



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

Warszawa, *27/03/2009*

RPO-612652-I/09/MW/MK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Elżbieta Bienkowska
Minister Rozwoju Regionalnego
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

Wielce Szanowna Pani Minister,

Pełne i efektywne wykorzystanie środków pochodzących z funduszy europejskich powinno być jednym z priorytetów prowadzonej przez rząd polityki rozwoju gospodarczego i społecznego, szczególnie w czasie światowego kryzysu gospodarczego. Jest zbyt wiele obszarów wymagających modernizacji, byśmy mogli w tym zakresie pozwolić sobie na zaniedbania czy utrzymywanie rozwiązań nadmiernie utrudniających ich absorpcję. Dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu funduszy europejskich pozwalają na formułowanie pewnych wniosków i propozycji służących usprawnieniu tego procesu, a także ułatwieniu korzystania z nich przez potencjalnych beneficjentów, z zachowaniem koniecznych narzędzi zabezpieczających prawidłowość gospodarki finansowej.

Mając powyższe na uwadze, a także podejmowane przez Panią Minister działania służące wymienionym celom, chciałbym przedstawić wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony praw podmiotów ubiegających się o finansowanie ze środków europejskich i usprawnieniu trybu postępowania w tych sprawach, z uprzejmą prośbą o rozważenie i ewentualne przyjęcie do realizacji.

I. Analizując powszechnie obowiązujące zasady konkurencji oraz szeroko rozumianą ochronę danych, zwracam się z uprzejmą prośbą o umożliwienie wglądu do procedur związanych z zachowaniem w tajemnicy danych zawartych we wnioskach o dofinansowanie (od momentu złożenia wniosku, poprzez ocenę formalną, merytoryczną, aż do etapu podpisania umowy o dofinansowanie albo odrzucenia wniosku). Jednocześnie uprzejmie proszę o ocenę ich efektywności oraz funkcjonalności z punktu widzenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Pragnę nadmienić, iż -jak wynika z informacji napływających od wnioskodawców - w momencie składania Instytucji Wdrażającej wniosku nie istnieją wystarczające gwarancje proceduralne, iż dane zawarte w przedkładanych dokumentach, m. in. we wniosku oraz biznes planie, nie zostaną ujawnione osobom trzecim. Niezależnie od wartości projektu, kwestia zabezpieczenia informacji dotyczących jego założeń, tak merytorycznych, jak również finansowych, ma ogromne znaczenie w aspekcie ochrony danych, a także w kontekście ochrony tajemnicy gospodarczej i handlowej.

W związku z powyższym pojawia się pytanie, czy istnieje możliwość, aby wnioskodawca, w momencie składania wniosku o dofinansowanie, oprócz potwierdzenia złożenia dokumentacji, otrzymywał również, w formie oświadczenia, zobowiązanie Instytucji Wdrażającej do zachowania w tajemnicy danych zwartych w takim wniosku.

II. Częstym zjawiskiem w poprzednim okresie programowania było niedotrzymywanie terminów związanych z oceną formalną i merytoryczną projektów przez Instytucje Wdrażające. Harmonogram realizacji przedsięwzięcia był i jest jednym z elementów podlegających ocenie. W momencie przekroczenia terminów oceny przez Instytucje Wdrażające, wnioskodawca jest zmuszony do modyfikacji całego przedsięwzięcia, co nie zawsze jest możliwe lub wskazane ze względu na charakter projektu.

Można wnioskować, iż w związku z powyższym powstała praktyka budząca pewne kontrowersje. Otóż, na potrzeby rund pilotażowych, Instytucje Wdrażające zaproponowały terminy otwarte naborów z alokacją środków. W momencie, gdy kwota dofinansowania złożonych wniosków o dofinansowanie osiągnęła poziom np. 150% alokacji na dany termin, nabór był zamykany. Rozwiązanie powyższe jest rozwiązaniem bardzo praktycznym, jednak tylko dla Instytucji Wdrażającej, ponadto miało być rozwiązaniem jedynie przejściowym stosowanym na potrzeby rund pilotażowych. Już teraz można zaobserwować, iż powyższa praktyka jest stosowana nadal. Istotne jest, iż przyczyniła się ona do powstania sytuacji, kiedy złożone w pierwszej kolejności wnioski, niekoniecznie jakościowo najlepsze, ale pierwsze, eliminują możliwość złożenia wniosków jakościowo lepszych, ale złożonych później. Praktyka taka, w przeciwieństwie do - stosowanej poprzednio - zasady terminów zamkniętych, kiedy to każdy miał możliwość złożenia wniosku, niekoniecznie odpowiada zasadom konkurencyjności oraz podstawowym założeniom płynącym z Programów Operacyjnych. Budzi też sprzeciw sposób podejścia do wnioskodawców. Opracowanie treści wniosku o dofinansowanie związane jest z ogromnym nakładem pracy. Stosowanie powyższej praktyki wprowadza wysoki poziom niepewności, który w przypadku środków unijnych nie powinien mieć miejsca. W związku z tym, wydaje się, że powinna ona zostać wyeliminowana.

