

Stanowisko organizacji społeczeństwa obywatelskiego do projektu ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027¹

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego pragną złożyć uwagi do niniejszego projektu ustawy. W ciągu ostatniego roku jako środowisko NGOs przekazaliśmy stronie rządowej wiele konkretnych, wypracowanych wspólnie postulatów i stanowisk organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Na przełomie 2020/2021 r. zebraliśmy postulaty organizacji pozarządowych dot. perspektywy Unii Europejskiej na lata 2021-2027 w Polsce, które w lutym br. uzyskały poparcie środowiska (ponad 1200 podmiotów) - [\[LINK\]](#). Kolejne stanowiska powstały w trakcie realizowanego przez stronę rządową procesu konsultacji projektu Umowy Partnerstwa, programów krajowych i KPO, a także wystuchań zrealizowanych przez stronę pozarządową we współpracy z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej pod patronatem Podkomitetu KUP ds. rozwoju partnerstwa. Stanowiska dotyczyły projektu KPO [m.in. [LINK](#)], tzw. komponentu społecznego w KPO [\[LINK\]](#). Opublikowaliśmy także apele w kwietniu br. [\[LINK\]](#), maju [\[LINK\]](#), a we wrześniu br. wystosowaliśmy wspólne stanowisko organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sprawie dalszych prac nad programowaniem i monitorowaniem funduszy europejskich perspektywy finansowej UE 2021-2027 oraz Krajowego Planu Odbudowy - [\[LINK\]](#).

Analizując propozycje zapisów projektu ustawy o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 odnoszące się do roli partnerów, określonych w europejskim kodeksie partnerstwa jako podmioty społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji pozarządowych, zwracamy uwagę, iż przedstawione zapisy nie są zgodne i spójne z:

- Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej² (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021), zwane dalej rozporządzeniem ogólnym;
- Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013³ (Dz. Urz. UE L 231 z 30.06.2021), zwane dalej Rozporządzeniem EFS+;

¹ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/zapoznaj-sie-z-projektem-ustawy-wdrozeniowej/o-ustawie-wdrozeniowej/>

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32021R1060>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32021R1057>

- Rozporządzeniem Delegowanym Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁴, zwane dalej Europejskim Kodeksem Partnerstwa.

Europejski Kodeks Partnerstwa wskazuje w art. 4, iż określając właściwych partnerów na potrzeby programów, systematyka wygląda następująco:

- 1) pierwsza grupa obejmuje przedstawicieli szeroko rozumianych władz publicznych krajowych, regionalnych i lokalnych, oraz krajowych lub regionalnych przedstawicieli instytucji szkolnictwa wyższego i organizacji badawczych i szkoleniowych;
- 2) druga grupa obejmuje partnerów społeczno-ekonomicznych, w tym: przedstawicieli partnerów społecznych oraz krajowych lub regionalnych izb handlowych i stowarzyszeń przedsiębiorców, wraz z przedstawicielami ekonomii społecznej;
- 3) trzecia grupa obejmuje podmioty reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, takich jak partnerzy działający na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe, a także podmiotów odpowiedzialnych za promowanie włączenia społecznego, równouprawnienia płci oraz niedyskryminacji, jak również podmiotów reprezentujących lokalne grupy działania.

Warto zauważyć, iż zapisy art. 8 ust. 4 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej* wprost odwołują się do zasady partnerstwa określonej w Rozporządzeniu delegowanym KE nr 240/2014.

Komitety monitorujące

W nawiązaniu do art. 39 ust. 1 Rozporządzenia ogólnego każde państwo członkowskie określa skład komitetu monitorującego i zapewnia zrównoważoną reprezentację odpowiednich instytucji państwa członkowskiego i instytucji pośredniczących oraz przedstawicieli partnerów, o których mowa w art. 8 ust. 1, z zachowaniem przejrzystości. Oczekujemy, iż wskazani przedstawiciele podmiotów reprezentujących odpowiednie instytucje państwa członkowskiego, instytucji pośredniczących oraz szeroko rozumiana reprezentacja władz publicznych krajowych, regionalnych i lokalnych **nie powinna przekraczać połowy składu komitetu monitorującego**. Zachowanie tak rozumianej równowagi zapewnią zapisy ustawy podkreślające, że partnerzy społeczeństwa obywatelskiego stanowić powinni 25-30% składu komitetu. Ponadto rekomendujemy, aby każdy komitet monitorujący miał **prezydium**, w którego składzie znajdą się przedstawiciele partnerów, w tym podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

