu jest **też szersze zastosowanie uproszczonych metod rozliczania projektów**.

Wprowadzenie postulowanych usprawnień technicznych przyczyni się do zwiększenia jakości dokumentów składanych przez beneficjentów, przyspieszając i ułatwiając proces ich weryfikacji przez instytucje, tym samym zmniejszając ich obciążenia administracyjne.

Tabela 9. Analiza możliwości, korzyści i kosztów wprowadzenia uproszczeń w obszarze bazy SL oraz zakresu danych

Nadmierne obciążenie	Propozycja uproszczeń	Charakter uproszczeń (usunięcie, ograniczenie, usprawnienie)	Korzyści uzyskane z wprowadzenia uproszczeń	Koszty wprowadzenia uproszczeń - po stronie beneficjentów, instytucji	Możliwość wprowadzenia zmian (gł. prawna)
<ul style="list-style-type: none"> – Częste zawieszanie się bazy SL w trakcie wprowadzania danych – Wylogowywanie beneficjenta bez zapisania wprowadzonych danych – Konieczność odświeżania systemu co 20 minut 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zwiększenie możliwości pracy wielu użytkowników jednocześnie 2. Większa dywersyfikacja terminów składania wniosków o płatność 3. Wydłużenie czasu do automatycznego wylogowania do 30 minut 4. Automatyczne zapisywanie wprowadzonych danych przy automatycznym wylogowaniu 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Usprawnienie 2. Usprawnienie 3. Usprawnienie 4. Usprawnienie 	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> – zmniejszenie czasochłonności przygotowania WoP <p>Instytucja</p> <ul style="list-style-type: none"> – rozłożenie w czasie wpływu wniosków o płatność pozwalające na bardziej równomierne planowanie pracy opiekunów projektów 	<p>Beneficjent</p> <p>Brak kosztów</p> <p>Instytucja</p> <ul style="list-style-type: none"> – koszty szybszego łącza/serwera – koszty technicznych zmian w bazie SL 2014 	Możliwe do wprowadzenia
Brak pełnej kompatybilności z systemem informatycznym Syriusz	Pełna kompatybilność wykluczająca konieczność pełnej weryfikacji importowanych danych	Usprawnienia	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> – zmniejszenie czasochłonności przygotowania WoP <p>Instytucja</p> <ul style="list-style-type: none"> – szybsza weryfikacja wniosków o płatność 	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> – brak kosztów <p>Instytucja</p> <ul style="list-style-type: none"> – koszty technicznych zmian w bazie SL 2014 	Możliwe do wprowadzenia
<ul style="list-style-type: none"> – Trudności związane z załączaniem dokumentów do wniosku o płatność oraz z podpinaniem wniosku o płatność pod właściwą wersję umowy 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zwiększenie dopuszczalnej objętości pojedynczego dokumentu załączanego w systemie SL do wniosku o płatność 2. Umożliwienie załączania do jednej pozycji w zestawieniu wydatków we wniosku o płatność więcej niż jednego pliku 3. Wprowadzenie możliwości automatycznego podpinania wniosku o płatność pod 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Usprawnienie 2. Usprawnienie 3. Usprawnienie 	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zmniejszenie czasochłonności przygotowania WoP <p>Instytucja</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zmniejszenie czasochłonności weryfikacji WoP 	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> – Brak kosztów <p>Instytucja</p> <ul style="list-style-type: none"> – Koszty technicznych zmian w bazie SL 2014 	Możliwe do wprowadzenia

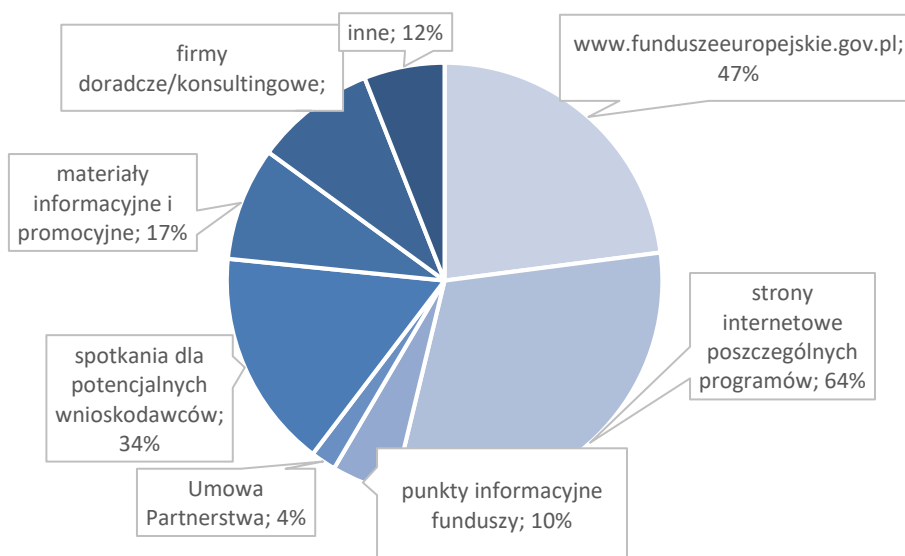
Nadmierne obciążenie	Propozycja uproszczeń	Charakter uproszczeń (usunięcie, ograniczenie, usprawnienie)	Korzyści uzyskane z wprowadzenia uproszczeń	Koszty wprowadzenia uproszczeń - po stronie beneficjentów, instytucji	Możliwość wprowadzenia zmian (gł. prawna)
	właściwą wersję umowy				
<ul style="list-style-type: none"> - Czasochłonne gromadzenie i wprowadzanie do bazy SL szerokiego zakresu danych dot. uczestników projektów - Techniczne trudności wprowadzania danych do bazy 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ograniczenie zakresu monitorowanych wskaźników EFS 2. Ograniczenie zakresu danych zbieranych przez beneficjentów poprzez oszacowanie możliwości wykorzystania w większym zakresie rejestrów krajowych i baz danych 3. Ograniczenie zakresu wpisywanych danych do kodu pocztowego, co pozwolić powinno na automatyczne przypisanie gminy, powiatu i województwa 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ograniczenie 2. Ograniczenie 3. Usprawnienie/ograniczenie 	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zmniejszenie czasochłonności realizacji projektu, oszczędności w zakresie kosztów pośrednich - Zwiększenie rezultatów projektów <p>Instytucja</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ograniczenie kosztów instytucjonalnych związanych z weryfikowaniem jakości zbieranych danych i monitorowaniem szerokiego zakresu danych 	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> - Brak kosztów <p>Instytucja</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. brak dodatkowych kosztów 2. długoterminowo: adaptacja rejestrów krajowych do potrzeb monitorowania 3. krótkoterminowo: koszt dostosowań bazy 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Obecnie możliwości ograniczone przepisami unijnymi - konieczność negocjacji przepisów pod kolejną perspektywę 2. Brak ograniczeń w prawie unijnym 3. Brak ograniczeń
<ul style="list-style-type: none"> - Czasochłonność wprowadzania danych do bazy personelu - Brak możliwości importu i eksportu danych - Brak możliwości odzwierciedlenia stanu faktycznego w bazie - Prowadzenie równoległych systemów ewidencjonowania czasu pracy pracowników 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wprowadzenie możliwości importu i eksportu danych 2. Uproszczenie zakresu wprowadzanych danych (na poziomie miesiąca a nie dni i godzin) 3. W perspektywie długoterminowej likwidacja bazy i zastąpienie obowiązku oświadczeniami pracodawcy lub ograniczenie danych wprowadzanych do bazy celem objęcia weryfikacją tylko niektórych przypadków 4. Szersze stosowanie uproszczonych metod rozliczania projektów 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Usprawnienie 2. Usprawnienie 3. Usunięcie lub usprawnienie 4. Usprawnienie 	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zmniejszenie czasochłonności obsługi projektu, oszczędności w zakresie kosztów pośrednich <p>Instytucja</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ograniczenie kosztów instytucjonalnych związanych z kontrolą czasu pracy personelu projektu 	<p>Beneficjent</p> <ul style="list-style-type: none"> - Brak kosztów <p>Instytucja</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Koszt dostosowania bazy, 2. Koszt dostosowania bazy 3. Brak kosztów 4. Brak kosztów 	<p>Możliwe do wprowadzenia. W przypadku likwidacji bazy personelu - wymaga zmiany wytycznych</p>

Źródło: opracowanie własne

Rozdział V. Dlaczego zapoznawanie się z informacjami nt. zasad finansowania projektów stwarza problemy wnioskodawcom i co można zrobić, aby to zmienić?

Analiza wyników ankiety CAWI wskazuje, że głównym źródłem informacji na etapie aplikowania o wsparcie są strony internetowe poszczególnych programów (**wskazało je 64% wszystkich ankietowanych**). W drugiej kolejności popularnością cieszy się strona www.funduszeuropejskie.gov.pl (**47%**) oraz spotkania dla potencjalnych wnioskodawców (**34%**).

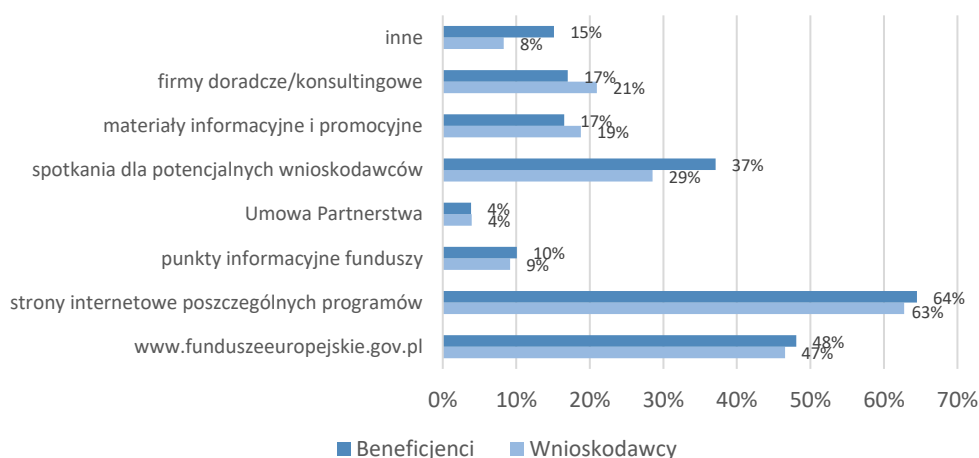
Wykres 7. Najpopularniejsze źródła informacji na etapie aplikowania o środki UE (n=1698)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

Taka sytuacja dotyczy zarówno beneficjentów, jak i wnioskodawców i występuje w przypadku wszystkich programów operacyjnych (jedynie w przypadku RPO WPK, bardziej popularne niż spotkania informacyjne okazały się jako źródło informacji firmy doradcze).

Wykres 8. Beneficjenci i wnioskodawcy korzystający z poszczególnych źródeł informacji na etapie aplikowania

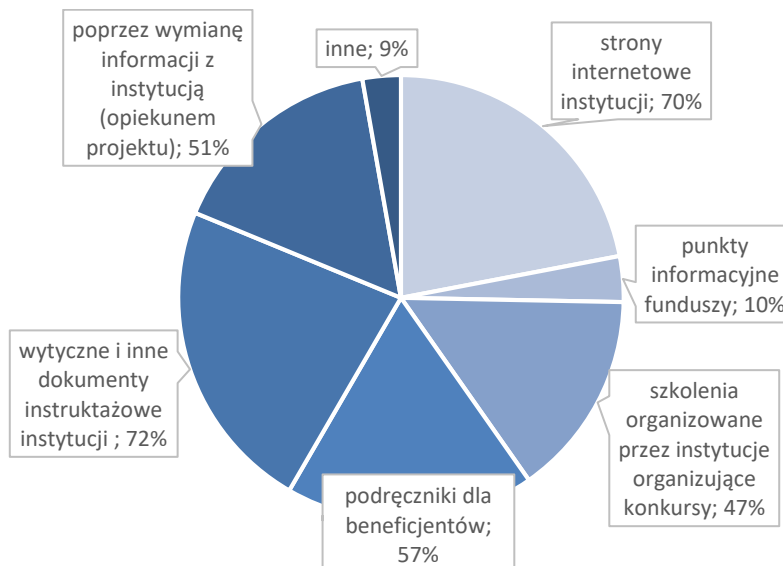


Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

Stosunkowo niewielkim zainteresowaniem cieszą się natomiast punkty informacyjne, które wskazało tylko 10% wszystkich ankietowanych. W przypadku PO IiŚ, PO WER oraz RPO WPK procent osób korzystających z usług punktów nie przekroczył ww. ogólnej wartości. Na Pomorzu i w województwie świętokrzyskim punkty cieszą się natomiast większą popularnością.

Na etapie realizacji natomiast, beneficjenci najczęściej korzystają z wytycznych i innych dokumentów instruktażowych opracowywanych przez instytucje (**72%**) oraz stron internetowych instytucji (**70%**).

Wykres 9. Najpopularniejsze źródła informacji na etapie realizacji projektów (n=1698)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

Dużym zainteresowaniem cieszą się podręczniki dla beneficjentów (**57% wskazań**). Beneficjenci pozyskują również informacje przydatne przy realizacji projektów w drodze kontaktów z opiekunami wyznaczonymi w ramach instytucji (**51% wskazań**). Najmniej popularnym źródłem informacji ponownie stają się punkty informacyjne (**również 10% wskazań**), choć na etapie realizacji ich mniejsza rola, jako źródła informacji może dziwić w mniejszym stopniu (beneficjent ma bardziej bezpośredni kontakt z instytucjami (IZ, IP), toteż to one powinny zaspokajać w pierwszej kolejności jego potrzeby informacyjne na tym etapie).

Zaskoczeniem wydaje się fakt, że ani beneficjenci, ani wnioskodawcy nie mają zasadniczego problemu ze zrozumieniem dokumentacji regulującej kwestie przygotowania i realizacji projektów. Zarówno w przypadku informacji na temat źródeł wsparcia, jak i regulaminów konkursowych, wzorów wniosku o dofinansowanie, umowy o dofinansowanie oraz wniosku o płatność, ani beneficjenci, ani wnioskodawcy nie mieli problemów z ich zrozumieniem. Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku kryteriów oceny wniosków, informacji nt. zasad realizacji projektów, a także wytycznych instytucji i podręczników dla beneficjentów. Powyższe może wiązać się z tym, że beneficjenci i wnioskodawcy wypowiadający się w ankiecie w większości mieli doświadczenia z realizacją projektów w poprzednich perspektywach (**77%** ankietowanych miało za sobą realizację projektów w latach 2004-2006 i/lub 2007-2013).

Analiza wykazała jednak, że niektóre rodzaje dokumentów wydają się być bardziej problematyczne niż inne. Mniej zrozumiałe wg respondentów są wzory wniosków o dofinansowanie i płatność, kryteria oceny wniosków oraz wytyczne.

Tabela 10. Czy poszczególne elementy dotyczące przygotowania i realizacji projektu były/są dla Pana/i zrozumiałe?

	Informacje na temat źródeł wsparcia n=1676	Regulaminy konkursowe n=1675	Wniosek o dofinansowanie* n=1675	Internetowy system składania wniosków n=1675	Kryteria oceny wniosków n=1675	Informacje nt. zasad realizacji projektów n=1011	Umowa o dofinansowanie (wzór) n=1011	Wzór wniosku o płatność* n=1011	Wytyczne instytucji n=1011
Zdecydowanie nie	2%	2%	2%	2%	4%	2%	1%	1%	2%
Raczej nie	4%	8%	10%	8%	10%	8%	5%	10%	9%
Raczej tak	55%	64%	63%	56%	63%	67%	62%	62%	68%
Zdecydowanie tak	37%	23%	23%	28%	20%	22%	31%	23%	19%
Nie dotyczy/ nie mam zdania	2%	3%	2%	6%	2%	1%	1%	3%	1%
łącznie	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

*wzór wniosku wraz z instrukcją jego wypełniania

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

Patrząc na rozkład odpowiedzi w zależności od programu widać również, że więcej odpowiedzi negatywnych dotyczących zrozumiałości tekstów można zaobserwować wśród respondentów realizujących projekty lub ubiegających się o wsparcie z programów regionalnych.

Najlepiej sytuacja wyglądała w przypadku informacji na temat źródeł wsparcia, gdzie negatywne¹⁵ odpowiedzi nie przekroczyły 9%.

W przypadku pozostałych dokumentów respondenci negatywnie wypowiadający się na temat ich zrozumiałości stanowili od 10% do 22%. Najślabiej w przypadku RPO województw podkarpackiego, pomorskiego i świętokrzyskiego oceniona została zrozumiałość kryteriów oceny wniosków (odpowiednio: 20%, 19% i 19%) oraz wzór wniosku o płatność (18%, 19% i 12%).

Skomplikowany język, w którym napisane są dokumenty pojawia się natomiast jako istotna bariera zarówno w wypowiedziach otwartych uczestników ankiet, jak i w ramach wywiadów indywidualnych i grupowych. Możliwe jest więc, że respondenci mający doświadczenie w realizacji projektów współfinansowanych z UE przyzwyczaili się już do stosowanej „nomenklatury funduszowej”, w związku z tym na poziomie ankiet nie wskazali tego jako kwestii najbardziej problematycznej. To co wyniknęło w mniejszym stopniu na poziomie ankiet, pojawiło się dopiero przy pogłębionej analizie danego zagadnienia (czyli w trakcie realizacji wywiadu, podczas formułowania odpowiedzi otwartych), a swoje potwierdzenie znalazło w przeprowadzonej w ramach badania analizie FOG16. Wynika z niej, że dokumenty, po które powinien sięgnąć wnioskodawca na etapie zapoznawania się z zasadami ubiegania się o wsparcie oraz zasadami realizacji projektów napisane są bardzo trudnym językiem. Aby zrozumieć dokumenty podstawowe dla pozyskania informacji nt. zasad finansowania projektów należy

¹⁵ „Zdecydowanie nie” oraz „raczej nie”

¹⁶ Analiza mglistości języka, która ocenia przystępność tekstu na poziomach: szkoły podstawowej (FOG 1-6), gimnazjum (FOG 7-9), szkoły średniej (FOG 10-12), studiów licencjackich (FOG 13-15), studiów magisterskich (FOG 16-17), studiów doktoranckich (FOG 18-21), posiadania doktoratu (FOG 22 i więcej).

mieć za sobą przynajmniej 13-15 lat edukacji, a niekiedy nawet 18 lat. To czyni niektóre teksty o funduszach unijnych przystępnymi dla osób będących na studiach doktoranckich.