W celu usunięcia kontrowersji, jakie budzi wśród wnioskodawców praktyka terminów otwartych naborów z alokacją środków uważam, iż najlepszym rozwiązaniem jest ogłoszenie większej liczby naborów w ramach poszczególnych Działań w skali roku, z określeniem terminu zamknięcia takiego naboru. Umożliwi to wnioskodawcom spokojne przygotowanie się w ramach odpowiadającego im terminu, a poszczególnym Instytucjom Wdrażającym zapewni rozłożenie w czasie naboru wniosków, eliminując tym samym niedotrzymywanie terminów oceny formalnej i merytorycznej. Będę wdzięczny za zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

III. Mając na uwadze powszechnie obowiązujące zasady prawne, regulujące stosunki cywilnoprawne, do jakich z pewnością należy zaliczyć umowy o dofinansowanie projektów w ramach poszczególnych Programów Operacyjnych, pragnę zwrócić uwagę na przykładowy zapis zawierający następujące stwierdzenie:

„...Instytucja Wdrażająca/Instytucja Pośrednicząca II stopnia zobowiązuje się do przekazania Beneficjentowi dofinansowania w wysokości i w formie określonej (...) w przypadku realizacji Projektu zgodnie z postanowieniami Umowy, pod warunkiem posiadania środków na rachunku bankowym.”

Uregulowanie w brzmieniu: „...pod warunkiem posiadania środków na rachunku bankowym...”, w opinii wielu beneficjentów, narusza podstawowe zasady określające prawa i obowiązki stron danej umowy. Przyczynia się również do powstania stanu niepewności związanej z możliwością zachowania płynności finansowania przedsięwzięcia. Przy czym, co jest istotne, wszelkie utrudnienia, wynikającego z powyższego faktu, są nałożone na beneficjenta.

W związku z powyższym zwracam się także w tej sprawie do Pani Minister z uprzejmą prośbą o wyjaśnienie, z jakich względów konieczne jest tak ukształtowane uregulowanie oraz rozważenie możliwości jego zmiany, tak by - przy zabezpieczeniu realizacji projektu - wyjść naprzeciw oczekiwaniom beneficjentów.

IV. Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem funduszy unijnych, poparte szeregiem raportów oraz prognoz, bazując także na uwagach przedstawianych przez ekspertów zasiadających w zespole ds. funduszy unijnych, działającym przy moim Biurze, chciałbym wyrazić przekonanie, że dla sprawnego procesu absorpcji funduszy unijnych warto byłoby rozważyć opracowanie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego „Podręcznika zawierającego zasady zarządzania ryzykiem”.

Celem nadrzędnym takiej pozycji byłoby ulepszenie, poprzez usprawnienie, procesu wdrożenia funduszy unijnych. Celami szczegółowymi byłoby uświadamianie

Beneficjentom, już na etapie przygotowań do opracowania wniosku, zakresu ryzyka związanego z wdrażaniem założeń projektu, który otrzymuje dofinansowanie oraz uporządkowanie całokształtu zasad związanych ze sposobem organizacji samego projektu, tak w aspekcie przestrzennym, jak i czasowym (np. rozłożenie w czasie sposobu finansowania projektu).

Nie ulega wątpliwości, że umożliwienie zapoznania się z taką pozycją byłoby w przyszłości dużym ułatwieniem dla poszczególnych podmiotów. Dzięki takiemu opracowaniu będzie istniała możliwość świadomej analizy wszelkiego rodzaju zagrożeń, związanych z otrzymanym dofinansowaniem. Nie bez znaczenia jest fakt, iż takie ryzyko może w efekcie doprowadzić do utraty płynności finansowej, a nawet upadłości.

V. Szereg kontrowersji wzbudza ponadto system rozdzielania unijnych dotacji. Coraz częściej podnosi się, iż zasady doboru ekspertów oceniających wnioski mogą stanowić pole do nadużyć. Związane jest to z niewystarczającymi, jak się wydaje, zabezpieczeniami eliminującymi ewentualny konflikt interesów, jaki ma miejsce w przypadku występowania osób w podwójnej roli: jako wspierającego wnioskodawcę w procesie przygotowywania wniosku oraz asesora właściwej komisji oceniającej. Brak mechanizmów wykluczających takie patologiczne sytuacje może prowadzić do tego, że dotacje uzyskiwać będą niekoniecznie najlepsze projekty. Być może warto więc rozważyć zgłaszane propozycje rozszerzenia treści składanego przez asesora oświadczenia o braku konfliktu interesów np. o stwierdzenie, że obecnie nie jest pracownikiem ani współpracownikiem firmy doradczej pomagającej w pozyskiwaniu dotacji z funduszy europejskich, ani w żaden inny sposób nie uczestniczy w jej pracy. Z pewnością przyczyniłoby się to do faktycznego poszanowania zasady uczciwej konkurencji i przyjmowania do realizacji projektów najlepiej ocenionych przez niezależnych ekspertów.

Bardzo proszę o rozważenie przedstawionej kwestii oraz poinformowanie, czy prowadzone są kontrole mające na celu sprawdzenie, czy składane obecnie oświadczenia o braku konfliktu interesów odpowiadają prawdzie.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. nr 14, poz. 147 z późn. zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska odnośnie do przedstawionych przeze mnie zagadnień związanych z absorpcją funduszy Unii Europejskiej w Polsce.

Ben Gray
Law