Podkreślić należy, że w składzie komitetu monitorującego obligatoryjnie powinni się znaleźć przedstawiciele/przedstawicielki podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności organizacji

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0240>



pozarządowych, które zajmują się monitorowaniem zasad horyzontalnych, określonych w art. 9 Rozporządzenia ogólnego:

- a. poszanowanie praw podstawowych oraz przestrzeganie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁵
- b. równość mężczyzn i kobiet
- c. zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną
- d. zapewnienie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami
- e. wspieranie zrównoważonego rozwoju, określonego w art. 11 TFUE, oraz z uwzględnieniem celów ONZ dotyczących zrównoważonego rozwoju, a także porozumienia paryskiego i zasady DNSH tj. „nie czynić poważnych szkód”.

Udział przedstawicieli organizacji pozarządowych, które zajmują się daną tematyką, mających doświadczenie na etapie programowania, a także monitorowania polityk publicznych, a którzy będą stać na straży standardów realizacji ww. zasad w kontekście funduszy europejskich jest kluczowy dla wykorzystania alokacji. Warto zauważyć, iż obowiązujące w tej perspektywie budżetowej zasady dotyczące wydatków klimatycznych wymagają szczególnego monitorowania prawidłowości wydatkowania funduszy w tym aspekcie, a odpowiednie kompetencje mają w Polsce organizacje pozarządowe. Sam wykaz praw określonych w Karcie praw podstawowych UE jest bardzo szeroki, od godności człowieka, wolności, równości, solidarności, prawa obywatelskie, aż po wymiar sprawiedliwości. Postulujemy, aby wyodrębnić ww. wskazaną „dostępność” z uwagi na specyfikę podmiotów reprezentujące społeczeństwo obywatelskie. Jest to zupełnie inna rola, aniżeli reprezentacja potencjalnych beneficjentów programów, którymi obok innych podmiotów też mogą i powinny być oczywiście organizacje pozarządowe.

Ponadto pragniemy zauważyć, iż parytet płci przy określaniu kandydatów/kandydatek do składu komitetu monitorującego to była dobra praktyka przy wyborze członków i członkiń (oraz zastępców/zastępczyń) zastosowana w przypadku naboru do komitetów monitorujących w poprzedniej perspektywie ze strony pozarządowej.

Zaproponowany kształt w art. 17 ust. 1 projektu ustawy nie dość, że nie uwzględnia wskazanych w europejskim kodeksie partnerstwa i rozporządzeniu ogólnym włączenia do składu komitetu monitorującego przedstawicieli przedsiębiorstw społecznych, ekonomii społecznej to zupełnie też pomija lokalne grupy działania oraz innych przedstawicieli podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, które nie są przedstawicielami pojedynczych organizacji pozarządowych (federacji, związków), a zawartych porozumień, koalicji, forów np. regionalnych.

Z niepokojem odbieramy propozycję, aby krajowa Rada Działalności Pożytku Publicznego (odpowiednio wojewódzkie rady w przypadku programów regionalnych, dalej Rady) wyłoniła w określonym przez siebie postępowaniu przedstawicieli/-ki podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Otóż w obecnym kształcie przepisów, Rady nie stanowią przedstawicielstwa niezależnego,

⁵ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>



samoorganizującego się społeczeństwa obywatelskiego. Decyzja o udziale w Radzie przedstawicieli organizacji pozarządowych jest uzależniona od władz ją powołujących, tj. odpowiednio ministra/marszałka, co szczególnie widać było przy niedawnym doborze członków do krajowej RDPP. Tym bardziej wyłanianie przez te ciała doradczo-opiniujące przedstawicieli do komitetów monitorujących – rodzi obawy o zachowanie zasady partnerstwa, tj. czy delegowana będzie osoba reprezentująca organ ministra/marszałka, czy to będą jednak przedstawiciele/-ki organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jest to ważne w kontekście dostępu do prac w komitetach podmiotów odpowiadających różnorodności polskiego społeczeństwa i realnym monitorowaniu funduszy europejskich, w szczególności w kontekście zasad horyzontalnych, o których wspomniano powyżej.