Zetknięcie się z trudnym językiem już na etapie poszukiwania informacji nt. źródeł wsparcia może stanowić barierę wejścia, szczególnie dla wnioskodawców, którzy nie mieli dotychczas styczności z systemem funduszy europejskich lub może zaważyć o rezygnacji potencjalnych beneficjentów z ubiegania się o wsparcie. Sytuację dobrze ilustruje wypowiedź jednego z respondentów wywiadów indywidualnych.

Respondent (IDI)

Język dokumentacji jest trudny – ta kwestia nie zmienia się z perspektywy na perspektywę, nieprecyzyjność przepisów, wątpliwości do formułowania kryteriów – kontrowersje na etapie aplikowania. (...) To wszystko to jest bariera dla nowych podmiotów, żeby skutecznie i bezpiecznie realizować projekt. Bariera wejścia dla nowych podmiotów jest nieprzekraczalna (muszą korzystać z firm konsultingowych.

Bariera wejścia może się jednak okazać się dla potencjalnych wnioskodawców nie do pokonania nawet na etapie współpracy z doradcami, co doprowadza do takich niekorzystnych sytuacji, jak opisana poniżej:

Przedstawiciel firmy konsultingowej (IDI)

Ponad połowa decyzji jakby o rezygnacji, nie wynika z takich pobudek biznesowych, że na przykład dany projekt nie przyjęto do realizacji, bo powiedzmy stwierdzono że to się już nie opłaca konkurencyjnie, albo coś się pozmieniło na rynku. (...) Prędzej taką pobudką jest formalizm, znaczy że jest dużo formalności i tego typu rzeczy. Więc to jest istotna przyczyna tego że przedsiębiorcy rezygnują z aplikowania w ramach funduszy.

Potencjalni wnioskodawcy rezygnują z ubiegania się o wsparcie z ww. powodów również wg przedstawicieli punktów informacyjnych.

Co więcej, sytuacja wcale nie wygląda lepiej biorąc pod uwagę rodzaje dokumentów. Wysoki poziom skomplikowania języka jest bowiem charakterystyczny zarówno dla dokumentów programowych, jak i materiałów publikowanych na stronach WWW czy w broszurach.

Tabela 11. Dokumenty analizowane dla poszczególnych obszarów oraz informacja o ich poziomie FOG17

Lp.	Obszar/dokument poddany analizie	Index FOG wg narzędzia Logios (lata edukacji - LE)	Diagnoza (wymagany poziom edukacji by zrozumieć tekst)	Ilość znaków ze spacjami w analizowanym fragmencie tekstu
I. Poszukiwanie informacji nt. zasad ubiegania się o wsparcie [FOG max 10-12]				
1	Informacja o naborze: Działanie 2.21 Poprawa zarządzania, rozwoju kapitału ludzkiego oraz wsparcie procesów innowacyjnych w przedsiębiorstwach, Wiedza Edukacja Rozwój https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/nabory/221-poprawa-zarzadzania-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-oraz-wsparcie-procesow-innowacyjnych-w-przedsiębiorstwach-1/	18-więcej	język bardzo trudny (studia doktoranckie)	4532
2	Sekcja FAQ na PFE- odpowiedź na pytanie: <u>Co to znaczy, że część projektów w funduszach na lata 2014 – 2020 powinna wpisywać się w koncepcję inteligentnej specjalizacji?</u>	18-więcej	język bardzo trudny (studia doktoranckie)	5870
3	Instrukcja wypełniania wniosku o dofinansowanie w ramach PO WER 2014-2020 wersja 1.4 <u>Punkt 4.1 Zadania</u>	18-więcej	język bardzo trudny (studia doktoranckie)	10951
II. Poszukiwanie informacji nt. zasad realizacji projektów [FOG max 10-12]				
1	Zakładka: Obowiązki przy realizacji projektów na stronie: https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/skorzystaj/obowiazki/	13-15 LE	język trudny (studia wyższe)	8603
2	Wytyczne w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. <u>Rozdział 5 - Wspólne warunki i procedury w zakresie kwalifikowalności projektów</u>	18-więcej	język bardzo trudny (studia doktoranckie)	7401
3	Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020. Rozdział 4 – Założenia dotyczące realizacji projektów w zakresie wsparcia przedsiębiorczości. <u>Podrozdziały Podrozdział 4.1 Grupa docelowa i 4.2 Warunki i procedury udzielania wsparcia</u>	18-więcej	język bardzo trudny (studia doktoranckie)	4362

Źródło: Ocena obciążeń administracyjnych beneficjentów w trakcie cyklu trwania projektu w ramach wybranych krajowych i regionalnych programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020. Raport cząstkowy, Fundacja IDEA Rozwoju/IDEA Instytut, Warszawa, 2018

Niezależnie od doświadczenia w realizacji projektów **zapoznanie się z informacjami nt. zasad finansowania** (regulaminy konkursowe, wzory wniosków o dofinansowanie, wytyczne) zostało wskazane przez beneficjentów i wnioskodawców jako czynność, która w pierwszej kolejności wymaga

¹⁷ Analiza obejmowała wszystkie obszary występowania obciążeń (jako obowiązujące wszystkich oraz potencjalnie generujące największe problemy ze zrozumieniem / przejrzystością tekstu) natomiast powyższa tabela przedstawia dokumenty przydatne z punktu widzenia czynności „Zapoznanie się z informacjami nt. zasad finansowania”.

uproszczenia na etapie aplikowania, ponieważ stanowi dla nich nadmierne obciążenie. Tak było w przypadku **25%** ankietowanych, przy czym widoczne są różnice w zależności od badanego programu. Największym obciążeniem zapoznawanie się z informacjami jest w przypadku PO WER (**30% wskazań**). Rzadziej jako problematyczne wskazywali je respondenci chcący skorzystać lub realizujący projekt z PO IiŚ (**16%**). Analizując tą czynność pod kątem różnych grup respondentów CAWI, zapoznawanie się z informacjami wydaje się być najbardziej obciążające dla przedstawicieli trzeciego sektora (**32% wskazań**, że czynność ta wymaga zmiany w pierwszej kolejności pochodziło od fundacji i stowarzyszeń). Najrzadziej jako problematyczne wskazywali ją duzi przedsiębiorcy (**17%**).

W tym wypadku nie ma natomiast specjalnie znaczenia, czy dany podmiot korzystał już wcześniej ze wsparcia unijnego. Podobnie oceniły ten etap zarówno podmioty aplikujące w latach 2004-2006 i 2007-2013 (**26%**) jak i te, które dopiero w latach 2014-2020 korzystają ze wsparcia unijnego (**20%**). Różnicowanie jest również niewielkie, jeśli spojrzymy na status respondenta (wnioskodawca/beneficjent).

Jest to również jedna z bardziej czasochłonnych czynności, zajmująca prawie **49,6%** czasu (w stosunku do wszystkich czynności związanych z aplikowaniem) dla respondentów, którzy wskazali ją jako nadmiernie obciążającą. Ponownie, podobnie oceniają ją zarówno beneficjenci jak i wnioskodawcy.

Jako główne przeszkody respondenci wskazywali m.in. **na obszerność materiałów, z którymi muszą się zapoznać**. Ich zrozumienie i zastosowanie w praktyce wymaga poświęcenia dużej ilości czasu, zwłaszcza przy pierwszym kontakcie z projektami europejskimi.

Beneficjent (CAWI)

Dla osób, które na co dzień wykonują inne obowiązki służbowe zapoznanie się z wszystkimi dokumentami związanymi z aplikowaniem jest wręcz niemożliwe. Jest tego zbyt dużo i często napisane zbyt fachowym językiem.

Oprócz nadmiernej liczby stron, pojawiały się wypowiedzi nt. **trudności w dotarciu do informacji** oraz **duże ich rozproszenie na stronach różnych instytucji**. Do tego niektóre informacje pojawiały się tylko na niektórych stronach, a na innych nie. Powoduje to trudności w odnalezieniu aktualnych informacji.

Z wypowiedzi uczestników wywiadów wynika, że w mniejszym stopniu problemy te dotyczą beneficjentów, którzy wcześniej korzystali ze środków europejskich, ponieważ potrafią oni już odnaleźć potrzebne informacje. Trudniej jest natomiast podmiotom, które mają niewielkie doświadczenie w zakresie projektów europejskich, bądź też nie mają go wcale. Często kończy się to zaangażowaniem zewnętrznej firmy doradczej lub może przemawiać za decyzją o rezygnacji ze starań o dofinansowanie.

Beneficjent (IDI)

Takie aplikowanie – to jest wyższa szkoła jazdy. Tu trzeba być ogarniętym, znać temat, procedury, zasady itp. Wnioskodawca piszący pierwszy swój projekt – no to może mieć problem.

Problematyczne wydają się również **liczne odwołania w dokumentach do różnych innych dokumentów źródłowych**, z którymi należy się zapoznać. Wnioskodawcom i beneficjentom brakuje jednego dokumentu, który zbierałby wszystkie niezbędne informacje. Różne było jednak podejście odnośnie jego kształtu – jedni respondenci wskazywali, że mógłby on przyjąć formę ogólnego

podręcznika dla beneficjenta funduszy unijnych lub kompendium dla danego programu, inni sugerowali, że taki dokument powinien dotyczyć *stricte* danego konkursu.

Beneficjent (CAWI)

Dla konkursu wymagane jest zdecydowanie za dużo informacji do zapoznania się. Informacje te nie są ujęte w jednym dokumencie, ale rozproszone pomiędzy różnymi dokumentami. Bardzo często pojawia się sytuacja że konieczność przedstawienia dodatkowych załączników lub załączników obligatoryjnych nie wynika z regulaminu ale z załączników do regulaminu np. z instrukcji wypełniania wniosku, podczas gdy w samym regulaminie lub kryteriach oceny takiej informacji nie ma.

W ramach ww. wątku pojawiała się m.in. **kwestia wytycznych**. Po pierwsze wskazywano na fakt, że nie jest do końca jasna ich ranga, ponieważ nie stanowią one źródła prawa. Mimo to, trzeba je stosować, pomimo iż zdarza się, że różne wytyczne są niespójne ze sobą lub z innymi dokumentami. Jako problem respondenci wskazywali również częstotliwość ich aktualizacji oraz fakt, że nie są w wystarczający sposób informowani o wprowadzanych zmianach. Jeden z beneficjentów przyznał podczas wywiadu, że mają w swojej strukturze osobę, której wyłącznym zadaniem jest śledzenie zmian wytycznych. Jeszcze inny, że raz na 2 tygodnie weryfikuje aktualność wszystkich wytycznych. Inaczej mógłby powstać problem z realizacją projektów. W kwestii aktualizacji dokumentów pojawiał się również problem zmiany dokumentacji konkursowej w trakcie trwania naboru. Nakłada on obowiązek kontrolowania przez wnioskodawcę, czy nie nastąpiły zmiany.

Ułatwieniem miało być zrezygnowanie z wytycznych programowych, w ramach nowelizacji ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawy wdrożeniowej). Jak zauważył jeden z przedstawicieli firm doradczych, niektóre regionalne IZ dokonały jednak jedynie zmiany nazw tych dokumentów na inne i w dalszym ciągu wymagają tego, co uprzednio znajdowało się wytycznych. Uczestnicy wywiadów grupowych zwracali również uwagę, że w dalszym ciągu wymagane są od nich dokumenty, które zgodnie z nowelizacją instytucje mogłyby uzyskiwać same np. dane z KRS.

Dodatkowo wnioskodawcy zwracali uwagę na fakt, że istnieją **różnice w interpretacji wytycznych na poziomie różnych instytucji**. Naturalnym rozwiązaniem wydaje się w tym zakresie możliwość skontaktowania się z urzędnikami celem wyjaśnienia nieścisłości. Możliwość taka istnieje, jednak jest zróżnicowana w zależności od programu – w niektórych instytucjach kontakt z takimi osobami możliwy jest tylko w określonych godzinach, niekiedy zdarza się, że odpowiedzi na dane pytanie przychodzą z bardzo dużym opóźnieniem lub wcale. Jeszcze inne doświadczenia beneficjentów wskazują na przypadki, że w odpowiedzi na pytanie o interpretacje zapisów wytycznych otrzymywali informację zwrotną, która ograniczała się do odesłania do zapisów wytycznych, których dotyczyło ich zapytanie. Zdarzały się też przypadki odmowy przekazania na piśmie interpretacji czy wyjaśnień, wcześniej udzielonych w rozmowie telefonicznej.

Ogólna refleksja po stronie respondentów wywiadów często była taka, że **urzędnicy prawdopodobnie obawiają się przekazywania jednoznacznych interpretacji**, a tym samym brania odpowiedzialności za przekazywane informacje, by nie musieć potem odpowiadać za ewentualne błędy. Z drugiej strony należy jednak zaznaczyć, że w ramach oceny wsparcia ze strony administracji funduszowej pojawiały się również w wypowiedziach pochwały pod adresem niektórych instytucji, a sama możliwość kontaktu z urzędnikami jest oceniana pozytywnie. Jako pozytywny przykład było m.in. podane Narodowe

Centrum Badań i Rozwoju, które organizuje spotkania z beneficjentami po ogłoszeniu konkursu i stara się rozwiewać ew. wątpliwości.

Za pozytywne rozwiązanie, które ułatwia dostęp do informacji nt. funduszy, można uznać ujednoczony pod względem wizualnym system stron internetowych – serwisu www.funduszeuropejskie.gov.pl oraz stron poświęconym poszczególnym programom. Na poziomie poszczególnych serwisów zdarza się jednak, że mają one różny układ treści, co negatywnie wpływa na intuicyjność systemu, szczególnie w zakresie pokazywania informacji o realizowanych i planowanych naborach wniosków. Nie zawsze też dochodzi do jednoczesnej aktualizacji dokumentów umieszczanych w różnych serwisach.

Na kolejnych rysunkach przedstawiono sposób prezentowania informacji o naborach.

Rysunek 6. Zakładka „Nabory wniosków” na stronie PO IiŚ

Strona główna > Jak skorzystać z programu? **Nabory wniosków**

Na tej stronie możesz przeglądać i wyszukiwać ogłoszone nabory wniosków. Ogłoszenia ułożone są według daty ich publikacji i są publikowane przez Instytucje odpowiedzialne za przeprowadzanie konkursów.

Jeśli chcesz w wyprzedzeniu przeglądać nadchodzące nabory przejdź do [harmonogramu naboru wniosków](#). Przed złożeniem wniosku zapoznaj się z [kryteriami oceny projektów](#) oraz [katalogiem wskaźników obowiązujących do monitorowania postępu rzeczowych projektów](#).

Sortuj: Domyślnie Zastosuj

Dostępne 85 ogłoszeń naborów wniosków ze wszystkich kategorii

Użyj filtrów, aby szybko odnaleźć interesujący Cię nabór:

Pokaż według

- Ogłoszenia o naborach wniosków
- Tylko wyniki naborów wniosków

Województwo: Wszystkie

Temat: Wszystkie

POIS 1.7 1.7 Kompleksowa likwidacja niskiej emisji na terenie konurbacji śląsko-dąbrowskiej / 1.7.2 Efektywna dystrybucja ciepła i chłodu w konurbacji śląsko-dąbrowskiej, Infrastruktura i Środowisko

Planowany od 30.05.2018 do 27.07.2018

POIS 2.2 VI nabór dla działania 2.2 Gospodarka odpadami komunalnymi, Infrastruktura i Środowisko

Planowany od 31.05.2018 do 27.07.2018

Źródło: <http://www.pois.gov.pl/strony/skorzystaj/nabory/#/domyslne=1>

Rysunek 7. Zakładka „Nabory wniosków” na stronie RPO województwa podkarpackiego

Strona Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego

SKORZYSTAJ REALIZUJĘ PROJEKT O PROGRAMIE WIADOMOŚCI PUNKTY INFORMACYJNE RPO 2007-2013 ZAMÓWIENIA RPO

Użyj filtrów, aby szybko odnaleźć interesujący Cię nabór wniosków:

Temat: Wszystkie

Szukaj:

Od: Wybierz datę

Do: Wybierz datę

SZUKAJ

8.3 Zwiększenie dostępu do usług społecznych i zdrowotnych, nabór nr RPPK.08.03.00-IP.01-18-028/18

Kategoria: Nabory wniosków Opublikowano: 09 kwietnia 2018 Poprawiono: 15 maj 2018 Odbióry: 1468

8.4 – Poprawa dostępu do usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, nabór nr RPPK.08.04.00-IP.01-18-025/18

Kategoria: Nabory wniosków Opublikowano: 27 July 2018 Poprawiono: 11 kwietnia 2018 Odbióry: 2306

9.4 Poprawa jakości kształcenia zawodowego, nabór nr RPPK.09.04.00-IP.01-18-022/18

Kategoria: Nabory wniosków Opublikowano: 05 marzec 2018 Poprawiono: 11 kwietnia 2018 Odbióry: 2405

8.3 – Zwiększenie dostępu do usług społecznych i zdrowotnych, nabór nr RPPK.08.03.00-IP.01-18-027/18

Kategoria: Nabory wniosków Opublikowano: 06 kwietnia 2018 Poprawiono: 06 kwietnia 2018 Odbióry: 1529

7.2 Poprawa sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy – projekty pozakonkursowe PUP, nabór nr RPPK.07.02.00-IP.01-18-015/18

Kategoria: Nabory wniosków Opublikowano: 16 stycznia 2018 Poprawiono: 03 kwietnia 2018 Odbióry: 2345

6.4.2 Kształcenie zawodowe i ustawiczne oraz PWSZ - Nr naboru RPPK.06.04.02-IZ.00-18-006/18 - nabór w trybie pozakonkursowym

Kategoria: Nabory wniosków Opublikowano: 30 marzec 2018 Poprawiono: 30 marzec 2018 Odbióry: 434

Źródło: <http://rpo.podkarpackie.pl/index.php/nabory-wnioskow1>

W przypadku 2 badanych programów: RPO WPK, który wychodzi poza przyjęty na innych stronach wzór i PO IiŚ, który ma wzór zgodny z przyjętym dla pozostałych 3 programów.

