



Narodowy Plan
Rozwoju 2004-2006

BARIERY OGRANICZAJĄCE AKTYWNOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W WYKORZYSTYWANIU ŚRODKÓW EUROPEJSKIEGO FUNDUSZU SPOŁECZNEGO



WYKONAWCA:

Zespół w składzie: Anna Chrościcka, Tomasz Płachecki, Agnieszka Sternik

Wykonanie raportu współfinansowano ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna



Program Operacyjny Pomoc Techniczna

Raport dla Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty
w Ministerstwie Gospodarki i Pracy
Warszawa, wrzesień 2005

Przyjmując na siebie wyłączną odpowiedzialność za treść raportu dziękujemy pracownikom i wolontariuszom programu EURO-NGO¹, którzy zgodzili się udzielić nam wywiadu lub udostępnili zebrane przez siebie dane, oraz przedstawicielom organizacji, którzy wzięli udział w zogniskowanych wywiadach grupowych.

Zespół badawczy

¹ EURO-NGO jest programem Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanym przez Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT.

SPIS TREŚCI

Spis treści	3
1. Podsumowanie wyników	4
2. Najważniejsze rekomendacje.....	6
2.1 INFORMOWANIE O EFS	6
2.2 WYMOGI FORMALNE	7
2.3 FORMALNA I MERYTORYCZNA OCENA WNIOSKÓW	7
2.4 REALIZACJA PROJEKTÓW.....	8
3. Informacje o badaniu	9
3.1 CEL BADANIA.....	9
3.2 REALIZACJA BADANIA	9
4. Poziom aktywności organizacji pozarządowych w wykorzystaniu EFS	11
4.1 REALIZOWANE PROJEKTY	11
4.2 ZŁOŻONE WNIOSKI.....	14
5. Najważniejsze ograniczenia w wykorzystywaniu EFS przez organizacje	18
5.1 NIEZGODNOŚĆ OBSZARÓW DZIAŁANIA ORGANIZACJI Z TYPAMI PROJEKTÓW FINANSOWANYCH Z EFS	18
5.2 SŁABOŚĆ KADR ORGANIZACJI.....	20
5.3 BARIERY FINANSOWE	22
5.4 PROBLEMY Z PRZEPŁYWEM INFORMACJI	24
5.5 BARIERY ZWIĄZANE Z FORMALIZACJĄ.....	28
5.5.1 OCENA FORMALNA.....	28
5.5.2 PROBLEMY TECHNICZNE PRZY WYPEŁNIANIU WNIOSKU.....	30
5.5.3 OCENA MERYTORYCZNA	31
5.5.4 KONTROLA REALIZACJI PROJEKTU.....	32
5.5.5 „OBEJŚCIÓWKA”.....	32
5.5.6 POSTULAT PARTNERSTWA.....	33
5.6 „BARIERA MENTALNA”	34
6. Szanse zdobywania doświadczeń i wiedzy	35

1. PODSUMOWANIE WYNIKÓW

Organizacje pozarządowe² są w Polsce jedną z najaktywniejszych grup projektodawców aplikujących do programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), zarazem jednak udział organizacji pozarządowych w absorpcji środków EFS napotyka na poważne ograniczenia.

Formułując wnioski dotyczące realnej dostępności EFS dla polskich organizacji pozarządowych należy uwzględnić fakt, że sektor pozarządowy obejmuje zdecydowanie różne podmioty. Bariery, które wykluczają udział słabszych organizacji w absorpcji środków z EFS, dla organizacji silniejszych stanowią utrudnienia, których pokonanie wymaga niejednokrotnie dużego wysiłku, jednak przy dostatecznie silnej determinacji okazuje się możliwe.

Istotna część organizacji pozarządowych nie jest w stanie skutecznie aplikować o środki z EFS ze względu na niedostateczne zasoby, przede wszystkim finansowe i kadrowe, oraz zbyt małe doświadczenie w przygotowywaniu i realizowaniu projektów. Powodem niekorzystania z EFS bywa również rozbieżność pomiędzy profilem organizacji a założeniami programów finansowanych z Funduszu.

Organizacje, których profil i kondycja zasadniczo odpowiadają założeniom programów finansowanych z EFS, napotykają bariery dwojakiego rodzaju.