Nadto czytamy w art. 17 ust. 2 proponowanej ustawy, iż w sytuacji, gdy zaproszone podmioty nie odpowiedzą w ciągu 14 dni na zaproszenie instytucji zarządzającej (a w przypadku RDPP – Rada nie zarekomenduje przedstawicieli/-ki organizacji społeczeństwa obywatelskiego!) oznaczać to będzie odrzucenie zaproszenia, co otworzy instytucji zarządzającej możliwość zaproszenia w zasadzie dowolnych partnerów przedstawicieli/-ek podmiotów społeczeństwa obywatelskiego! Takie procedowanie wyboru ma niewiele wspólnego z prawdziwą reprezentatywnością i samoorganizacją społeczeństwa obywatelskiego, skutkuje natomiast “dobrym układaniem” składu komitetów monitorujących, doprowadzając w praktyce do fasadowości i karykatury komitetu monitorującego.

Pomimo postulatów wyrażonych przez środowisko obywatelskie, aby stała procentowa pula miejsc w komitetach była zarezerwowana dla przedstawicieli/-ek organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym ogólnopolskich federacji, w szczególności dot. zrównoważonego rozwoju, równych szans i niedyskryminacji, czy też organizacji sieciujących, nie znalazło to swojego wyrazu w zaproponowanym kształcie “ustawy wdrożeniowej”. Deklaracje odnośnie zapraszania do prac w komitetach monitorujących organizacji branżowych, w tym wywodzących się z III sektora, czy też zawarcie odpowiednich zapisów w kolejnych wytycznych, regulaminach etc., nie stanowią żadnej rękojmi dla środowiska obywatelskiego.

Uderza to szczególnie w funkcjonujące od wielu lat z powodzeniem federacje i związki środowiska NGO (ogólnopolskie, regionalne, tematyczne, branżowe) w całej Polsce, których skuteczność działania i zdolność do samoorganizacji były szczególnie widoczne podczas dobiegającego końca procesu programowania (organizacja wysłuchań dot. projektów KPO, Umowy Partnerstwa i programów krajowych). Nie jest prawdą, że NGO nie są w stanie wyłonić spośród siebie odpowiedniej liczby i jakości przedstawicieli/-ek do prac w komitetach monitorujących. Oprócz ciał doradczych ministra/marszałka pomocne mogą mieć w tej sytuacji zastosowanie rozwiązania prawne na gruncie prawa cywilnego, niekoniecznie prawa administracyjnego (np. porozumienia organizacji, koalicje, fora). Tego typu porozumienia podmiotów mogą i powinny również zawierać wewnętrzne uzgodnienia odnośnie zasad pracy takiego przedstawiciela, w szczególności przestrzegania zasad etycznych i wywiązywania się z obowiązków informacyjnych wobec sektora. Warto zauważyć, iż europejski kodeks partnerstwa w art. 3 ust. 2 (na potrzeby Umowy Partnerstwa) oraz odpowiednio w art. 4 ust. 3 (na potrzeby programów) definiuje takie rozwiązanie. Zgodnie z zapisami podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie ustanawiają organizację łączącą ich interesy w celu ułatwienia ich uczestnictwa w partnerstwie (organizacja patronacka), podmioty takie mogą nominować jednego przedstawiciela, który będzie

przedstawiać poglądy organizacji patronackiej w ramach partnerstwa. Tymczasem art. 18 ust. 1 projektu "ustawy wdrożeniowej" oddaje całą decyzyjność w ręce ww. Rad, a te - zależnie od regionu i programu - mogą postąpić odmiennie, na czym straci również przejrzystość zarówno wyboru, jak i legitymacja danej organizacji delegującej przedstawiciela. Warto zauważyć, że są regiony, w których z powodzeniem organizacje wyłaniają się do różnych innych gremiów na mocy porozumień (np. województwo warmińsko-mazurskie).

Z uwagi na konieczność zachowania spójności w monitorowaniu, wdrażaniu i ewaluacji programów krajowych i regionalnych zasadne **jest utworzenie Komitetu Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027** wskazanego w projekcie Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027, w tym Podkomitetu ds. rozwoju partnerstwa. Skład KUP powinien odzwierciedlać proporcje partnerów wskazane w Europejskim Kodeksie Partnerstwa.