W przypadku portalu www.funduszeuropejskie.gov.pl oraz stron internetowych badanych programów istnieje zakładka, w której opisano sposób w jaki **strony umożliwiają korzystanie z nich przez osoby niepełnosprawne**. Niestety, tylko w przypadku serwisów programów regionalnych województw świętokrzyskiego i pomorskiego natrafiliśmy na rzeczywistą możliwość przełączenia strony w tryb kontrastu. Być może warto taką możliwość stworzyć również w przypadku pozostałych serwisów. Jako korzystne można ocenić natomiast fakt, że filmy publikowane na kanałach YouTube Ministerstwa i poszczególnych IZ w większości mają napisy lub tłumaczenie na język migowy, co umożliwia ich odbiór osobom niedosłyszącym. Również badane punkty informacyjne wydają się mieć warunki optymalne do korzystania z ich usług przez osoby z niepełnosprawnościami.

Jako dobry krok w zakresie zapewnienia dostępności do informacji dla osób niepełnosprawnych można natomiast uznać fakt pojawienia się „Wytycznych w zakresie realizacji zasady równości szans i niedyskryminacji, w tym dostępności dla osób z niepełnosprawnościami oraz zasady równości szans

kobiet i mężczyzn w ramach funduszy unijnych na lata 2014-2020”¹⁸. Jednym z załączników do ww. dokumentu są „Standardy dostępności dla polityki spójności 2014-2020”, które regulują kwestię dostępności serwisów internetowych dla osób niepełnosprawnych.

Tabela 12. Charakterystyka nadmiernych obciążeń w procesie zapoznawania się z informacjami nt. zasad finansowania oraz ich skutki

Nadmierne obciążenie	Charakter obciążeń	Skutki nadmiernych obciążeń administracyjnych)
<ul style="list-style-type: none"> – Konieczność zapoznawania się z dużą liczbą, obszernych objętościowo dokumentów, które są umieszczone w różnych miejscach – Nie zawsze jednolite podejście do prezentowania istotnych informacji na różnych stronach internetowych – Częstotliwość aktualizacji dokumentów obowiązujących wnioskodawców – Skomplikowany język stosowany w dokumentach 	Duża czasochłonność	<ul style="list-style-type: none"> – Frustracja beneficjentów/wnioskodawców – Rezygnacja z ubiegania się o wsparcie

Źródło: opracowanie własne

Propozycje usprawnień

W przyszłości zasadne byłoby ograniczenie dokumentów z jakimi powinien się zapoznawać wnioskodawca/beneficjent na etapie ubiegania się o środki. Docelowo nie powinny go bowiem interesować np. dokumenty strategiczne opracowywane przez Komisję Europejską, czy też rząd/samorząd, ani wytyczne które w głównej mierze dotyczą instytucji działających w systemie. Sugerujemy, aby beneficjent/wnioskodawca miał jasny komunikat, że kluczowe z jego punktu widzenia są konkretne wymogi odnośnie danego konkursu, sprecyzowane m.in. w regulaminie, w części dotyczącej kryteriów wyboru projektów. Mówiąc wprost - beneficjent powinien wiedzieć kto, na co i pod jakimi warunkami może otrzymać wsparcie, natomiast nie do końca powinny interesować go przesłanki, jakimi kierowali się decydenci np. na etapie tworzenia programów operacyjnych, czy szczegółowych opisów osi priorytetowych. Taka jednoznaczna informacja powinna być osiągalna już na etapie ogłoszenia naboru na stronie ww danej instytucji. Powinna ona być pozbawiona odesłań do dokumentów konkursowych, jak to ma miejsce na poniższym przykładzie.

¹⁸ Wytyczne weszły w życie 11 kwietnia br.

Na co i kto może składać wnioski?

Kto może składać wnioski?

Zgodnie z § 1 art. 6 Regulaminu konkursu dla działania 6.1.

Na co można otrzymać dofinansowanie?

Dofinansowanie mogą uzyskać projekty dotyczące elektryfikacji wybranych linii komunikacji miejskiej. Przez elektryfikację rozumie się zastąpienie (pełna lub częściowa wymiana) taboru o napędzie innym niż elektryczny, autobusami elektrycznymi lub trolejbusami wyposażonymi w niezależne elektrochemiczne źródło zasilania.

Typ projektów podlegające dofinansowaniu - taborowe obejmujące:

- zakup nowych autobusów elektrycznych wraz z niezbędną infrastrukturą ładowania,
- zakup nowych trolejbusów wyposażonych w niezależne elektrochemiczne źródło zasilania wraz z niezbędną infrastrukturą.

Szczegółowy zakres informacji dotyczący wydatków kwalifikowanych jak również niekwalifikowanych związanych z elektryfikacją linii komunikacji miejskiej określony został w załączniku nr 8 do Regulaminu konkursu pn. „Wdrażanie napędu elektrycznego na liniach komunikacji miejskiej - wstępne warunki konkursu POiŚ 2014-2020”

Kryteria wyboru projektów

Zgodnie z § 4 Regulaminu konkursu dla działania 6.1.

Źródło: <http://www.pois.gov.pl/nabory/61-rozwoj-publicznego-transportu-zbiorowego-w-miastach/>

Na powyższym rysunku widać, że podmiot zainteresowany danym naborem, zanim w ogóle dowie się czy jest uprawniony do składania wniosku, a następnie jakie kryteria musi spełnić jego projekt, musi zapoznać się z wybranymi zapisami Regulaminu konkursu. W przypadku prezentowanych informacji mogłyby one zostać umieszczone bezpośrednio na stronie, bez konieczności sięgania do Regulaminu. Wydaje się że w kwestii prezentacji na stronach www niezbędnych informacji o konkursie, najbliższe proponowanemu przez nas podejściu jest obecnie województwo pomorskie.

Kolejną propozycją usprawnień w zakresie zapoznawania się przez beneficjentów/wnioskodawców z dokumentami jest zwiększenie możliwości filtrowania informacji na stronach internetowych poświęconych funduszom. Obecnie wchodząc w zakładkę „Prawo i dokumenty” widzimy zarówno dokumenty programowe (Umowa Partnerstwa, program, szczegółowy opis osi priorytetowych), jak i akty prawne (ustawy), wytyczne oraz inne dokumenty np. raporty o stanie wdrażania programów, zalecenia dla instytucji itp. Brak jednak wskazania, które z tych dokumentów mają znaczenie dla ew. wnioskodawcy. W tym zakresie pomocna byłaby modyfikacja filtrów w ww. zakładce i wprowadzenie w filtrze „Typ dokumentu” pozycji „Podstawowe dokumenty wnioskodawcy”. Jego wybór skutkowałby pokazaniem jedynie pakietu dokumentów o podstawowym znaczeniu przy zapoznawaniu się z zasadami realizacji projektów.

Pomysłem idącym najdalej jest natomiast opracowanie praktycznego kompendium wiedzy dla beneficjenta/wnioskodawcy w zakresie realizacji projektu w ramach danego konkursu, obejmujące etap od momentu przygotowania wniosku, do momentu jego rozliczenia. Za zebraniem takich informacji w jednym miejscu przemawia m.in. fakt, że brak informacji na wstępie jakie są zasady realizacji projektu, utrudnia jego prawidłowe przygotowanie. Kompendium mogłoby przyjąć formę

wyciągu ze wszystkich dokumentów (wytycznych, podręczników itp.) zapisów obowiązujących wprost beneficjenta/wnioskodawcę. Tym samym zwolniłoby go to z obowiązku zapoznawania się z dokumentacją, która zawiera również zapisy dotyczące instytucji systemu. Sugerujemy jednocześnie dążenie do tego, aby kompendium nie przekraczało swojej objętością 100 stron. Zarówno w ankietach, jak i podczas wywiadów indywidualnych pojawił się również postulat opracowania rejestru dobrych praktyk, podawania przykładów możliwych rozwiązań, np. w zakresie wypełniania kryteriów konkursu. Przestrzenią do realizacji tego postulatu mogłoby być właśnie wspomniane kompendium.

Odnosnie zgłaszanego problemu z aktualnością informacji publikowanych na stronach internetowych, pożądana byłaby poprawa systemu informowania wnioskodawców i beneficjentów o zmianach w dokumentach. Szczególnie beneficjenci powinni być na bieżąco informowani o takich zmianach, bez konieczności monitorowania stron internetowych pod kątem modyfikacji dokumentów. W tym celu można np. rozważyć wprowadzenie systemu notyfikacji o zmianach w dokumentach z poziomu bazy SL, lub w przypadku wnioskodawców – z poziomu generatora wniosków o dofinansowanie. Ponadto, publikowane na stronach wersje dokumentów powinny poza ogólną informacją, że dany dokument uległ zmianie, zawierać konkretne wskazanie zapisów, które zmieniły brzmienie. Ma to miejsce w przypadku wytycznych lub szczegółowych opisów osi priorytetowych, dla których publikowane są opisy zmian od ostatniej wersji¹⁹. Podobna praktyka powinna być stosowana w przypadku innych dokumentów, ważnych dla beneficjentów.

Szukając usprawnień w zakresie skomplikowanego języka stosowanego w materiałach dot. funduszy warto podkreślić fakt, że od lat w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju prowadzone są działania mające na celu wprowadzenie uproszczeń w tym zakresie²⁰. Działania te są i powinny być kontynuowane, ale też w większym zakresie skoncentrowane na uproszczeniu dokumentów o podstawowym znaczeniu dla wnioskodawców/beneficjentów. Proponuje się m.in. zaangażowanie zewnętrznych ekspertów - językoznawców, w stworzenie modelowej (pod kątem przystępności językowej) dokumentacji. Z pewnością warto również kontynuować upowszechnianie wśród pracowników zaangażowanych w przygotowywanie dokumentacji konkursowej narzędzia badające cechy stylistyczne tekstu, np. programu dostępnego on-line, pod adresem www.logios.pl.

W przypadku obciążeń związanych z różnym podejściem do prezentowania na stronach internetowych informacji istotnych z punktu widzenia wnioskodawców przydatne byłoby zobligowanie instytucji w systemie FE do stosowania jednolitego podejścia w zakresie architektury strony oraz dbania o aktualność informacji. W tym celu pożądanym byłoby wypracowanie modelowego sposobu prezentowania informacji o konkursach, zgodnie z zasadami „prostego języka”, szczególnie w odniesieniu do informacji o naborach.

¹⁹ Inne dokumenty mają na stronach swoje wersje archiwalne, jednak bez możliwości śledzenia zmian, jakie zaszły od ich ostatniej wersji.

²⁰ Np. poradnik „Prosto o konkursach Funduszy Europejskich” czy kampania edukacyjna "Prosto i kropka".

Tabela 13. Analiza, korzyści i kosztów wprowadzenia uproszczeń w procesie zapoznawania się z informacjami nt. zasad finansowania

Nadmierne obciążenie	Propozycja uproszczeń	Charakter uproszczeń (usunięcie, ograniczenie, usprawnienie)	Korzyści uzyskane z wprowadzenia uproszczeń	Koszty wprowadzenia uproszczeń - po stronie beneficjentów, instytucji	Możliwość wprowadzenia zmian (gł. prawna)
– Konieczność zapoznawania się z dużą liczbą, obszernych objętościowo dokumentów, które są umieszczone w różnych miejscach	<ul style="list-style-type: none"> – Opracowanie kompendium wiedzy odnośnie wymogów jakie musi spełnić wnioskodawca starając się o wsparcie w danym konkursie (wyciąg z dokumentów, dobre praktyki) – zmiana filozofii myślenia w zakresie tego, z jakimi dokumentami powinien się zapoznać wnioskodawca 	Usprawnienie	Lepszy dostęp do informacji kluczowych dla beneficjentów i wnioskodawców	Institucja – Koszt opracowania kompendium - jeśli zlecone podmiotowi zewnętrznemu	nd.
– Nie zawsze jednolite podejście do prezentowania istotnych informacji na różnych stronach internetowych	<ul style="list-style-type: none"> – Wypracowanie modelowego sposobu prezentowania informacji na stronach 	Usprawnienie	Lepszy dostęp do informacji kluczowych dla beneficjentów i wnioskodawców	nd.	nd.
– Sposób informowania o aktualizacji obowiązujących dokumentów	<ul style="list-style-type: none"> – Poprawa systemu informowania wnioskodawców i beneficjentów o zmianach w dokumentach 	Usprawnienie	Lepszy dostęp do informacji kluczowych dla beneficjentów i wnioskodawców Zmniejszenie przypadków realizacji projektów niezgodnie z obowiązującymi zasadami	Institucja - Ew. koszt modyfikacji systemu informatycznego przy użyciu bazy SL na potrzeby informowania beneficjentów	nd.
– Skomplikowany język stosowany w dokumentach	<ul style="list-style-type: none"> – Dalsze działania na rzecz upraszczania języka funduszy europejskich, z naciskiem na dokumenty o podstawowym znaczeniu dla wnioskodawców/beneficjentów 	Usprawnienie	Lepsze zrozumienie zasad realizacji projektów z funduszy	Institucja - Koszt zaangażowania ekspertów zewnętrznych do opracowania modelowej dokumentacji konkursowej	nd.

Źródło: opracowanie własne

Rozdział VI. Dobre praktyki w zakresie redukcji obciążeń, wprowadzania uproszczeń i redukcji kosztów wdrażania

DOBRE PRAKTYKI NA ETAPIE POZYSKIWANIA INFORMACJI O DOFINANSOWANIU

⇒ *Zapoznanie się z zasadami i obowiązkami wnioskodawcy i beneficjenta*

W tym obszarze respondenci wskazują jako dobre rozwiązanie **ustandaryzowanie stron internetowych** programów operacyjnych. Umożliwia to łatwiejsze odnajdywanie informacji przez potencjalnych wnioskodawców. Przyjazny w obsłudze jest również, w opinii respondentów, serwis internetowy funduszeuropejskie.pl. Jak wskazują wyniki badania poszukujący informacji o funduszach unijnych najczęściej wykorzystują te dwa źródła wiedzy.

Dobłą praktyką instytucji jest **skuteczne wykorzystanie nowoczesnych technologii do upowszechniania informacji**. Przykładem jest tu **transmisja na żywo w Internecie** szkoleń czy spotkań informacyjnych dla wnioskodawców i beneficjentów, jak i **publikowanie w Internecie nagrań ze spotkań** po ich zakończeniu. Zwiększa to znacząco dostęp do informacji. W celu upowszechniania informacji o funduszach unijnych wykorzystywane są również portale społecznościowe.

Kolejnym uproszczeniem jest **informowanie wnioskodawców i beneficjentów** o zmianach w dokumentach (np. wytycznych) i **nowych naborach w formie newslettera**. Choć wiele instytucji oferuje taką usługę, to nie wszystkie newslettery działają w praktyce przekazując przyjazne i aktualne treści. Jako dobry przykład respondenci wskazywali tu newsletter NCBiR.

W końcu, elementem ułatwiającym życie wnioskodawców i beneficjentów jest **przygotowywanie dla nich podręczników**. Próbą całościowego podejścia do obowiązków beneficjenta było przygotowanie przez IZ RPO Województwa Pomorskiego „Zasad wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020”²¹. Inne funkcjonujące podręczniki nie stanowią tak kompleksowego źródła informacji o całym procesie wdrażania projektów unijnych, jednak wyjaśniają wątpliwości w danych obszarach (np. podręczniki dotyczące obsługi bazy SL)²².

DOBRE PRAKTYKI NA ETAPIE APLIKOWANIA

⇒ *Przygotowanie wniosku o dofinansowanie i załączników*

Następujące rozwiązania ułatwiły wnioskodawcom aplikowanie o środki funduszy unijnych w okresie 2014-2020:

- publikowanie harmonogramów konkursów na stronach internetowych,
- stosowanie elektronicznych generatorów wniosków,
- wprowadzenie możliwości samodzielnego poprawienia oczywistej omyłki przez instytucję albo wezwania wnioskodawcy przez instytucję do uzupełnienia albo poprawienia wniosku o dofinansowanie projektu,
- wprowadzenie możliwości poprawiania/ uzupełniania projektu.

Najbardziej przyjaznym dla wnioskodawców programem na etapie planowania projektu i przygotowania projektu wraz z załącznikami jest, w opinii respondentów, Program Operacyjny Wiedza

²¹ Zasady wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020, Załącznik nr 2 do uchwały nr 1212/282/17 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 9 listopada 2017 r.

²² Podręcznik Beneficjenta, wersja 2.0, luty 2018, Uszczegółowienie Podręcznika Beneficjenta PO WER, wersja 3.0, marzec 2018.