Część trudności wynika ze zderzenia sposobu działania typowego dla organizacji pozarządowych z logiką funkcjonowania instytucji administracji publicznej. Z perspektywy charakterystycznej dla organizacji pozarządowych właściwa instytucjom biurokratycznym³ formalizacja oraz szczegółowe dokumentowanie prowadzonej działalności stanowią utrudnienia w realizowaniu zadań stanowiących istotę projektu.

Napięcie między dwiema różnymi *kulturami organizacyjnymi*, w pewnym sensie naturalne, nie może jednak przesłonić faktu, że niektóre bariery utrudniające organizacjom pozarządowym skuteczne ubieganie się o środki z EFS oraz sprawne realizowanie projektów wynikają z niskiej skuteczności części działań podejmowanych przez instytucje administracji publicznej w związku z wdrażaniem EFS oraz z popełnionych wobec projektodawców uchybień. Przypadki tego rodzaju odbijają się w środowisku organizacji pozarządowych szerokim echem i zniechęcają część należących do niego podmiotów do zabiegania o środki EFS.

² Przyjmujemy wąską definicję organizacji pozarządowej jako stowarzyszenia lub fundacji.

³ Używamy tego terminu w neutralnym znaczeniu.

Dla organizacji pozarządowych główne utrudnienia w skutecznym aplikowaniu o środki EFS oraz realizowaniu wspieranych z tych środków stanowią:

- trudności z uzyskaniem jasnych i w pełni wiarygodnych informacji w sprawie wymogów dotyczących składanych wniosków
- problemy z zapewnieniem płynności finansowej projektu, związane przede wszystkim z opóźnieniami w przekazywaniu przez Instytucje Wdrażające kolejnych transz dotacji, oraz obawa przed wystąpieniem takich problemów (bardziej powszechna, niż rzeczywiste przypadki opóźnień)
- ograniczenia w zatrudnianiu kadry potrzebnej do realizacji projektu, związane przede wszystkim z limitami ograniczającymi poziom wynagrodzeń oraz wynikające z ustawy *Prawo zamówień publicznych*
- daleko posunięta formalizacja procesu kwalifikowania wniosków do finansowania oraz procesu kontroli realizacji projektu, wywołująca wrażenie, że kryteria formalne oraz wskaźniki liczbowe są uznawane przez Instytucje Wdrażające za bardziej istotne od merytorycznej zawartości projektu.

Organizacje pozarządowe – nawet te najbardziej krytycznie nastawione do dotychczasowego przebiegu wdrażania EFS, w których poruszenie tego tematu wzbudza silne negatywne emocje – oczekują, że wraz ze zdobywaniem przez wszystkie zaangażowane podmioty doświadczeń i wiedzy wdrażanie EFS będzie przebiegało coraz lepiej. Podzielając tę nadzieję staramy się przyczynić do jej spełnienia przedstawiając bariery utrudniające organizacjom pozarządowym dostęp do EFS oraz formułując rekomendacje dotyczące zmniejszenia niektórych zidentyfikowanych trudności.

2. NAJWAŻNIEJSZE REKOMENDACJE

Na podstawie przeprowadzonego badania kierujemy do Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty (PWW), Instytucji Zarządzającej Sektorowym Programem Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) oraz Instytucji Wdrażających rekomendacje mające na celu zwiększenie zainteresowania organizacji pozarządowych EFS oraz podniesienie poziomu skuteczności aplikowania przez nie o środki w ramach SPO RZL.