Mechanizm zwrotu środków

Rekomendujemy propozycje zmian w mechanizmie dochodzenia zwrotu środków, który w obecnym kształcie pozbawiają praktycznie większość organizacji realnej możliwości poddawania ocenie sądu zasadności tzw. decyzji zwrotowych z art. 207 ust. 9 Ustawy o finansach publicznych.

- Postuluje się wprowadzenie w "ustawie wdrożeniowej" lub w art. 207 ustawy o finansach publicznych normy materialnoprawnej, która byłaby przesłanką służącą uznaniu zasadności wstrzymania wykonania ostatecznej decyzji zwrotowej, w przypadku jej zaskarżenia do sądu administracyjnego. Przesłanka powinna mieć wymiar pozytywny, dotyczyć głównie lub tylko organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego, i w przypadku jej spełnienia - stanowić dla właściwego organu poważny argument przy dokonywaniu uznaniowej oceny zasadności wniosku organizacji o wstrzymanie wykonalności decyzji w związku ze złożoną skargą do sądu administracyjnego.
- Postuluje się wprowadzenie ograniczenia "automatyzmu" stosowania materialno-administracyjnej sankcji z art. 207 ust. 4 UoFP w przypadku określonym w pkt 3 tego przepisu (wpis na listę podmiotów objętych zakazem korzystania ze środków unijnych).
- Postuluje się przesądzenie możliwości korzystania z trybu drogi sądowej od rozstrzygnięć instytucji realizujących projekty z funduszy europejskich, które dokonywane są przed zatwierdzeniem wniosku o płatność. W takich sytuacjach, w przypadku pomniejszenia wartości wydatków ujętych we wniosku o płatność oraz ujemnym rozstrzygnięciu zastrzeżeń, powinna być ustawowo jasno zastrzeżona możliwość poddania takich rozstrzygnięć weryfikacji sądowo-administracyjnej lub przesądzenie konieczności powództwa cywilnego przeciwko Skarbowi Państwa.

Kontrola

Art. 24 ust. 1 pkt. 1 proponowanej ustawy odwołuje się do kontroli zgodności z zasadami krajowymi i unijnymi, zwracamy uwagę na konieczność naliczania korekt finansowych także z powodu nieprzestrzegania zasad horyzontalnych, w tym zasady dostępności, Karty praw podstawowych UE, a także w przypadku nieprzestrzegania zasady deinstytucjonalizacji.

Ponadto warto zauważyć, iż ustawa nie określa częstotliwości kontroli. Otóż, w przypadku przedsiębiorców regulują to odrębne przepisy. Natomiast w przypadku organizacji pozarządowych niejednokrotnie nakładały się zarówno kontrole trwałości, jak i kontrole bieżące, które w praktyce utrudniały bieżącą sprawność realizacji aktualnych projektów. Nadto nierzadko w przypadku niektórych programów regionalnych pokusą może być omijanie przejrzystej procedury kontrolnej na rzecz długotrwałej i szczegółowej weryfikacji wniosków o płatność, np. analizę każdego wydatku z potwierdzeniami zapłaty, wezwania do licznych wyjaśnień i oświadczeń, gdzie poprawna weryfikacja wniosku o płatność warunkować będzie przelanie zaliczki tytułem realizacji projektu.

Wielomiesięczne oczekiwanie na transzę, nierzadko z braku potencjału odpowiedniej IP/IZ do oceny w terminie 30 dni wniosków o płatność lub też zastosowania nadmiernej ingerencji w realizację projektu poprzez instrument kontroli, jakim będzie weryfikacja wniosku o płatność, sprawić może (co już teraz jest zauważalne), że część beneficjentów ze środowiska organizacji pozarządowych będzie reagować z nieufnością i w konsekwencji zniechęcać będzie do sięgania po fundusze europejskie na realizację ważnych społecznie społecznie działań. Sytuacja ta przekłada się na wizerunek Unii Europejskiej.