Edukacja Rozwój. Wnioskodawcy tego programu napotykają na szereg ułatwień starając się o dofinansowanie swojego projektu, z których nie korzystają (lub nie korzystają w takim zakresie) wnioskodawcy i beneficjenci innych badanych programów. **Wnioski o dofinansowanie składane są wyłącznie poprzez generator w formie elektronicznej**, co nie zawsze ma miejsce w innych programach. Na etapie składania wniosku **nie są wymagane**, co do zasady, **załączniki** (wyjątkiem jest np. list intencyjny od partnerów w projektach realizowanych w partnerstwie międzynarodowym). Wnioskodawca może natomiast **odznaczyć stosowne oświadczenia w generatorze**. Dopiero po pozytywnej ocenie wniosku wnioskodawca zbiera i dostarcza załączniki instytucji organizującej konkurs. Ogranicza to czas poświęcony na przygotowanie i złożenie wniosku.

Wnioskodawca starający się o dofinansowanie projektu z PO WER:

- ❖ nie musi składać wraz z wnioskiem żadnych zaświadczeń, zamiast tego odznacza oświadczenia,
- ❖ nie musi składać papierowego potwierdzenia złożenia wniosku o dofinansowanie,
- ❖ nie musi drukować, parafować, skanować dokumentacji projektowej – jego wniosek występuje wyłącznie w wersji elektronicznej,
- ❖ nie musi korzystać z EPUAP ani dysponować podpisem elektronicznym,
- ❖ składa wniosek poprzez wysłanie go w generatorze,
- ❖ zbiera i składa załączniki dopiero przy podpisywaniu umowy.

Należy podkreślić, że wprowadzane uproszczenia wynikają z charakteru działań finansowanych z tego programu (miękkich, nie inwestycyjnych) i nie są łatwo przenaszalne na inne programy operacyjne. Wśród ww. rozwiązań szerokie zastosowanie powinno dotyczyć składania wniosku poprzez wysłanie go w generatorze bez potrzeby stosowania podpisu elektronicznego.

We wszystkich programach jako dobrą praktykę wskazuje się możliwość korzystania z generatorów wniosków. Jednak ich funkcjonalność oceniana jest już różnie przez wnioskodawców. Wśród istniejących generatorów **najlepiej oceniany przez jego użytkowników jest generator SOWA**. Generator SOWA jest również przydatny na etapie oceny formalnej, gdyż automatycznie weryfikuje on warunki formalne wprowadzone zamiast kryteriów formalnych skracając w ten sposób proces oceny.

W przypadku innych programów operacyjnych ułatwienia na etapie aplikowania powstają wtedy, gdy uelastycznia się proces oceny pozwalając np. na modyfikację wniosku o dofinansowanie lub samego projektu w trakcie oceny. Inne przykłady elastycznych rozwiązań (wprowadzonych w PO IiŚ) dotyczą możliwości zwiększenia alokacji na konkurs przed jego rozstrzygnięciem czy możliwości spełnienia wybranych kryteriów najpóźniej przed rozstrzygnięciem konkursu. Dobrą praktyką na etapie aplikowania **jest również niewymaganie załączników, które może sama pozyskać instytucja organizująca konkurs**.

Ponadto, dobrą praktyką zastosowaną przez województwo pomorskie było wczesne (jeszcze przed uruchomieniem środków na okres 2014-2020) rozpoczęcie przygotowywania kompleksowych projektów, kluczowych dla rozwoju województwa. Takie podejście pozwala na uniknięcie opóźnień w rozpoczęciu realizacji dużych inwestycji w trakcie perspektywy finansowej.

DOBRE PRAKTYKI NA ETAPIE REALIZACJI

⇒ *Uproszczone metody rozliczania projektów*

Podjęciem upraszczających życie beneficjentom jest **szerokie stosowanie uproszczonych sposobów rozliczania projektów**. Pozwala to na uniknięcie obciążeń związanych z zatrudnianiem personelu projektu do realizacji projektu czy stosowaniem zasady konkurencyjności. W najszerszym stopniu koszty ryczałtowe zastosowano w przypadku programu PO WER. Wprowadzono tu stawki ryczałtowe dla rozliczania kosztów pośrednich we wszystkich projektach oraz obowiązkowe stosowanie uproszczonych metod rozliczania wydatków dla projektów małych²³.

⇒ *Przygotowanie wniosku o płatność*

Dobrym przykładem w obszarze **przygotowania i weryfikacji wniosku o płatność** jest RPO województwa świętokrzyskiego. Na szybkość procedowania wpływa tu przyjazny sposób komunikacji - bezpośredni (telefoniczny) kontakt urzędnika z beneficjentem w przypadku wątpliwości, szybkie działanie instytucji sprawdzającej wniosek oraz pozytywne podejście do beneficjenta (korzystanie przez urzędników z możliwości poprawiania oczywistych omyłek we wniosku uzgadnianych z beneficjentem). Potwierdzają to wyniki CAWI. To właśnie w tym województwie wystąpił najmniejszy odsetek wskazań (7% przy średniej dla wszystkich badanych programów na poziomie 11%), że na przygotowanie wniosku o płatność wymaga uproszczenia. Jeden z uczestników FGI, doświadczony beneficjent (realizujący kilkanaście projektów w tej perspektywie finansowej) opisał to następująco:

Beneficjent (FGI):

Ja mam takie doświadczenie, że złożyłam wniosek w czwartek, w piątek dostałam dokumenty do pogłębionej analizy, w poniedziałek je wysłałam, a w środę miałam zatwierdzony wniosek. (...) Ja nawet mówiłam wszystkim, że pierwszy raz miałam taką sytuację, że w ciągu tygodnia miałam zatwierdzony wniosek, gdy w niektórych instytucjach jest siódma, ósma wersja wniosku.

⇒ *Kontrola ex ante zamówień publicznych*

Dobrą praktyką na etapie realizacji projektu jest również weryfikacja ex ante dokumentacji udzielanych zamówień. Pozwala to na uniknięcie nieprawidłowości na etapie realizacji projektu. Do korzystania z tej możliwości samodzielnie przez beneficjentów (bez wezwania instytucji) aktywnie zachęca w formie broszury Instytucja Zarządzająca RPO województwa pomorskiego.

Uproszczenia w programach operacyjnych wypracowywane są w formule partnerskiej najczęściej na forum komitetów monitorujących lub utworzonych przy nich grupach roboczych. Dla zbierania propozycji uproszczeń tworzone są specjalne adresy poczty elektronicznej (np. adres dla PO LIŚ efektywnosc_pois@mr.gov.pl).

DOBRE PRAKTYKI – INSPIRACJE

Jako dobre praktyki spoza systemu polityki spójności UE **wskazywane są rozwiązania stosowane w programach komisyjnych** tj. Program „Horyzont 2020” czy Programu „Europe for Citizens 2014-2020”. W przypadku tych programów zwraca się uwagę przede wszystkim na osiąganie rezultatów. Jako dobry przykład krajowych rozwiązań finansowanych z innych niż unijne źródła można wskazać

²³ których wartość wkładu publicznego (środków publicznych) nie przekracza wyrażonej w PLN równowartości 100.000 EUR.

program „Obywatele dla Demokracji” finansowany z **Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego** i zarządzany przez Fundację Batorego. W ramach programu ocena przebiegała dwuetapowo – w pierwszym etapie oceniany był pomysł na projekt, w drugim wnioskodawcy, którzy przeszli pozytywnie przez wstępną ocenę składali pełny wniosek. W trakcie realizacji projektu można było elektronicznie zgłaszać propozycje zmian w projekcie, które podlegały weryfikacji przez opiekuna projektu. Zmiany były akceptowane, jeśli przyczyniały się do zwiększenia rezultatu projektów. Kluczowe przy rozliczaniu projektu było tu sprawozdanie merytoryczne wskazujące na stopień osiągnięcia założonych celów.

Dobre praktyki Programu Horyzont 2020:

- ❖ Transze płatności uzależnione od osiąganych efektów (ryczałty),
- ❖ Jednolity ryczałt na koszty pośrednie w wysokości 25%,
- ❖ Kultura oświadczeń, a nie zaświadczeń,
- ❖ *Participant Portal* – przejrzysty, łatwy w obsłudze portal informacyjny na temat wszystkich programów UE służący równocześnie jako miejsce składania wniosków oraz zarządzania projektem,
- ❖ *H2020 Online Manual* – podręcznik online prowadzący krok po kroku po procesie aplikowania i realizacji projektów z programu,
- ❖ elektroniczny obieg dokumentów,
- ❖ *Participant Identification Code* – unikatowy numer w bazie KE, który pozwala na udział w projektach, dane wpisane w bazie ulegają weryfikacji po pozytywnej ocenie wniosku projektowego.

Źródło: Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, Prezentacja: PR Horyzont 2020 -analiza polskiego udziału, Warszawa, 30 maja 2017 r. oraz strony internetowe:

<http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>,

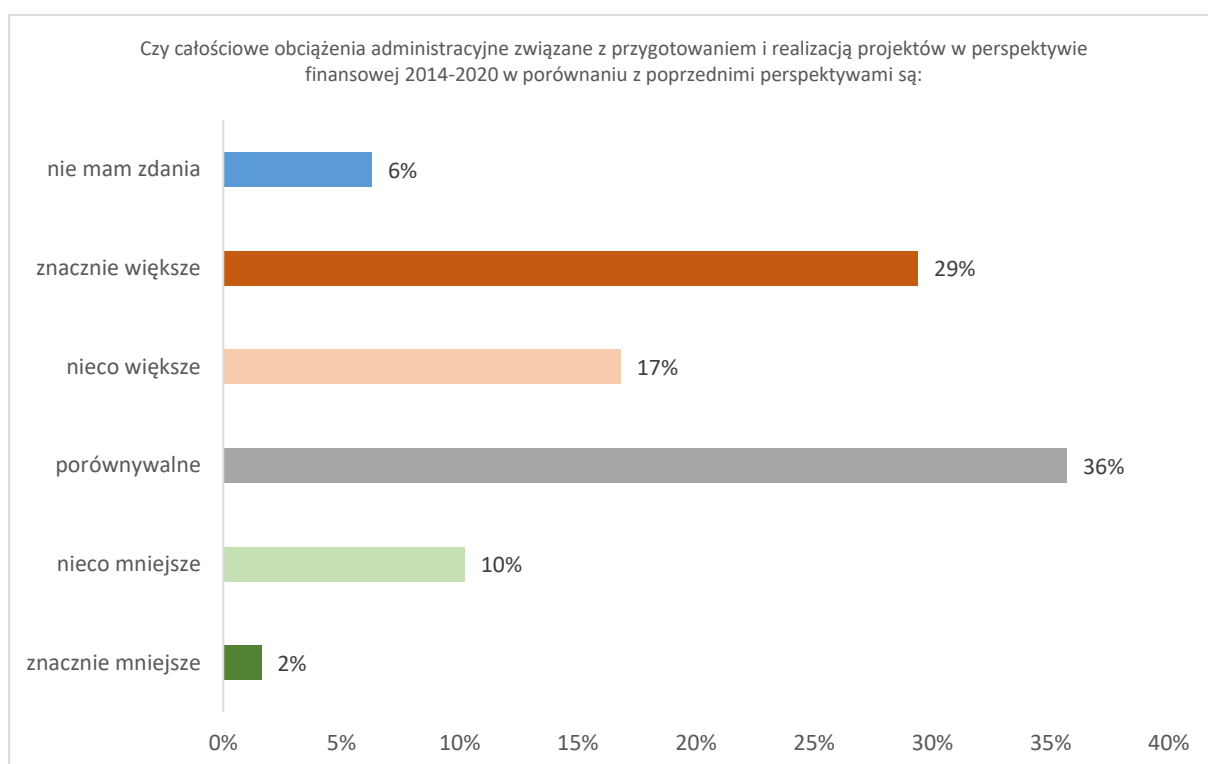
<http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/>

http://ec.europa.eu/research/participants/docs/h2020-funding-guide/index_en.htm

Rozdział VII. Podsumowanie – jaką przyjąć strategię usuwania i ograniczania obciążeń administracyjnych?

Podsumowując, warto przytoczyć ogólną opinię wnioskodawców i beneficjentów na temat zmian w obciążeniach administracyjnych w latach 2014-2020 w stosunku do poprzednich perspektyw. **Większość respondentów badania CAWI (46%) wskazała, że są one znacznie lub nieco większe w obecnej perspektywie.** 36% oceniło, że są porównywalne, zaś 12% wskazało na ich zmniejszenie.

Wykres 10. Porównanie opinii wnioskodawców i beneficjentów nt. wielkości obciążeń administracyjnych w latach 2014-2020 z poprzednimi perspektywami



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania CAWI

Opinie te **potwierdzają wyniki badań jakościowych** wśród wnioskodawców i beneficjentów, ale również wśród przedstawicieli: firm doradczych zajmujących się przygotowaniem dokumentacji aplikacyjnej, instytucji systemu, KE czy Punktów Informacyjnych.

Coraz większe obciążenia oraz stopień skomplikowania procedur wpływają w oczywisty sposób na potencjalnych wnioskodawców – zwiększają się bariery wejścia oraz tzw. koszty transakcyjne. Wpływają również na sprawność wdrażania projektów i programów, jak również efektywność ekonomiczną pojedynczych przedsięwzięć, ale i całej gospodarki.

Warto więc zastanowić się, czy oprócz czynników związanych z danym etapem cyklu życia projektów lub uregulowaniami prawnymi (opisanych w rozdziale IV), nie występują również uwarunkowania horyzontalne wpływające odczuwalny wzrost obciążeń administracyjnych. Na podstawie przeprowadzonych badań, można stwierdzić, że opisane w poprzednich rozdziałach nadmierne obciążenia administracyjne na poszczególnych etapach cyklu życia projektu wynikają w dużej mierze z czynników o charakterze przekrojowym (właściwych dla wszystkich procesów i etapów). Są to przede wszystkim:

- brak zaufania urzędników i systemu do wnioskodawcy i beneficjenta;
- nierówność stron umów o dofinansowanie;
- znaczna awersja do ryzyka wśród instytucji i urzędników systemu wdrażania;
- przeregulowanie i inercja systemu w zakresie stosowanych dotychczas rozwiązań;
- kreowanie rzeczywistości nie przez prawo, a przez praktykę działania pojedynczych urzędników czy całych instytucji;
- dominujące nastawienie na tempo wydatkowania i poprawność procedur, a nie na rezultaty i efekty.

Taki system wynika z jednej strony z niskiego poziomu kapitału społecznego w Polsce, z drugiej jednak strony w żadnej mierze nie przyczynia się do jego budowy.

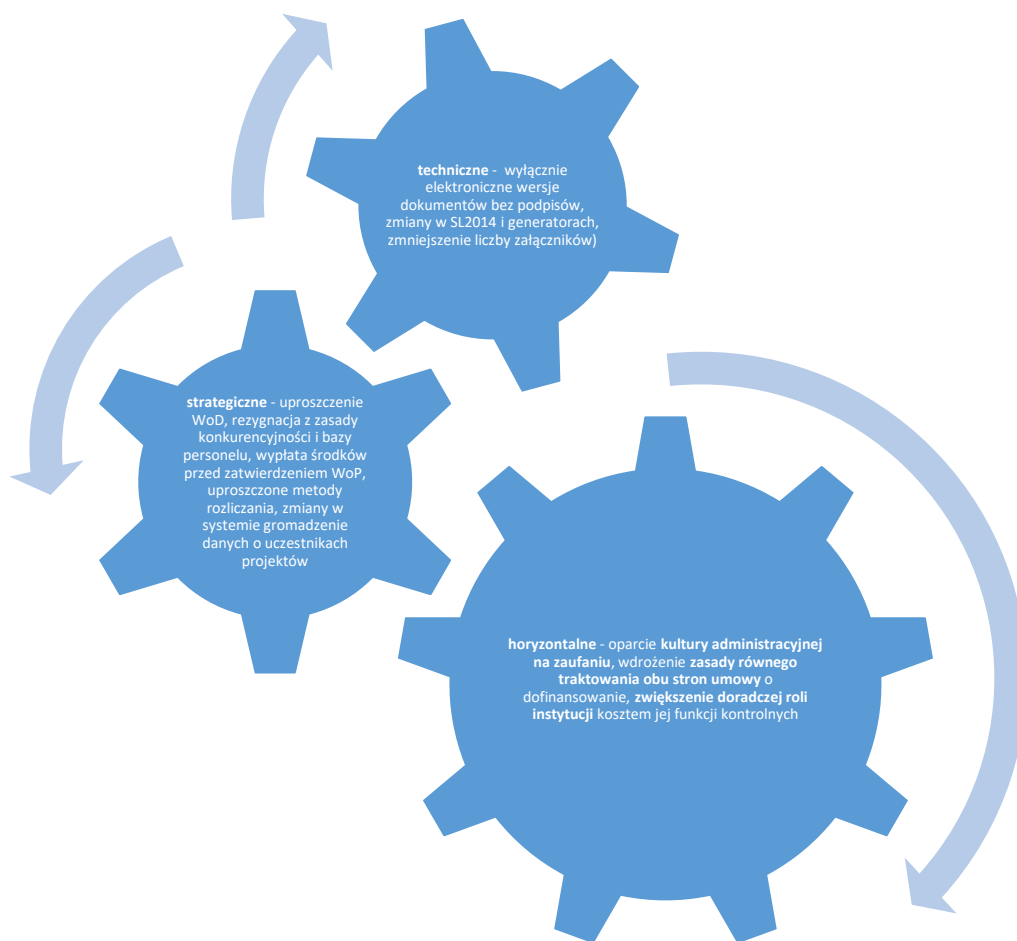
Na obecnym etapie, po wprowadzeniu zmian upraszczających do ustawy wdrożeniowej, wyeliminowaniu wytycznych programowych, **nie ma już dużych możliwości wprowadzania zmian horyzontalnych (np. na poziomie ustawy wdrożeniowej)**. Proponowane w niniejszym badaniu uproszczenia wymagają zmiany konkretnych wytycznych lub umów o dofinansowanie w poszczególnych programach²⁴. Obciążenia wynikają bowiem głównie z praktyki polskich instytucji:

- niekorzystania z możliwości, jakie obowiązujące prawo daje (np.: możliwość przedkładania wyłącznie elektronicznych wersji WoD czy WoP, możliwość wypłaty środków przed zatwierdzeniem WoP);
- sposobu komunikowania się z wnioskodawcami i beneficjentami (w tym informowania o zasadach aplikowania i realizacji projektów),
- przeregulowania systemu na poziomie polskim (zasada konkurencyjności).