2.1 INFORMOWANIE O EFS

1. Wskazane jest, żeby Instytucje Wdrażające przywiązywały większą wagę do informowania potencjalnych projektodawców o możliwościach aplikowania o fundusze z EFS, kierując informację do organizacji działających poza dużymi ośrodkami miejskim poprzez organizowanie spotkań informacyjnych lub zamieszczanie informacji w prasie lokalnej.
2. Wprowadzenie przez Instytucje Wdrażające zasady bieżącego przekazywania obecnym i przyszłym projektodawcom informacji na temat aktualizacji podstawowych dokumentów dotyczących EFS (w tym Poradnika dla beneficjenta EFS), zmian warunków aplikowania do SPO RZL oraz pojawiania się nowych wersji Generatora wniosków byłoby dla projektodawców znaczącym ułatwieniem. Informacje o zmianach mogłoby być przekazywane na przykład za pośrednictwem *newslettera* przesyłanego pocztą elektroniczną do organizacji, które zgłosiły chęć otrzymywania takich wiadomości.
3. Wyraźne zaznaczanie zmian dokonywanych podczas aktualizacji podstawowych dokumentów dotyczących EFS (w szczególności Poradnika dla beneficjenta EFS) lub Wytycznych poszczególnych Instytucji Wdrażających, ułatwiłoby projektodawcom szybsze zapoznawanie się ze zmianami, uwalniając ich od konieczności ponownej lektury całości dokumentów. Wskazane jest także, aby na stronach internetowych dostępne były zawsze najaktualniejsze wersje tych dokumentów.
4. Uproszczenie języka, jakim napisane są podstawowe dokumenty dotyczące EFS, zwiększyłoby krąg osób będących w stanie samodzielnie z nich korzystać.
5. Zwiększenie funkcjonalności oraz przejrzystości strony internetowej www.efs.gov.pl umożliwiłoby szybsze wyszukiwanie przez projektodawców pożądaných informacji.

6. Należy rozważyć możliwość zorganizowania cyklu szkoleń dla projektodawców dotyczących stosowania ustaw regulujących kluczowe aspekty realizacji projektów współfinansowanych z EFS (na przykład ustawy *Prawo zamówień publicznych* i *Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*).
7. Zwiększenie liczby oraz zakresu konsultacji indywidualnych w Instytucjach Wdrażających oraz poszerzenie możliwości zadawania pytań drogą telefoniczną oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej sprzyjałoby lepszemu zrozumieniu zasad aplikowania o środki z EFS, a tym samym zachęciłoby organizacje pozarządowe do składania wniosków.

2.2 WYMOGI FORMALNE

8. Ograniczenie liczby załączników wymaganych przy aplikowaniu do SPO RZL, szczególnie zaś zrezygnowanie z konieczności przedstawiania dokumentów potwierdzonych notarialnie, stanowiłoby dla projektodawców znaczące ułatwienie. Należałoby rozważyć ograniczenie wymagań stawianych na etapie wnioskowania o środki – dokumenty szczegółowe, potwierdzające kondycję finansową organizacji, uzupełniane byłyby już po zatwierdzeniu wniosku do finansowania.
9. Wskazane jest ujednoczenie wymagań stawianych projektodawcom SPO RZL przez poszczególne Instytucje Wdrażające.
10. Zmniejszenie wobec organizacji pozarządowych wymogów dotyczących zabezpieczenia finansowego projektów mogłoby się przyczynić do wzrostu ich aktywności w ubieganiu się o środki z EFS.

2.3 FORMALNA I MERYTORYCZNA OCENA WNIOSKÓW

11. Należy rozważyć możliwość złagodzenia zapisów dotyczących błędów wynikających tylko i wyłącznie z przyczyn technicznych (zła suma kontrolna, zła wersja Generatora Wniosków lub niemożność otworzenia dyskietki), tak aby nie stanowiły one podstawy do odrzucenia wniosku z przyczyn formalnych.
12. Dużym ułatwieniem dla projektodawców byłoby zastąpienie niejednoznacznego zapisu, iż koszty określone są na podstawie cen rynkowych, ujednoczonym „taryfikatorem” najczęściej występujących we wnioskach kosztów.

13. Dbanie o szczegółowość informacji zwrotnych przekazywanych projektodawcom zarówno na etapie oceny formalnej, jak i merytorycznej, ułatwiłoby proces uczenia się organizacji pozarządowych, co w konsekwencji przyczyniałoby się do zmniejszania liczby wniosków zawierających błędy.