Należy uwzględnić adekwatność środków kontrolnych do przedmiotu kontroli i podmiotu kontrolowanego. Czym innym jest jednak kontrola administracji publicznej, w ramach którego funkcjonuje często jednostka właściwa dla danej sprawy, a czym innym kontrola organizacji. Głównym celem NGO jest działanie merytoryczne, dlatego też dobrą praktyką w zakresie wdrażania zasady partnerstwa, powinno być uzgadnianie terminów i sposobu przeprowadzenia kontroli (ustawa nie wspomina o kontroli zdalnej, a taką wymusił COVID-19) z daną organizacją. W przeciwnym wypadku - zwłaszcza w przypadku organizacji ze swojej natury strażniczych - nie będzie możliwości wykluczenia działań o charakterze nękania poprzez wielokrotne, długotrwałe kontrole tych samych bądź różnych projektów. Może to potencjalnie wykluczyć je na dłuższy czas z możliwości sprawnego realizowania działań merytorycznych, które realizuje przecież w ramach projektów na zadania publiczne.

Zasady zabezpieczania prawidłowej realizacji projektów

Dotychczasowe zasady zabezpieczania prawidłowej realizacji projektów dofinansowanych głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego, stwarzają duże trudności dla większych organizacji pozarządowych, które realizują kilka dużych projektów w jednym okresie programowania. Realizacja projektu/projektów powyżej wartości 10 mln dofinansowania łącznie powoduje wymóg (wg obecnej ustawy) innego zabezpieczenia np. poręczenia JST lub gwarancji bankowej, które są bardzo trudne do uzyskania przez NGOsy. Gwarancja bankowa musi mieć pokrycie w stałych przychodach organizacji i dodatkowo pochłania ok 50% kosztów pośrednich, gdyż instytucje finansowe chcą na tym dobrze zarobić.

Rekomendujemy poszerzenie katalogu dostępnych zabezpieczeń, oraz aby wprowadzić wyraźny zapis, że rozliczenie w kolejnych wnioskach o płatność części udzielonej dotacji nie powoduje konieczności wnoszenia zabezpieczenia na tę część dotacji, lecz tylko na środki niesprawdzone pod względem poprawności wydatkowania. Istotne byłoby wskazanie, że IZ może w zależności od konkursu zwolnić z obowiązku zastosowania dodatkowego zabezpieczenia.



Rzecznik funduszy

Ustawa proponuje w art. 14. 1, żeby instytucja zarządzająca krajowym programem albo regionalnym programem była obowiązana powołać, spośród swoich pracowników, Rzecznika Funduszy Europejskich, zwanego dalej „Rzecznikiem”. Otóż, należy zwrócić uwagę, iż Rzecznik nie powinien być osobą zależną od IZ, a tym samym w tej sytuacji racjonalne byłoby, aby wyłonienie Rzecznika odbywało się w procedurze konkursowej i podlegało pozytywnym zaopiniowaniu przez komitet monitorujący. Praca Rzecznika mogłaby być corocznie przyjmowana na podstawie przygotowanego sprawozdania przez komitet monitorujący. W przypadku braku zatwierdzenia sprawozdania byłaby to podstawa do rozwiązania współpracy z Rzecznikiem.

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności

Określenie Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) ani razu nie pojawia się w tekście projektu ustawy. Owszem niniejszy projekt ustawy wprowadzić ma zmiany w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057) poprzez dodanie w art. 5 ust. 7aa wprowadza pojęcie „planu rozwojowego”, ale należałoby wprost wskazać w tym zapisie, że chodzi o dokument pn. Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. Zauważamy, że wprowadzone zapisy definicyjne w tym zakresie nie są spójne z nomenklaturą, która obowiązuje od lat przy realizacji projektów finansowanych z innych źródeł, np. „ostateczny odbiorca wsparcia – podmiot realizujący przedsięwzięcie” zamiast funkcjonującego określenia „beneficjent”.

Zapisy dot. monitorowania KPO, tj. „planu rozwojowego” (propozycja Art. 14lk do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) powinny być spójne z zapisami dot. komitetów monitorujących programy krajowe i regionalne. Należy uwzględnić uwagi wskazane powyżej.

Biorąc pod uwagę powyższe, apelujemy o ponowną weryfikację zapisów projektu „ustawy wdrożeniowej” i przygotowanej kolejnej jej wersji z uwzględnieniem wskazanych w niniejszym stanowisku uwag. W opinii organizacji społeczeństwa obywatelskiego obecny kształt projektu nie daje odpowiednich gwarancji do przejrzystego, zgodnego z zasadą partnerstwa i wspólnotowymi wytycznymi wdrażania funduszy unijnych na kolejne lata.