Konkludując, **kluczowe jest wdrażanie uproszczeń na trzech poziomach**, tj.: **horyzontalnym** (dotyczącym zwłaszcza kultury administracji i zarządzania), **strategicznym** w danych obszarach (zwłaszcza w zakresie: uproszczenia wniosków o dofinansowanie, ograniczenia stosowania zasady konkurencyjności, zwiększenia wykorzystania uproszczonych metod rozliczania wydatków, rezygnacji z wymogu rejestracji czasu pracy personelu, ograniczania zakresu gromadzonych danych uczestników) oraz **stricte technicznym** (np.: audyt niezbędności załączników na etapie aplikowania; pełne stosowanie zasady przesyłania wniosków o dofinansowanie oraz o płatność wyłącznie w wersji elektronicznej uznającej za podpis sam fakt wysłania wniosku; poprawki w bazie SL oraz generatorach).

²⁴ Oprócz kwestii związanych z ograniczaniem zakresu danych o uczestnikach projektów gromadzonych przez beneficjentów.

Rysunek 9. Powiązanie rekomendacji trzech poziomów warunkiem sukcesu w zmniejszeniu obciążeń administracyjnych



Źródło: opracowanie własne

Dopiero wdrożenie rekomendacji trzech wskazanych poziomów umożliwi rzeczywiste zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla wszystkich stron procesu, zarówno wnioskodawców i beneficjentów, jak i instytucji systemu.

Rozdział VIII. Wnioski i rekomendacje w formie tabelarycznej

L.p.	Wniosek, nr strony w raporcie	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji (horyzontalna, programowa, pozasystemowa)	Obszar tematyczny	PO / więcej niż jeden program / nie dotyczy	Instytucja zlecająca badanie
Przygotowanie wniosków o dofinansowanie z załącznikami									
1	<p>Zbytne skomplikowanie i czasochłonność przygotowania dokumentacji aplikacyjnej wynikające z:</p> <ul style="list-style-type: none"> zbyt rozbudowanego formularza WoD, wielu pól nie służących stricte opisowi projektu, a raczej potwierdzaniu oczywistych tez, dużej liczby dokumentów źródłowych i kontekstowych, z którymi trzeba się zapoznać, powielania zapisów w wielu miejscach WoD oraz załącznikach, zbyt dużej liczby wymaganych załączników, limitu znaków w generatorach wniosków, konieczności składania papierowych wersji dokumentów lub ich wersji elektronicznych, ale podpisanych, a następnie zeskanowanych. 	<ul style="list-style-type: none"> Znaczne uproszczenie formularza WoD. Zmniejszenie liczby załączników wymaganych na etapie wnioskowania. Wprowadzenie ułatwień w korzystaniu z generatorów wniosków. Poprzestanie na wymogu złożenia wniosku i załączników w wersji elektronicznej wraz z uznaniem, że wysłanie wniosku generatorem jest równoznaczne z jego podpisaniem. 	MliR, IZ, IP, IOK	<ul style="list-style-type: none"> Ograniczenie niezbędnych pól formularza do opisu projektu, planowanych zadań, zamierzonych efektów, budżetu i harmonogramu. Przeprowadzenie audytu wymaganych przez IOK załączników (pod kątem ich powszechnej dostępności, zasadności dla oceny projektu, potencjalnej dezaktualizacji), np. na podstawie zestawienia przygotowanego w ramach niniejszego badania. Zwiększenie limitu znaków w generatorze i wprowadzenie ułatwień w postaci możliwości podglądu już wpisanych danych oraz importu i eksportu danych Wymóg składania wersji elektronicznej wniosku, bez jego dodatkowego podpisywania, czy to podpisem elektronicznym czy w formie skanów. Możliwość, ale nie konieczność, złożenia niektórych załączników (np. map) w wersji papierowej. 	IV kw. 2018	Horyzontalna (z wyjątkiem PO WER oraz RPO WŚW w pkt. 2 oraz PO WER w pkt 4.)	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR
Zapoznavanie się z informacjami na temat zasad finansowania									
2	<ul style="list-style-type: none"> Beneficjenci/wnioskodawcy FE mają trudności w dotarciu do informacji na temat zasad finansowania, m.in. ze względu na ich rozproszenie na stronach różnych instytucji. Problematiczne są też odesłania do różnych dokumentów – 	<ul style="list-style-type: none"> Opracowanie praktycznego kompendium wiedzy dla beneficjenta/wnioskodawcy w zakresie realizacji projektu w ramach danego konkursu, obejmujące etap od 	MliR	<ul style="list-style-type: none"> opracowywanie wyciągów ze wszystkich dokumentów (wytycznych, podręczników itp.) zapisów obowiązujących wprost beneficjenta, z uwzględnieniem przykładów dobrych praktyk, np. w zakresie wypełniania kryteriów konkursu. modyfikacja filtrów na stronach internetowych w zakładce „Prawo i 	IV kw. 2018	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR

L.p.	Wniosek, nr strony w raporcie	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji (horyzontalna, programowa, pozasystemowa)	Obszar tematyczny	PO / więcej niż jeden program / nie dotyczy	Instytucja zlecająca badanie
	zarówno w samych dokumentach, jak i w ogłoszeniach o naborach. Również w zakładkach na stronach www dot. programów, w których umieszczane są przepisy prawne i inne dokumenty znajdziemy wiele treści niekoniecznie niezbędnych z punktu widzenia beneficjentów/wnioskodawców. Brakuje zebrania wszystkich niezbędnych informacji dotyczących danego konkursu w jednym dokumencie. <ul style="list-style-type: none"> W zbyt małym stopniu promuje się dobre praktyki w zakresie realizacji projektów, szczególnie w kwestiach, które mogą wydawać się problemowe - brak praktycznych przykładów np. w zakresie wypełniania kryteriów konkursu. 	<p>momentu przygotowania wniosku, do momentu jego rozliczenia.</p> <ul style="list-style-type: none"> Określenie na stronach internetowych dot. FE pakietu dokumentów o podstawowym znaczeniu przy zapoznawaniu się z zasadami realizacji projektów 		dokumenty” i wprowadzenie w filtrze „Typ dokumentu” pozycji „Podstawowe dokumenty wnioskodawcy”.					
3	<ul style="list-style-type: none"> Problematyczna jest częstotliwość aktualizacji różnych dokumentów, co w połączeniu z brakiem systemu informowania wnioskodawców/beneficjentów o zmianach wymusza śledzenie zmian na stronach www Nie wszystkie dokumenty, które zostały zmienione zawierają podsumowanie ostatnich wprowadzanych modyfikacji. Utrudnia to śledzenie, w jakim kierunku poszły zmiany w danym dokumencie. 	Poprawa systemu informowania wnioskodawców i beneficjentów o zmianach w dokumentach (nie tylko wytycznych).	MiIR	<ul style="list-style-type: none"> wskazywanie przy publikacji nowych wersji dokumentów konkretnych rzeczy, które zmieniły się w dokumencie, aby osoby zainteresowane nie musiały porównywać wersji dokumentów. w przypadku beneficjentów wprowadzenie systemu notyfikacji o zmianach w dokumentach z poziomu bazy SL w przypadku wnioskodawców – wprowadzenie notyfikacji o zmianach z poziomu generatora wniosków (jeśli takowy funkcjonuje) 	IV kw. 2018	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MiIR

L.p.	Wniosek, nr strony w raporcie	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji (horyzontalna, programowa, pozasystemowa)	Obszar tematyczny	PO / więcej niż jeden program / nie dotyczy	Institucja zlecająca badanie
4	<ul style="list-style-type: none"> Barierą dla beneficjentów i wnioskodawców jest w dalszym ciągu skomplikowany język stosowany w materiałach dotyczących funduszy. Problem dotyczy nie tylko aktów prawnych lecz również informacji podstawowych z punktu widzenia beneficjentów i wnioskodawców 	Kontynuacja realizowanych działań w zakresie uproszczenia języka komunikacji FE	MliR	<ul style="list-style-type: none"> zaangażowanie ekspertów zewnętrznych w stworzenie modelowej (pod kątem przystępności językowej) dokumentacji upowszechnienie wśród pracowników zaangażowanych w przygotowywanie dokumentacji konkursowej narzędzi badających cechy stylistyczne tekstu, np. programu dostępnego on-line, pod adresem www.logios.pl. 	IV kw. 2018	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR
5	<ul style="list-style-type: none"> Pomimo ujednoliconego pod względem wizualnym systemu stron internetowych, w dalszym ciągu widać rozbieżności w prezentowaniu pewnych informacji na stronach Informacje na niektórych stronach internetowych są nieaktualne 	Zobligowanie instytucji w systemie FE do stosowania jednolitego podejścia w zakresie architektury strony oraz dbania o aktualność informacji	MliR	<ul style="list-style-type: none"> Wypracowanie modelowego sposobu prezentowania informacji o konkursach, zgodnie z zasadami „prostego języka”, szczególnie w odniesieniu do informacji i naborach. 	IV kw. 2018	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR
Obsługa bazy SL oraz zakres gromadzonych danych									
6	<p>Obciążenia dla beneficjentów, skutkujące wydłużeniem czasu realizacji danego zadania wynikają głównie z:</p> <ul style="list-style-type: none"> częstego zawieszania się bazy SL w trakcie wprowadzania danych wylogowywania beneficjenta bez zapisania wprowadzonych danych konieczności odświeżania systemu co 20 minut 	<ul style="list-style-type: none"> zwiększenia możliwości pracy wielu użytkowników jednocześnie większa dywersyfikacja terminów składania wniosków o płatność wydłużenie czasu do automatycznego wylogowania do 30 minut automatyczne zapisywanie wprowadzonych danych przy automatycznym wylogowaniu 	MliR	<ul style="list-style-type: none"> w zależności od finalnej przyczyny pojawiających się błędów technicznych zakup mocniejszego łącza internetowego dla SL 2014 lub lepszego serwera obsługującego bazę dla niektórych beneficjentów zamknięcie okresu sprawozdawczego następowaloby z 5, 10, 15, 20, 25 i 30 dniem danego miesiąca wprowadzenie technicznych zmian w bazie SL 2014. 	IV kw. 2018	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR oraz IZ/IP w przypadku drugiego punktu

L.p.	Wniosek, nr strony w raporcie	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji (horyzontalna, programowa, pozasystemowa)	Obszar tematyczny	PO / więcej niż jeden program / nie dotyczy	Instytucja zlecająca badanie
7	Brak pełnej kompatybilności z systemem Syriusz powoduje konieczność ręcznego wprowadzania danych do bazy SL, które znajdują się już w tym systemie. Zwiększa to czasochłonność tej czynności.	<ul style="list-style-type: none"> wprowadzenie pełnej kompatybilności wykluczającej konieczność weryfikacji importowanych danych i ich poprawy w przypadku występowania błędów 	MliR	<ul style="list-style-type: none"> wprowadzenie technicznych zmian zapewniających kompatybilność systemów 	IV kw. 2018	programowa	system realizacji polityki spójności	PO WER, wszystkie RPO w zakresie EFS	MliR/MRPiPS
8	Czasochłonność czynności związanych z załączaniem dokumentów do wniosku o płatność przez beneficjentów wynikające z tego, że system nie przyjmuje załączników większych niż pewien limit, a instytucje wymagają od beneficjentów zgromadzenia w jednym pliku wszystkich dokumentów do jednej pozycji WoP. Finalnie powoduje to konieczność dostosowania plików. Czasochłonność obsługi bazy dla instytucji zwiększa też brak możliwości automatycznego podłączenia wniosku o płatność pod właściwą wersję umowy.	<ul style="list-style-type: none"> zwiększenie dopuszczalnej objętości pojedynczego dokumentu załączanego w systemie SL do wniosku o płatność umożliwienie załączania do jednej pozycji w zestawieniu wydatków we wniosku o płatność więcej niż jednego pliku, wprowadzenie możliwości automatycznego podpięcia wniosku o płatność pod właściwą wersję umowy 	MliR	<ul style="list-style-type: none"> techniczne zmiany w bazie SL 2014 	IV kw. 2018	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR
9	Szeroki zakres danych gromadzonych od uczestników projektów skutkujący trudnościami w rekrutacji, ograniczeniem osiągania rezultatów projektów oraz czasochłonnym wprowadzaniem do bazy SL szerokiego zakresu danych dot. uczestników projektów	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie zakresu monitorowanych wspólnych wskaźników EFS ograniczenie zakresu danych zbieranych przez beneficjentów poprzez oszacowanie możliwości wykorzystania w większym zakresie 	MliR	<p>Negocjacje zapisów unijnych rozporządzeń w kierunku ograniczenia zakresu monitorowania wspólnych wskaźników.</p> <p>Powołanie grupy roboczej wypracowującej zakres danych koniecznych do pozyskania bezpośrednio od uczestników i tych, które można pozyskać z krajowych rejestrów i baz danych.</p>	IV 2018	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	PO WER/RPO w zakresie EFS	MliR

L.p.	Wniosek, nr strony w raporcie	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji (horyzontalna, programowa, pozasystemowa)	Obszar tematyczny	PO / więcej niż jeden program / nie dotyczy	Instytucja zlecająca badanie
		rejestrów krajowych i baz danych							
10	Techniczne trudności wprowadzania danych do bazy związane z koniecznością podawania szczegółowych informacji na temat miejsca zamieszkania uczestników projektów, brakiem możliwości importu i eksportu danych do bazy personelu. Problemy dotyczą również trudności w odzwierciedleniu stanu faktycznego w bazie personelu. Problemy te skutkują dużą czasochłonnością tej czynności dla beneficjentów oraz zwiększaniem ryzyka wystąpienia negatywnych wyników kontroli.	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie zakresu wpisywanych danych dot. miejsca zamieszkania do kodu pocztowego, co powinno pozwolić na automatyczne przypisanie gminy, powiatu i województwa wprowadzenie możliwości importu i eksportu danych do bazy personelu uproszczenie zakresu podawanych danych w bazie personelu (na poziomie miesiąca nie dni i godzin) 	MliR	Techniczne zmiany funkcjonalności bazy oraz zmiany wytycznych dot. monitorowania ograniczające zakres danych zbieranych na temat miejsca zamieszkania do kodu pocztowego.	IV 2018	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR
11	Konieczność wprowadzania danych do bazy personelu skutkuje dużą czasochłonnością prowadzenia równoległych systemów ewidencjonowania czasu pracy pracowników.	<ul style="list-style-type: none"> w perspektywie długoterminowej likwidacja bazy i zastąpienie obowiązku oświadczeniami pracodawcy lub ograniczenie wprowadzanych do bazy danych (dane osobowe eksperta i wymiar etatu) celem możliwości weryfikacji tylko niektórych-problemowych przypadków 	MliR	Zmiany w wytycznych dot. kwalifikowalności wydatków.	2020+	Horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR

L.p.	Wniosek, nr strony w raporcie	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji (horyzontalna, programowa, pozasystemowa)	Obszar tematyczny	PO / więcej niż jeden program / nie dotyczy	Instytucja zlecająca badanie
		<ul style="list-style-type: none"> szersze stosowanie uproszczonych metod rozliczania projektów 							
Stosowanie PZP i/lub zasady konkurencyjności									
13	<p>Nadmiernym obciążeniem dla beneficjentów jest:</p> <ul style="list-style-type: none"> zaostżenie przepisów dotyczących zasady konkurencyjności i coraz większe upodabnianie ich do przepisów Prawa Zamówień Publicznych, co powoduje: skomplikowanie, niejasność i nadmierne zbiurokratyzowanie zasady konkurencyjności drobiazgowo sprawdzanie poprawności przeprowadzenia zasady konkurencyjności, brak jednoznacznych wytycznych odnośnie tego, kiedy należy stosować PZP a kiedy zasadę konkurencyjności. 	<ul style="list-style-type: none"> ograniczenie stosowania zasady konkurencyjności poprzez podniesienie progu obowiązywania i zmianę sumowania tożsamych zamówień zwiększenie dostępności szkoleń/doradztwa w zakresie prawidłowego prowadzenia zasady konkurencyjności 	MliR	<ul style="list-style-type: none"> Zmiany w wytycznych dot. kwalifikowalności wydatków Wprowadzenie we wszystkich PO doradztwa w zakresie prawidłowego prowadzenia zasady konkurencyjności (kontrola ex-ante zamówień na wniosek beneficjenta) Organizacja przez wszystkie PO szkoleń dla beneficjentów w zakresie prawidłowego prowadzenia zasady konkurencyjności 	IV kw. 2018	Horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR
14	<p>Nadmiernym obciążeniem dla beneficjentów jest:</p> <ul style="list-style-type: none"> konieczność przeprowadzenia szacowania wartości zamówienia przed jego ogłoszeniem w ramach zasady konkurencyjności, opóźniająca realizację danego wydatku 	<ul style="list-style-type: none"> rezygnacja z szacowania wartości zamówienia w ramach zasady konkurencyjności 	MliR	Zmiany w wytycznych dot. kwalifikowalności wydatków	III kw. 2018	Horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR

L.p.	Wniosek, nr strony w raporcie	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji (horyzontalna, programowa, pozasystemowa)	Obszar tematyczny	PO / więcej niż jeden program / nie dotyczy	Instytucja zlecająca badanie
15	Nadmiernym obciążeniem dla beneficjentów jest: <ul style="list-style-type: none"> konieczność pozyskania co najmniej 2 ofert w ramach rozeznania rynku, utrudniająca, a często uniemożliwiająca realizację danego zamówienia 	<ul style="list-style-type: none"> jeśli po dwukrotnym przeprowadzeniu procedury rozeznania rynku (należyćie upublicznionym i udokumentowanym) beneficjent nie otrzymał ofert spełniających wymagania zapytania, może on udzielić zamówienia z „wolnej ręki”, to znaczy dowolnie wybranemu przez siebie podmiotowi. procedura rozeznania rynku powinna być uznana za ważną nawet jeśli wpłynie tylko jedna oferta spełniająca wymagania zapytania 	MliR	Zmiany w wytycznych dot. kwalifikowalności wydatków	III kw. 2018	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR
16	Nadmiernym obciążeniem dla beneficjentów (w szczególności małych i mikro) jest: <ul style="list-style-type: none"> wykluczenie z postępowań realizowanych w ramach zasady konkurencyjności osób powiązanych z beneficjentem (w szczególności członków zarządu beneficjentów) skutkująca zmniejszeniem potencjału beneficjenta do realizacji projektu 	<ul style="list-style-type: none"> Umożliwienie, w szczególności małym podmiotom, angażowanie do projektów członków zarządu beneficjenta. W szczególności mogłoby to dotyczyć sytuacji, gdyby osoby takie zostały wpisane we wniosku o dofinansowanie, jako osoby realizujące projekt, a ich kwalifikacje i 	MliR	Zmiany w wytycznych dot. kwalifikowalności wydatków	III kw. 2018	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR

L.p	Wniosek, nr strony w raporcie	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia (kwartał)	Klasa rekomendacji (horyzontalna, programowa, pozasystemowa)	Obszar tematyczny	PO / więcej niż jeden program / nie dotyczy	Instytucja zlecająca badanie
		doświadczenie spełniają warunki konkursu							
Przygotowanie wniosku o płatność									
17	Przedłużający się proces zatwierdzania wniosków o płatność wynikający przede wszystkim z: <ul style="list-style-type: none"> wielokrotnego poprawiania tych samych dokumentów; zgłaszania nowych uwag niezgłoszonych w poprzednich obiegach dokumentów; dowolności interpretacyjnych różnych osób sprawdzających wnioski 	<ul style="list-style-type: none"> Wprowadzenie zapisu o możliwości jednokrotnego zgłaszania nowych, niezgłoszonych wcześniej, uwag do WoP, chyba że beneficjent wprowadzi nowe zmiany. Rozważenie możliwości uniezależnienia wypłaty środków od zatwierdzenia WoP. 	MliR	<ul style="list-style-type: none"> Konieczność zmian w podpisanych umowach o dofinansowanie oraz we wzorach umów o dofinansowanie, jak również w procedurach instytucji. Przeprowadzenie analizy możliwości wprowadzenia takiego rozwiązania, m.in. w zależności od wyników analizy ryzyka oraz od charakteru projektów. 	I kw. 2019/ nowy okres	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR
18	W przypadku procesu wnioskowania o płatność zidentyfikowano również nadmierne obciążenia, które wpływają w dużym stopniu na zwiększenie czasochłonności przygotowania wniosków o płatność – to fizyczne przygotowanie dużej liczby dokumentów (ich poszukiwanie, opisywanie, skanowanie, układanie, numerowanie, pieczętowanie i niekiedy potwierdzanie za zgodność z oryginałem)	Dążenie do zmniejszenia liczby weryfikowanych dokumentów.	MliR	Zmiany: <ul style="list-style-type: none"> dostosowanie wymogów zw. z próbą do wielkości wdrażanego projektu zwiększenie stosowania uproszczonego rozliczania wydatków, m.in. na podstawie danych historycznych 	IV kw. 2018	horyzontalna	system realizacji polityki spójności	więcej niż jeden program	MliR

Spis ilustracji

Spis wykresów

Wykres 1. Wybór czynności na etapie aplikowania	16
Wykres 2. Wybór czynności na etapie aplikowania wg źródła dofinansowania	17
Wykres 3. Wybór czynności na etapie aplikowania wg formy prawnej respondenta	17
Wykres 4. Wybór czynności na etapie realizacji	18
Wykres 5. Wybór czynności na etapie realizacji wg źródła dofinansowania	19
Wykres 6. Najczęściej wskazywane czynności na etapie realizacji wg formy prawnej respondenta ...	20
Wykres 7. Najpopularniejsze źródła informacji na etapie aplikowania o środki UE (n=1698).....	61
Wykres 8. Beneficjenci i wnioskodawcy korzystający z poszczególnych źródeł informacji na etapie aplikowania	61
Wykres 9. Najpopularniejsze źródła informacji na etapie realizacji projektów (n=1698)	62
Wykres 10. Porównanie opinii wnioskodawców i beneficjentów nt. wielkości obciążeń administracyjnych w latach 2014-2020 z poprzednimi perspektywami	77

Spis rysunków

Rysunek 1. Model badawczy oparty na koncepcji ewaluacji wspieranej teorią	12
Rysunek 2. Procesy przygotowania i wdrażania projektów w ramach polityki spójności.....	13
Rysunek 3. Kolejność wykorzystania poszczególnych metod badawczych.....	14
Rysunek 4. Identyfikacja i wybór nadmiernych obciążeń administracyjnych	15
Rysunek 5. Szczegółowość wymagań dotyczących wnioskowania o płatność w poszczególnych aktach prawnych	48
Rysunek 6. Zakładka „Nabory wniosków” na stronie PO IiŚ	68
Rysunek 7. Zakładka „Nabory wniosków” na stronie RPO województwa podkarpackiego	68
Rysunek 8. Fragment ogłoszenia o naborze do działania 6.1 Rozwój publicznego transportu zbiorowego w miastach, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.....	70
Rysunek 9. Powiązanie rekomendacji trzech poziomów warunkiem sukcesu w zmniejszaniu obciążeń administracyjnych	79

Spis tabel

Tabela 1. Wskazania czynności na etapie aplikowania wymagających uproszczenia w pierwszej kolejności w podziale na typy wnioskodawców i beneficjentów (n=1 664)	26
Tabela 2. Charakterystyka nadmiernych obciążeń w procesie przygotowania dokumentów aplikacyjnych oraz ich skutki	30
Tabela 3. Analiza możliwości, korzyści i kosztów wprowadzenia uproszczeń w procesie przygotowania dokumentacji aplikacyjnej.....	31
Tabela 4. Charakterystyka nadmiernych obciążeń w obszarze stosowania PZP i zasady konkurencyjności.....	37
Tabela 5. Analiza możliwości, korzyści i kosztów wprowadzenia uproszczeń w obszarze stosowania PZP i zasady konkurencyjności	41
Tabela 6. Charakterystyka nadmiernych obciążeń w procesie wnioskowania o płatność oraz ich skutki	46
Tabela 7. Analiza możliwości, korzyści i kosztów wprowadzenia uproszczeń w procesie wnioskowania o płatność	49

Tabela 8. Charakterystyka nadmiernych obciążeń w obszarze obsługi bazy SL i zakresu zbieranych danych	55
Tabela 9. Analiza możliwości, korzyści i kosztów wprowadzenia uproszczeń w obszarze bazy SL oraz zakresu danych.....	59
Tabela 10. Czy poszczególne elementy dotyczące przygotowania i realizacji projektu były/są dla Pana/i zrozumiałe?	63
Tabela 11. Dokumenty analizowane dla poszczególnych obszarów oraz informacja o ich poziomie FOG	65
Tabela 12. Charakterystyka nadmiernych obciążeń w procesie zapoznawania się z informacjami nt. zasad finansowania oraz ich skutki	69
Tabela 13. Analiza, korzyści i kosztów wprowadzenia uproszczeń w procesie zapoznawania się z informacjami nt. zasad finansowania.....	72

Załączniki

Załącznik 1. Lista badań ewaluacyjnych poddanych analizie²⁵

1.	Analiza cyklu kompleksowych projektów wodno-ściekowych - porównanie na przykładzie projektów Funduszu Spójności
2.	Analiza działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez beneficjentów XI Priorytetu POIiŚ
3.	Analiza efektów wsparcia - identyfikacja i ocena rezultatów realizacji projektów w ramach Priorytetu XII PO IiŚ
4.	Analiza efektów wsparcia w Priorytecie XII PO IiŚ oraz diagnoza potrzeb inwestycyjnych w sektorze ochrony zdrowia
5.	Analiza efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013 - aktualizacja raportu końcowego
6.	Analiza i ocena możliwości zintegrowania działań w obszarze efektywności energetycznej z uwzględnieniem odnawialnych źródeł energii, w tym z odpadów komunalnych i osadów ściekowych
7.	Analiza i ocena tempa wydatkowania środków UE w ramach IX i X priorytetu PO IiŚ (sektor energetyka) w kontekście wystąpienia potencjalnego zagrożenia utraty środków zgodnie z zasadą n+2/n+3
8.	Analiza komplementarności wskaźników opisujących efekty realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w Priorytecie I - projekt badawczy realizowany na zlecenie CRZL
9.	Analiza korzyści i ograniczeń przy zastosowaniu inżynierii finansowej jako instrumentu wsparcia projektów inwestycyjnych z zakresu energetyki
10.	Analiza kryteriów wyboru projektów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko
11.	Analiza najważniejszych problemów w realizacji projektów w zakresie transportu morskiego oraz śródlądowych dróg wodnych realizowanych w ramach działań 7.2 oraz 7.5 POIiŚ
12.	Analiza postępów wdrażania POIiŚ 2007-2013 w kontekście identyfikacji niezbędnych zmian Programu z uwzględnieniem krajowej rezerwy wykonania
13.	Analiza potrzeb informacyjnych beneficjentów i odbiorców pomocy w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013
14.	Analiza potrzeb infrastrukturalnych w obszarze dziedzictwa kulturowego, szkolnictwa artystycznego oraz infrastruktury kultury w Polsce w kontekście finansowania w ramach przyszłej perspektyw UE oraz zgodności z celami Strategii Europa 2020 i Inicjatywami
15.	Analiza potrzeb inwestycyjnych sektora ochrony zdrowia w kontekście programowania nowej perspektywy finansowej 2014 – 2020
16.	Analiza potrzeb potencjalnych beneficjentów XI Priorytetu POIiŚ w zakresie działań przewidzianych do realizacji w ramach Priorytetu z uwzględnieniem stanu infrastruktury społecznej w sektorze kultury
17.	Analiza potrzeb szkoleniowych pracowników sektora zdrowia
18.	Analiza procesu opracowywania i zatwierdzania Planów Działania w ramach PO KL
19.	Analiza przyczyn nieubiegania się JST o dofinansowanie typowych inwestycji komunalnych w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko
20.	Analiza skuteczności, jakości oraz użyteczności działań informacyjnych i promocyjnych RPOWŚ (w tym Kampanii Promocyjnej) w kontekście zweryfikowania trafności zapisów w Planie Komunikacji RPOWŚ 2007-2013
21.	Analiza sprawności przepływów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013
22.	Analiza stanu realizacji celów project pipeline
23.	Analiza systemu monitoringu na poziomie regionalnym
24.	Analiza systemu wskaźników monitorowania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013
25.	Analiza systemu wskaźników Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko
26.	Analiza systemu wskaźników Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 pod kątem adekwatności i użyteczności dla pomiaru efektów interwencji w ramach Programu oraz realności osiągnięcia celów Programu i Osi Priorytetowych
27.	Analiza systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013

²⁵ Pogrubioną czcionką zaznaczono te raporty z badań, w których zidentyfikowano wnioski i rekomendacje dotyczące nadmiernych obciążeń występujących na różnych etapach cyklu realizacji projektów.

28.	Analiza systemu zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013
29.	Analiza użyteczności Portalu Funduszy Europejskich www.funduszeuropejskie.gov.pl
30.	Analiza występowania uchybień/nieprawidłowości oraz wpływ działań prowadzonych przez Instytucję Wdrażającą na ograniczenie ich występowania w projektach realizowanych w XIII Priorytecie PO IiS
31.	Analiza zapisów linii demarkacyjnej pomiędzy Programami Operacyjnymi polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej
32.	Analiza zdolności absorpcyjnych Województwa Świętokrzyskiego pod kątem identyfikacji barier występujących podczas wdrażania RPOWŚ na lata 2007-2013
33.	Badanie barier zaangażowania banków w proces absorpcji funduszy strukturalnych
34.	Badanie beneficjentów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013: stopień poinformowania nt. zasad i procedur realizacji projektów.
35.	Badanie dotyczące poziomu wiedzy i sposobu postrzegania Funduszy Europejskich w społeczeństwie polskim
36.	Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce
37.	Badanie efektów działań informacyjnych i promocyjnych na temat Funduszy Europejskich dla społeczeństwa oraz analiza społecznego odbioru tych działań - Edycja 2012
38.	Badanie efektów działań informacyjnych i promocyjnych na temat Funduszy Europejskich dla społeczeństwa oraz analiza społecznego odbioru tych działań. Edycja 2014 – raport z badania
39.	Badanie efektów wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) - II raport tematyczny,
40.	Badanie efektów wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) - I raport tematyczny,
41.	Badanie ewaluacyjne potrzeb doradczo-szkoleniowych w zakresie podnoszenia kompetencji zasobów kadrowych w przedsiębiorstwach gospodarki morskiej województwa pomorskiego, w kontekście wykorzystania środków unijnych w okresie 2007-2013
42.	Badanie omnibusowe na temat źródeł informacji o Funduszach Europejskich
43.	Badanie omnibusowe na temat źródeł informacji o Funduszach Europejskich
44.	Badanie omnibusowe skuteczności kampanii „Dobra informacja na dobry początek”
45.	Badanie opinii uczestników szkoleń realizowanych na zlecenie IZ POPT w latach 2010-2011
46.	Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL - raport końcowy z III etapu ewaluacji
47.	Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL - raport podsumowujący
48.	Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL - raport z IV etapu
49.	Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu komponentu regionalnego PO KL. Raport końcowy z II etapu badania.
50.	Badanie podsumowujące realizację Priorytetu XIII Infrastruktura szkolnictwa wyższego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko
51.	Badanie projektów pilotażowych PO KL
52.	Badanie punktów informacyjnych tworzących System Informacji o Funduszach Europejskich oraz działających w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki
53.	Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego PO KL 2007-2013
54.	Badanie skuteczności, jakości i użyteczności wybranych narzędzi informacji i promocji Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013
55.	Badanie stanu przygotowania pracowników sektora samorządowego do udzielania zamówień innowacyjnych
56.	Badanie stopnia poinformowania potencjalnych beneficjentów o możliwości pozyskania środków z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ)
57.	Badanie stopnia świadomości oraz potrzeb informacyjnych Polaków oraz partnerów społeczno-gospodarczych przed realizacją działań informacyjno – promocyjnych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko
58.	Badanie stron internetowych instytucji tworzących system wdrażania PO i RPO w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007 - 2013 I i II etap
59.	Badanie wskaźnika Gender Index w ramach instytucji zaangażowanych w realizację PO KL
60.	Badanie zdolności absorpcyjnych publicznych instytucji pomocy i integracji społecznej – beneficjentów systemowych – w ramach Priorytetu VII Promocja integracji społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013

61.	Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystywaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego
62.	Dobre praktyki w procesie wyboru i oceny projektów w priorytetach I - V POIiŚ
63.	Efektywne działania informacyjno-promocyjne w obszarze kształcenia zawodowego
64.	Ewaluacja barier oraz analiza zagrożeń dla realizacji projektów w kontekście wykorzystania dobrych praktyk projektowych realizowanych przez Beneficjentów Działania 13.1 PO IiŚ Infrastruktura szkolnictwa wyższego
65.	Ewaluacja bieżąca kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020,
66.	Ewaluacja bieżąca projektów PO WER dotyczących tworzenia i prowadzenia Dziennych Domów Opieki Medycznej (DDOM)
67.	Ewaluacja działań informacyjno-promocyjnych podejmowanych w ramach RPO Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013
68.	Ewaluacja ex-ante Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020
69.	Ewaluacja ex-ante Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 I etap
70.	Ewaluacja ex-ante Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020,
71.	Ewaluacja ex-ante Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020,
72.	Ewaluacja ex-ante wsparcia kształcenia osób dorosłych w formie poza szkolnych form kształcenia zawodowego,
73.	Ewaluacja ex post Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013
74.	Ewaluacja kryteriów i systemu wyboru projektów w ramach VIII osi priorytetowej „Ochrona dziedzictwa kulturowego i rozwój zasobów kultury” Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020
75.	Ewaluacja mid-term Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013
76.	Ewaluacja on-going systemu wdrażania i zarządzania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020,
77.	Ewaluacja projektów transportowych z perspektywy 2007-2013 w celu zapewnienia skutecznej realizacji projektów kolejowych w ramach V osi priorytetowej PO IiŚ 2014-2020,
78.	Ewaluacja strategiczna działań informacyjno-promocyjnych realizowanych w ramach PO KL
79.	Ewaluacja systemów i struktur zarządzania Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu III PO KL w kontekście skuteczności i efektywności wdrażania działań Priorytetu
80.	Ewaluacja systemu Kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2007-2013
81.	Ewaluacja systemu naboru, selekcji i wyboru wniosków o dofinansowanie projektów w konkursach przeprowadzonych w 2008 r. w ramach Priorytetu III PO Kapitał Ludzki
82.	Ewaluacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013
83.	Ewaluacja systemu wdrażania priorytetów Pomocy Technicznej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007 – 2013
84.	Ewaluacja wpływu EFS na osiągnięcie celów w zakresie dobrego rządzenia określonych w ramach PO WER - I raport cząstkowy,
85.	Ewaluacja wpływu EFS na osiągnięcie celów w zakresie dobrego rządzenia określonych w ramach PO WER - I raport cząstkowy
86.	Ewaluacja wybranych projektów realizowanych w ramach Priorytetu XIII "Infrastruktura szkolnictwa wyższego" Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013
87.	Ewaluacja wybranych zagadnień Działania 3.2 Rozwój systemu egzaminów zewnętrznych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013
88.	Ewaluacja/analiza sprawności obsługi finansowej projektów XIII Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na poziomie Beneficjentów oraz Instytucji Wdrażającej i Instytucji Pośredniczącej
89.	Fundusze Strukturalne a programy ramowe UE w działalności B+R polskich podmiotów. Kierunki wykorzystania środków i dobre praktyki
90.	Gotowość szkół wyższych do realizacji projektów kluczowych w ramach XIII Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko: Infrastruktura szkolnictwa wyższego
91.	Identyfikacja barier w dostępie do środków finansowych z PO KL dot. projektów konkursowych w ramach priorytetów VI-IX - województwo świętokrzyskie
92.	Identyfikacja barier w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych przez małe i średnie przedsiębiorstwa na projekty innowacyjne w regionie kujawsko-pomorskim i mazowieckim

93.	Identyfikacja i ocena barier w wykorzystaniu środków strukturalnych
94.	Identyfikacja najistotniejszych problemów i barier, które mogą wystąpić na etapie realizacji projektów w ramach V osi POIiŚ
95.	Identyfikacja najlepszych praktyk w zakresie projektów dotyczących ochrony przyrody (uszczegółowiony tytuł w raporcie końcowym: Ocena modelu finansowania ochrony przyrody w ramach POIiŚ oraz identyfikacja najlepszych praktyk w tym zakresie)
96.	Identyfikacja problemów i barier w realizacji IX i X priorytetu POIiŚ w ocenie Wnioskodawców, pogłębiona o analizę przyczyn braku spełnienia kryteriów oceny projektów przez projekty odrzucone w działaniach 9.4, 9.5, 9.6 i 10.3 POIiŚ
97.	Innowacyjność w projektach HR – w poszukiwaniu trafnych kryteriów oceny
98.	Kampania promocyjna Funduszy Europejskich. Raport z badania jakościowego.
99.	Klasyfikacja zaawansowanych technologii jako instrument wsparcia rozwoju i konkurencyjności regionów - analiza i wnioski dla polityki regionalnej oraz polityki spójności
100.	Komplementarność działań przewidzianych w komponencie regionalnym finansowanych ze środków EFS - województwo świętokrzyskie
101.	Komplementarność i synergia interwencji realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w perspektywie finansowej 2004-2006
102.	Komplementarność przedsięwzięć dotyczących ochrony środowiska w PO IiŚ (priorytety I-V) z projektami środowiskowymi realizowanymi w ramach 16 RPO, WPR, WPRyb
103.	Końcowa ocena realizacji celów planu komunikacji PO IiŚ wraz z końcowym pomiarem wartości wskaźników oddziaływania planu komunikacji PO IiŚ na grupę docelową ogół społeczeństwa
104.	Kształtowanie i realizacja działań informacyjno-promocyjnych w działaniu 13.1 infrastruktura szkolnictwa wyższego przez beneficjentów i instytucje w systemie
105.	Metaanaliza badań systemu realizacji i wdrażania polityki spójności w ramach perspektywy 2007–2013 pod kątem planowania systemu realizacji dla perspektywy 2014–2020
106.	Metaanaliza wyników badań ewaluacyjnych dotyczących oceny wsparcia z EFS - I raport cząstkowy
107.	Metaanaliza wyników badań ewaluacyjnych dotyczących oceny wsparcia z EFS - II raport cząstkowy
108.	Metaewaluacja badań dotyczących oceny kryteriów wyboru projektów w programach operacyjnych współfinansowanych z funduszy europejskich w Polsce w perspektywie 2007-2013
109.	Meta-ewaluacja wyników dotychczasowych badań ewaluacyjnych i innych (wniosków i rekomendacji) dotyczących informacji i promocji Funduszy Europejskich oraz poszczególnych programów operacyjnych
110.	Najczęściej występujące nieprawidłowości w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w ramach priorytetów I-V POIiŚ
111.	Ocena barier i luk prawnych w kontekście efektywnej realizacji wsparcia w ramach EFS
112.	Ocena bieżącej realizacji projektów realizowanych w ramach XI Priorytetu w kontekście identyfikacji występujących barier i problemów.
113.	Ocena działań informacyjno promocyjnych – IP MEN w ramach Priorytetu III PO KL
114.	Ocena działań informacyjno-promocyjnych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014-2020
115.	Ocena efektów ekologicznych w ramach osi I-V Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 oraz porównanie nakładów finansowych poniesionych na ich osiągnięcie z podobnymi przedsięwzięciami realizowanymi z innych źródeł finansowych
116.	Ocena efektów realizacji projektów lotniczych realizowanych w ramach POIiŚ
117.	Ocena efektów realizacji uproszczeń w systemie wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w zestawieniu z poprzednim okresem programowania Europejskiego Funduszu Społecznego
118.	Ocena ex post Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna
119.	Ocena ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020
120.	Ocena ex-ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa świętokrzyskiego na lata 2014-2020,
121.	Ocena ex-ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych
122.	Ocena ex-ante projektu regionalnego programu operacyjnego dla województwa pomorskiego na lata 2014-2020
123.	Ocena ex-ante ryzyka dla zastosowania instrumentów finansowych o charakterze gwarancyjnym oferowanych podmiotom ekonomii społecznej w PO WER
124.	Ocena gotowości jednostek organizacyjnych Samorządu Województwa Pomorskiego do absorpcji środków w ramach RPO WP, z uwzględnieniem innych programów (PO IiŚ, PO IG i PO KL)

125.	Ocena instytucjonalnego i organizacyjnego przygotowania beneficjenta do opracowania i wdrażania projektu systemowego Budowa i wyposażenie Wojewódzkich Centrów Powiadomienia Ratunkowego
126.	Ocena jakości i potencjalnego wpływu projektów konkursowych oraz wybranych projektów z listy indywidualnej z zakresu gospodarki wodnościekowej (dz. 1.1) na osiągnięcie zakładanych wskaźników docelowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko
127.	Ocena komplementarności i linii demarkacyjnej w zakresie działań dotyczących infrastruktury szkolnictwa wyższego w ramach XIII Priorytetu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej oraz Regionalnych Programów Operacyjnych
128.	Ocena kryteriów i systemu wyboru projektów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020
129.	Ocena modelu finansowania ochrony przyrody w ramach POIiŚ oraz identyfikacja najlepszych praktyk w tym zakresie
130.	Ocena możliwości zapewnienia porównywalności projektów dotyczących wykorzystania poszczególnych źródeł energii odnawialnej na przykładzie działania 9.4 PO IiŚ
131.	Ocena najważniejszych problemów występujących podczas realizacji projektów z zakresu działań 10.1 i 10.2 POIiŚ oraz możliwości realizacji podobnych projektów w przyszłej perspektywie finansowej 2014-2020
132.	Ocena najważniejszych problemów występujących w projektach z zakresu inteligentnych systemów transportowych realizowanych w ramach działania 8.3 POIiŚ
133.	Ocena najważniejszych problemów występujących w projektach z zakresu transportu drogowego wybranych w trybie konkursowym w ramach działań 6.1 oraz 8.2 POIiŚ
134.	Ocena osiągnięć wdrażania projektów w ramach XI Priorytetu PO IiŚ oraz ich wpływ na osiągnięcie celów szczegółowych Priorytetu
135.	Ocena potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego województwa pomorskiego do realizacji projektów w ramach RPO Województwa Pomorskiego 2014–2020
136.	Ocena potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w I i II stopnia w ramach NPR 2004-2006 i NSRO 2007-2013
137.	Ocena poziomu kosztów administracyjnych zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce
138.	Ocena problemów związanych z realizacją zamówień publicznych oraz innych sposobów wyłaniania wykonawców w ramach projektów wdrażanych z udziałem funduszy strukturalnych w sektorze kultury w ramach XI priorytetu PO IiŚ
139.	Ocena projektów konkursowych zrealizowanych w ramach Poddziałania 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013
140.	Ocena projektów realizowanych przez podmioty podejmujące lokalne inicjatywy w ramach PO KL 2007-2013
141.	Ocena realizacji projektów partnerskich realizowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych w okresie perspektywy finansowej 2007-2013
142.	Ocena realizacji Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020 ze szczególnym uwzględnieniem roli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 w osiągnięciu jej celów rozwojowych
143.	Ocena rezultatów działań informacyjno-promocyjnych PO IiŚ 2007-2013
144.	Ocena skuteczności działań informacyjno-promocyjnych w ramach PO KL na poziomie Priorytetów VI, VII, VIII, IX - komponent regionalny oraz określenie potrzeb informacyjno-promocyjnych z punktu widzenia beneficjentów
145.	Ocena skuteczności działań współfinansowanych z EFS na rzecz wzmocnienia potencjału administracji rządowej
146.	Ocena skuteczności i efektów działań PO KL, podjętych na rzecz wzmocnienia potencjału partnerów społeczno-gospodarczych
147.	Ocena skuteczności i efektywności instytucji uczestniczących we wdrażaniu Priorytetów VI i VII PO KL, w tym procesu komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej
148.	Ocena skuteczności i efektywności instytucji uczestniczących we wdrażaniu komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w tym procesu komunikacji wewnętrznej
149.	Ocena skuteczności i efektywności instytucji uczestniczących we wdrażaniu Priorytetów VIII i IX PO KL, w tym procesu komunikacji wewnętrznej
150.	Ocena skuteczności kampanii informacyjno-promocyjnej dotyczącej zasady równości szans płci w ramach PO KL
151.	Ocena skuteczności wdrażania pomocy technicznej w programach operacyjnych
152.	Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2013 r.
153.	Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2011 r.

154.	Ocena stanu realizacji celów Programu Pomoc Techniczna (POPT) w 2010 r.
155.	Ocena stanu realizacji celów Programu Pomoc Techniczna (POPT) w 2012 r.
156.	Ocena stanu realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2009 r.
157.	Ocena stopnia gotowości i przygotowania beneficjentów wpisanych na listę projektów indywidualnych do realizacji w ramach XI Priorytetu POIiŚ
158.	Ocena stopnia gotowości potencjalnych beneficjentów działania 10.2 POIiŚ do realizacji projektów w odniesieniu do stanu przygotowania dokumentacji projektowej oraz możliwości skrócenia terminu przygotowania niezbędnej dokumentacji
159.	Ocena stopnia i sposobu wykorzystania cross-financingu w projektach realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki
160.	Ocena stopnia przygotowania beneficjentów projektów indywidualnych w ramach osi I - III PO IiŚ do realizacji projektów, absorpcji środków z Unii Europejskiej oraz identyfikacji obszarów ryzyka
161.	Ocena stopnia realizacji celów Priorytetu V PO KL w kontekście tematyki i jakości wdrażania realizowanych w jego ramach projektów.
162.	Ocena stosowanych trybów wyboru projektów w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013
163.	Ocena systemu monitorowania i wartości wskaźników PO KL 2007-2013
164.	Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013
165.	Ocena systemu realizacji RPO Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013 w zakresie projektów 'z luką finansową'
166.	Ocena systemu zarządzania i wdrażania komponentu regionalnego PO KL
167.	Ocena systemu zarządzania i wdrażania Priorytetu X Pomoc Techniczna Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007 - 2013
168.	Ocena systemu zarządzania i wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013
169.	Ocena systemu zarządzania i wdrażania projektów realizowanych w trybie systemowym – województwo świętokrzyskie
170.	Ocena systemu zarządzania PO KL na poziomie regionalnym (województwo świętokrzyskie)
171.	Ocena systemu zarządzania Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki na poziomie Priorytetów VI, VII, VIII, IX - komponent regionalny
172.	Ocena szacunkowa (ex-ante) projektu Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) – raport końcowy
173.	Ocena szacunkowa projektu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013
174.	Ocena szacunkowa projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013
175.	Ocena trafności i skuteczności systemu komunikacji oraz wyliczenie wskaźników monitorujących realizację działań informacyjno-promocyjnych PO WER
176.	Ocena trafności i skuteczności stosowania kryteriów wyboru projektów w PO WER Raport końcowy
177.	Ocena wpływu inwestycji realizowanych lub planowanych do realizacji w ramach działań IX i X osi priorytetowej PO IiŚ na osiągnięcie wskaźników określonych dla sektora energetyki w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko
178.	Ocena wpływu inwestycji w ramach działania 9.1, 9.4, 9.5, 9.6 oraz 10.3 PO IiŚ na realizację zobowiązań wynikających z dyrektywy 2009/28/WE
179.	Ocena wpływu inwestycji w ramach działań 9.1, 9.2 i 9.3 na realizację zobowiązań związanych z oszczędzaniem energii
180.	Ocena wsparcia w obszarze ekonomii społecznej udzielonego ze środków EFS w ramach PO KL
181.	Ocena wsparcia w ramach projektów PO KL, realizowanych w trybie konkursowym i systemowym
182.	Ocena współpracy Instytucji Pośredniczących z Instytucją Zarządzającą PO KL - raport końcowy
183.	Ocena współpracy Instytucji Pośredniczących z Instytucją Zarządzającą PO KL - raport końcowy
184.	Ocena współpracy Instytucji Pośredniczących z Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki” - raport z pierwszej sesji badawczej
185.	Ocena współpracy Instytucji Pośredniczących z Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki” - raport z pierwszej sesji badawczej
186.	Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020
187.	Ocena zakresu wykorzystania materiałów informacyjno-promocyjnych (gadżetów) w projektach realizowanych przez beneficjentów w ramach POKL
188.	Ocena zapotrzebowania na instrumenty zwrotne i finansowe w obszarze szkolnictwa wyższego PO WER,

189.	Ocena zasadności i trafności przyjętego maksymalnego poziomu dofinansowania, wyznaczonej minimalnej wartości projektu oraz systemu oceny projektów w ramach działań 9.4, 9.6, 10.3 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w kontekście możliwości beneficjentów
190.	Ocena zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL
191.	Ocena zastosowanych rozwiązań w obszarze systemu oceny i wyboru projektów (w szczególności kryteriów wyboru projektów) pod kątem wpływu na wybór inwestycji zapewniających skuteczną i najbardziej efektywną realizację XII Priorytetu PO IiŚ
192.	Opinie uczestników szkoleń realizowanych na zlecenie IZ POPT
193.	Opracowanie metodologii liczenia wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej terytorium Polski oraz jego oszacowanie
194.	Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną. Raport na temat Polski
195.	Postrzeganie funduszy strukturalnych w Polsce
196.	Profesjonalizacja absorpcji funduszy. Beneficjenci samorządowi centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007-2013
197.	Prognoza oddziaływania na środowisko Indykatoryjnego Wykazu Dużych Projektów dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko
198.	Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013
199.	Projekty systemowe komponentu regionalnego realizowane przez Instytucję Pośredniczącą PO KL
200.	Przegląd polityk i programów rozwoju przedsiębiorczości sprzyjających włączeniu społecznemu. Wspieranie przedsiębiorczości wśród osób młodych w Polsce,
201.	Raport końcowy badania stron internetowych Instytucji tworzących system wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce na lata 2014 - 2020
202.	Raport nt. postępów realizacji celów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (wg stanu na 31.12.2010 r.)
203.	Raport nt. postępów realizacji celów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (wg stanu na 30.09.2012 r.)
204.	Raport nt. postępów realizacji celów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (wg stanu na 31.12.2009 r.)
205.	Realizacja założeń Strategii Unii Europejskiej dla Rozwoju Regionu Morza Bałtyckiego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013: obszary osiągnięć POIiŚ
206.	Regionalnie czy centralnie? Ocena efektywności i skuteczności wdrażania instrumentów wsparcia przedsiębiorczości na różnych szczeblach administracji
207.	Rozpoznawalność marki „Narodowa Strategia Spójności” i zbadanie efektów kampanii promocyjnej
208.	Skuteczność projektów pomocy technicznej Funduszu Spójności 2004-2006 dla realizacji inwestycji kolejowych; poszukiwanie rekomendacji dla poprawy skuteczności wdrażania projektów kolejowych w sektorze transportu POIiŚ 2007-13
209.	Społeczne, gospodarcze i środowiskowe efekty projektów realizowanych w ramach IV osi priorytetowej PO IiŚ
210.	Stan przygotowania i analiza najważniejszych problemów w realizacji projektów transportu miejskiego w obszarach metropolitarnych przewidzianych do finansowania w ramach POIiŚ
211.	Stopień poinformowania społeczeństwa o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych
212.	Suplement: Opinie uczestników IV OFIP na temat dostępności środków Europejskiego Funduszu Społecznego dla organizacji pozarządowych.
213.	System oceny i wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013
214.	Szacowanie i ocena efektów gospodarczych projektów wodno-ściekowych i odpadowych na przykładzie wybranych projektów Funduszu Spójności 2000-2006
215.	Śródkresowa ocena realizacji celów Planu Komunikacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013
216.	Śródkresowa ocena realizacji celów szczegółowych założonych w XIII Priorytecie PO IiŚ jako odpowiedź na potrzeby rozwojowe szkolnictwa wyższego, zapotrzebowanie rynku pracy na absolwentów kierunków priorytetowych oraz realizacji celów Strategii Lizbońskiej
217.	Śródkresowa ocena realizacji celu szczegółowego założonego w XI Priorytecie POIiŚ w Działaniu 11.3 jako odpowiedź na potrzeby rozwojowe szkolnictwa artystycznego, zapotrzebowanie rynku pracy na absolwentów kierunków studiów
218.	Weryfikacja wskaźników oraz ich wartości docelowych dla VI, VII i VIII priorytetu POIiŚ
219.	Weryfikacja założeń Prognozy Oddziaływania na Środowisko Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko

220.	Wpływ interwencji finansowanych w ramach Priorytetu XII PO liŚ na osiągnięcie celów szczegółowych ww. Priorytetu
221.	Wpływ systemu kontroli zawierania umów dla zadań objętych projektem na ograniczenia nieprawidłowości występujących w projektach sektora transportu realizowanych w ramach PO liŚ
222.	Wsparcie dla tworzenia miejsc pracy na poziomie lokalnym,
223.	Wybrane aspekty zdolności administracyjnych wdrażania europejskich funduszy pomocowych
224.	Wykorzystanie koncepcji klastrów dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacje dla polityki stymulowania rozwoju klastrów w Polsce.
225.	Wypracowanie potencjalnych kierunków interwencji w okresie programowania 2014 – 2020 w oparciu o doświadczenia z wdrażania XIII osi priorytetowej PO liŚ Infrastruktura szkolnictwa wyższego.
226.	Zagrożenia w procesie realizacji projektów lotniczych przewidzianych do finansowania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko
227.	Znajomość funduszy europejskich i opinie na temat skuteczności ich wdrażania - 2007 r.
228.	Znajomość Funduszy Europejskich i opinie na temat skuteczności ich wdrażania - 2010 r.
229.	Znajomość Funduszy Europejskich i opinie na temat skuteczności ich wdrażania - 2011 r.
230.	Znajomość funduszy europejskich oraz opinie na temat skuteczności ich wdrażania
231.	Znajomość i skojarzenia związane z logotypami NSS

Załącznik 2. Zanonimizowana lista respondentów badań jakościowych

LP.	Typ podmiotu	Typ respondenta
1.	DG REGIO, Komisja Europejska	KE
2.	DG REGIO, Komisja Europejska	KE
3.	DG REGIO, Komisja Europejska	KE
4.	DG Employment, Komisja Europejska	KE
5.	Przedstawicielstwo RP przy UE	-
6.	Przedstawicielstwo RP przy UE	-
7.	Przedstawicielstwo RP przy UE	-
8.	Organizacja pozarządowa	Członek Forum
9.	Organizacja pozarządowa	Członek Forum
10.	Organizacja pozarządowa	Członek Forum
11.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	Rzecznik FE
12.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	Przedstawiciel IZ PO WER
13.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	Przedstawiciel IK RPO
14.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	Przedstawiciel IK RPO
15.	Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju	Przedstawiciel IZ PO WER
16.	Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich (woj. świętokrzyskie)	PI
17.	Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich (woj. podkarpackie)	PI
18.	Główny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich (Warszawa)	PI
19.	Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich (woj. pomorskie)	PI
20.	Organizacja pozarządowa	Beneficjent PO WER
21.	Szkoła wyższa	Wnioskodawca PO WER
22.	Szkoła wyższa	Beneficjent PO WER
23.	Szkoła wyższa	Wnioskodawca PO WER
24.	Szkoła wyższa	Beneficjent PO WER
25.	Instytucja rynku pracy	Beneficjent PO WER
26.	Szkoła wyższa	Beneficjent PO WER
27.	Organizacja pozarządowa	Beneficjent PO WER
28.	Regionalny Konserwator Przyrody	Wnioskodawca PO IiŚ
29.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska	Wnioskodawca PO IiŚ
30.	Organizacja pozarządowa	Wnioskodawca PO IiŚ

31.	Jednostka samorządu terytorialnego	Beneficjent PO IiŚ
32.	Samodzielny publiczny zoz	Beneficjent PO IiŚ
33.	Jednostka samorządu terytorialnego	Beneficjent PO IiŚ
34.	Przedsiębiorca	Wnioskodawca PO IiŚ
35.	Jednostka samorządu terytorialnego	Beneficjent PO IiŚ
36.	Jednostka samorządu terytorialnego	Beneficjent PO IiŚ
37.	Biblioteka Publiczna	Beneficjent PO IiŚ
38.	Firma konsultingowa	Firma doradcza
39.	Firma konsultingowa	Firma doradcza
40.	Firma konsultingowa	Firma doradcza
41.	Firma konsultingowa.	Firma doradcza
42.	Firma konsultingowa	Firma doradcza
43.	Organizacja pozarządowa	Wnioskodawca RPPM
44.	Przedsiębiorca	Beneficjent RPPM
45.	Jednostka samorządu terytorialnego	Wnioskodawca RPSW/Beneficjent RPSW
46.	Izba Gospodarcza	Wnioskodawca RPSW
47.	Przedsiębiorca	Beneficjent RPSW, Wnioskodawca RPPK, Wnioskodawca RPSW
48.	Przedsiębiorca	Beneficjent RPSW
49.	Przedsiębiorca	Wnioskodawca RPPK
50.	Jednostka samorządu terytorialnego	Beneficjent RPPK

Załącznik 3. Streszczenie raportu cząstkowego

Celem badania była ocena systemu realizacji projektów współfinansowanych w ramach funduszy europejskich na lata 2014-2020. Zależało nam na tym, by znaleźć i zbadać obciążenia administracyjne w ramach różnych **procesów**, występujących w różnych momentach cyklu wdrażania projektów.

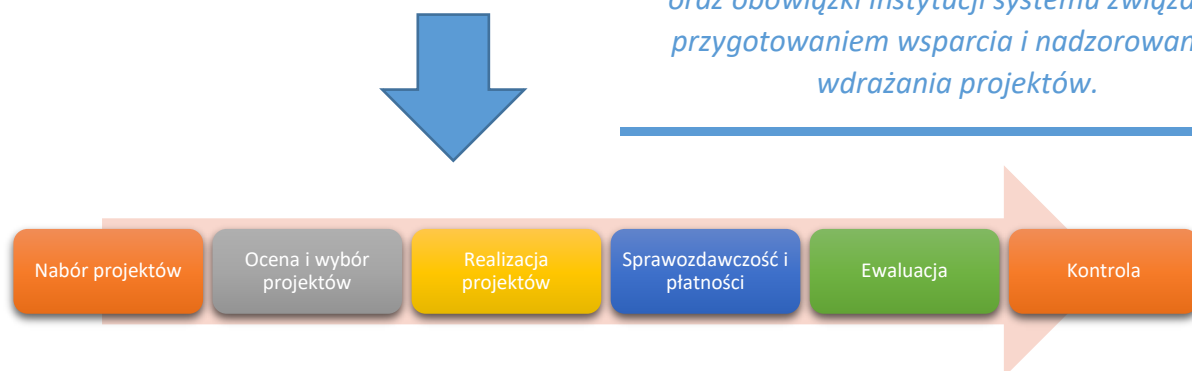
W ramach tych procesów wyróżniono **obszary występowania obciążeń**. W ramach grupy obciążeń administracyjnych zostały następnie identyfikowane **nadmierne obciążenia**.

Raport prezentuje **wyniki analizy danych zastanych**, obejmującej dokumentację programową, ekspertyzy, opracowania i raporty ewaluacyjne. Wybrane dokumenty zostały również przejrane pod kątem ich zrozumiałości i przejrzystości.

Analiza dokumentacji programowej

Analiza dokumentacji programowej miała pomóc określić obciążenia administracyjne. Dzięki niej zidentyfikowano **19 obszarów występowania obciążeń**, przyporządkowanych do 6 procesów związanych z etapami cyklu życia projektu.

Obciążenia administracyjne to wszystkie obowiązki związane z przygotowaniem i realizacją projektów (z punktu widzenia potencjalnych wnioskodawców, wnioskodawców, beneficjentów) oraz obowiązki instytucji systemu związane z przygotowaniem wsparcia i nadzorowaniem wdrażania projektów.



Pod koniec analizy do każdego obszaru przypisano wyniki analizy raportów ewaluacyjnych w postaci liczby zidentyfikowanych rekomendacji i rekomendacji kluczowych. Dzięki temu mogliśmy określić, czy dana czynność jest nadmiernym obciążeniem. Na podstawie tego ćwiczenia wybrano obszary do dalszej analizy.

Analiza opracowań, ekspertyz i raportów ewaluacyjnych

Na tym etapie przeanalizowaliśmy 231 raportów z badań ewaluacyjnych. Dzięki temu zidentyfikowano **466 wniosków i rekomendacji** odnoszących się do barier/problemów na różnych etapach cyklu realizacji projektów. W wyniku przeglądu opracowań, ekspertyz i raportów ewaluacyjnych wybrano **107 rekomendacji kluczowych** dla zmniejszenia lub usunięcia obciążeń administracyjnych w perspektywie 2014-2020 lub kolejnej.

Analiza zrozumiałości i przejrzystości dokumentów

Analiza próbek wybranych dokumentów pod względem cech stylistycznych tekstu miała nam pomóc znaleźć źródła obciążeń, płynące ze stosowania trudnego języka. Wybraliśmy do próby te teksty, które uznaliśmy niezbędne z punktu widzenia potencjalnego wnioskodawcy, wnioskodawcy lub

beneficjenta. Dobór tekstów obejmował wszystkie badane programy, a w ramach tego dokumenty o różnym stopniu skomplikowania i różnej długości, począwszy od informacji na stronach internetowych, poprzez całe broszury, rozdziały/podpunkty w wytycznych instrukcjach, na fragmentach dokumentacji programowej kończąc. Okazuje się, że poziom skomplikowania języka stosowanego w odniesieniu do funduszy europejskich jest **nadmierny, i to na każdym etapie cyklu życia projektu**. Z trudnym językiem stykamy się już na etapie poszukiwania informacji nt. źródeł wsparcia. Wysoki poziom skomplikowania języka jest charakterystyczny zarówno dla dokumentów programowych, jak i materiałów publikowanych na stronach WWW czy w broszurze.

Obciążenia administracyjne w cyklu życia projektu

Nabór projektów

W przypadku naboru znaleziono 311 różnych rekomendacji w ramach różnych obszarów. Jako bariery w obszarze dotyczącym **poszukiwania informacji na temat źródeł wsparcia** wskazywano nieskuteczne i mało efektywne działania informacyjno-promocyjne. Bariery dla osób poszukujących informacji był też często nieprecyzyjny system wyszukiwania treści na stronach oraz zbyt specjalistyczny język stosowany w komunikatach. W raportach pojawiały się też wątki związane z **dostępnością punktów informacyjnych** dla klientów oraz mało wiążącym charakterem udzielanych informacji.

Poszukując informacji nt. zasad ubiegania się o

wsparcie wnioskodawcy i beneficjenci napotykali na słaby dostęp do informacji w pewnych obszarach. Zwracano m.in. uwagę na rozproszenie niezbędnych dokumentów na różnych stronach internetowych. Było to problematyczne szczególnie dla podmiotów mniej doświadczonych w korzystaniu z funduszy. Innym problemem była interpretacja zapisów wytycznych i rozporządzeń oraz brak odpowiedniego wsparcia w tym zakresie ze strony pracowników instytucji zajmujących się funduszami.

Innym problemem były **szkolenia organizowane przez instytucje**. Okazało się bowiem, że świadomość ich istnienia była mała, do tego poziom spotkań oraz oferta tematyczna były zbyt zróżnicowane by spełnić oczekiwania wszystkich. Szkolenia miały ponadto mało praktyczny charakter – nie było np. możliwości wymiany doświadczeń z osobami, które pozytywnie przeszły procedurę składania wniosku.

Przekrojowe obszary problematyczne

Raport wskazał na występowanie pewnych problemów ogólnych mogących być obciążeniem dla wnioskodawców i beneficjentów przy przygotowaniu wniosku o dofinansowanie oraz na etapie realizacji projektu. Obejmowały one takie zagadnienia jak:

- # rozliczanie za efekty,*
 - # interpretacja przepisów,*
 - # zmienność/elastyczność środowiska regulacyjnego,*
 - # przejrzystość i dostępność informacji,*
 - # długotrwałość procedur.*
-

Ponownie pojawiły się kwestie związane ze stronami internetowymi oraz **hermetycznym i skomplikowanym językiem dokumentacji konkursowej**, który zniechęcał do przygotowania i składania wniosków o dofinansowanie. Brakowało też wyjaśnień podstawowych definicji, formularze były zbyt skomplikowane, i pisane trudnym językiem.

Podczas **przygotowania i złożenia wniosku o dofinansowanie** najczęściej

barier dotyczyło zaplanowania projektu i przygotowania wniosku. Istotnym obszarem, do którego odnosiło się wiele rekomendacji była **dokumentacja konkursowa**, która była niedostosowana do potrzeb respondentów badań - zwłaszcza formularz wniosku o dofinansowanie. Okazał się on zbyt rozbudowany i skomplikowany dla niektórych typów projektów. Innym problemem była niedostateczna zrozumiałość i kompletność instrukcji wypełniania wniosku. Utrudnienie dla wnioskodawców stanowiła też duża ilość załączników. Część z nich nie była w ich opinii w ogóle potrzebna do danego konkursu. Problemem były też **koszty ich przygotowania**. W przypadku niektórych rodzajów projektów lub typów beneficjentów sugerowano bardziej przemyślane planowanie **harmonogramów konkursów**.

Ocena i wybór projektów

Zidentyfikowano **39 różnych rekomendacji** dotyczących różnych obszarów. Obciążenia w obszarze **uczestnictwa w procesie oceny** głównie dotyczyły wysokiego kosztu uczestnictwa w konkursie przy potencjalnie wysokim ryzyku nieotrzymania dofinansowania. Odnośnie **przygotowania i wniesienia protestu** bariery dotyczyły czytelności, transparentności i sprawności procedur odwoławczych oraz wysokiego ryzyka nieotrzymania dofinansowania przy wysokich kosztach wejścia do konkursu. **Przygotowanie innych załączników do umowy o dofinansowanie** było utrudnieniem w zakresie rozliczania wykonania umowy o dofinansowanie na podstawie wniosku o dofinansowanie, który stanowił do niej załącznik. Często był on pełen niedociągnięć lub po prostu był niedostosowany do zmienionych warunków realizacji umowy.

Realizacja projektów

Zidentyfikowano łącznie 38 różnych rekomendacji dotyczących tego etapu, w podziale na różne obszary. Obciążenia w obszarze **realizacji wydatków** dotyczyły m.in. konieczności przechowywania dokumentacji i wersji papierowej i elektronicznej. Zwracano też uwagę na niepewność co do terminów wypłaty zaliczek i na skomplikowaną strukturę kosztów. Bardzo istotne wydawał się problem dokumentowania kosztów o niewielkiej wartości. Co do zasady nie odbiega on od dokumentowania innych kosztów (beneficjenci mają taki sam obowiązek opisywania, stemplowania, sygnowania, kopiowania i skanowania każdego dokumentu finansowego oraz dokumentów towarzyszących, bez względu na wysokość poniesionych wydatków).

W obszarze **zamówień udzielanych w ramach projektów** najczęściej wskazywano stronę informacyjną. Narzekano m.in. na wielość źródeł, niezgodność wytycznych z PZP, czy zbyt mała liczba szkoleń z tego zakresu.

Czego brakowało na stronach internetowych – wnioski z raportów

- ① słownika pojęć;
 - ② możliwości zgłoszenia błędu;
 - ③ udogodnień dla osób niedowidzących;
 - ④ informacji o najczęściej popełnianych błędach przez beneficjentów,
 - ⑤ danych teleadresowych instytucji
-

Dwa obciążenia zidentyfikowano w obszarze **informacja i promocja o projekcie**. Dotyczyły dokumentowania działań informacyjnych i promocyjnych prowadzonych w ramach projektu oraz informowania opinii publicznej, uczestników i odbiorców działań projektowych o korzystaniu z dofinansowania.

W obszarze **innych obowiązków związanych z realizacją projektu** gros obciążeń dotyczyło utrudnień w komunikacji – zarówno między samymi beneficjentami (możliwość dzielenia się doświadczeniami z realizacji projektu), beneficjentami i instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie programów oraz wewnątrz instytucji.

Sprawozdawczość i płatności

W wyniku przeglądu badań zidentyfikowano łącznie 47 różnych rekomendacji. Obciążenia w obszarze **obsługi bazy SL 2014** dotyczyły konieczności korzystania z SL 2014 w ramach procesu rozliczania realizowanych projektów. Jednym z wniosków, powodującym utrudnienia w procesie obsługi bazy była zbyt mała liczba administratorów obsługujących bazę. W przypadku nieobecności lub długotrwałego wakatu na tym stanowisku występują trudności w dostępie i obsłudze baz informatycznych.

Obciążenia zidentyfikowane w obszarze **rozliczanie projektów** najczęściej dotyczyły przygotowania wniosków o płatność, monitorowania dochodu generowanego przez projekt czy sprawozdawania wskaźników osiągniętych w ramach projektu. W ramach przygotowywania wniosku o płatność najczęściej wskazywanymi obciążeniami były pracochłonne i skomplikowane procedury przygotowywania wniosku o płatność.

Ewaluacja

W trakcie analizy zidentyfikowano **tylko jedną rekomendację** w tym obszarze. Dotyczyła ona problemów, jakie mają beneficjenci z dostarczeniem danych do badania ewaluacyjnego ze względu na brak monitorowania przez beneficjentów obowiązkowych wskaźników.

Kontrola

W wyniku przeglądu dostępnych badań ewaluacyjnych zidentyfikowano **łącznie 9 różnych rekomendacji** dotyczących badanego etapu, wszystkie związane z **udziałem w czynnościach kontrolnych**. Część z nich dotyczyła zmiany nastawienia w zakresie kontroli, w kierunku wsparcia beneficjentów w procesie wdrażania czy pokazywania obszarów usprawnień, a nie tylko „wyszukiwanie błędów”.