2.4 REALIZACJA PROJEKTÓW

14. Zadbanie o natychmiastowe podpisywanie umów z projektodawcami, których wnioski zostały zaakceptowane do realizacji oraz terminowe przekazywanie dotacji umożliwiłoby organizacjom pozarządowym realizowanie projektów zgodnie z przyjętym harmonogramem oraz zachowanie płynności finansowej, bez konieczności zaciągania pożyczek lub brania kredytu na rozpoczęcie realizacji projektu.
15. Potraktowanie kosztów obsługi pożyczek i kredytów jako kosztów kwalifikowanych w projektach EFS wpłynęłoby na zmniejszenie dodatkowych obciążeń finansowych, które organizacje pozarządowe są zmuszone ponosić realizując projekty.
16. Należy dążyć do uproszczenia wymogów dotyczących sprawozdawczości finansowej i rzeczowej z realizacji projektu oraz do dostosowania wymagań dotyczących sprawozdawczości (szczególnie wskaźników rezultatu i oddziaływania) do różnych typów projektów oraz różnych grup beneficjentów ostatecznych przewidzianych w SPO RZL.
17. Niezbędne jest, aby zarówno na etapie oceny wniosku, jak i na etapie realizacji, kontroli i rozliczania projektu Instytucje Wdrażające przywiązywały więcej uwagi do merytorycznych aspektów wdrażanych projektów, odchodząc od dominującego obecnie skupiania się na analizie poprawności realizacji projektów od strony formalnej. Skupianie zbyt dużej uwagi na aspektach formalnych rodzi obawy, że zmniejszy się liczba innowacyjnych i dobrych merytorycznie projektów, jakich oczekuje się od projektodawców korzystających ze środków EFS.
18. Stosowanie przez instytucje administracji publicznej bardziej partnerskiego podejścia do organizacji, w tym zwłaszcza gotowość do rozważenia postulatów dotyczących zmiany nierealnych, zdaniem organizacji, wymogów związanych z aplikowaniem o fundusze i realizowaniem projektów, wydaje się jedynym sposobem uniknięcia pułapki społecznej, polegającej na wzajemnym wzmacnianiu się tendencji do wprowadzania ścisłych uregulowań oraz do podejmowania prób „obchodzenia” regulacji uznawanych za restrykcyjne.

3. INFORMACJE O BADANIU

3.1 CEL BADANIA

Celem badania jest przedstawienie poziomu aktywności organizacji pozarządowych w wykorzystaniu EFS oraz zidentyfikowanie głównych barier ograniczających organizacjom pozarządowym dostęp do środków z tego funduszu.

3.2 REALIZACJA BADANIA

Badanie zostało zrealizowane w dniach 2 – 9 września 2005 i obejmowało:

- analizę danych zastanych
- 8 indywidualnych wywiadów pogłębionych
- 3 zogniskowane wywiady grupowe, w których łącznie wzięło udział 21 osób.

Dane zastane, udostępnione przez Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego (DWF) w Ministerstwie Gospodarki i Pracy (MGiP)⁴ oraz pozostałe Instytucje Wdrażające SPO RZL⁵, dotyczyły liczby wniosków złożonych, wniosków odrzuconych i wniosków zakwalifikowanych do realizacji w ramach SPO RZL oraz informacji na temat formalnych przyczyn odrzucenia wniosków składanych przez organizacje pozarządowe do DWF.

Wywiady indywidualne przeprowadzono ze specjalistami programu EURO-NGO, zajmującymi się prowadzeniem szkoleń dla przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz udzielaniem im porad dotyczących ubiegania się o środki z funduszy strukturalnych. Wywiady zostały przeprowadzone w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, opolskim i świętokrzyskim (po dwa w każdym). Wybór rozmówców w poszczególnych województwach opierał się na rekomendacjach regionalnych koordynatorów programu EURO-NGO, których prosiliśmy o wskazanie osób najbardziej aktywnych w udzielaniu porad organizacjom pozarządowym.

⁴ DWF pełni rolę Instytucji Wdrażającej dla Działań 1.1, 1.5 oraz 1.6 SPO RZL.

⁵ 16 Wojewódzkich Urzędów Pracy, Departament Wdrażania EFS w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Departament Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych w MENIS, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Urząd Służby Cywilnej.

Do udziału w zogniskowanych wywiadach grupowych zaproszeni zostali przedstawiciele organizacji warszawskich, które złożyły (z różnym skutkiem) co najmniej jeden projekt w odpowiedzi na konkursy ogłaszane przez DWF.

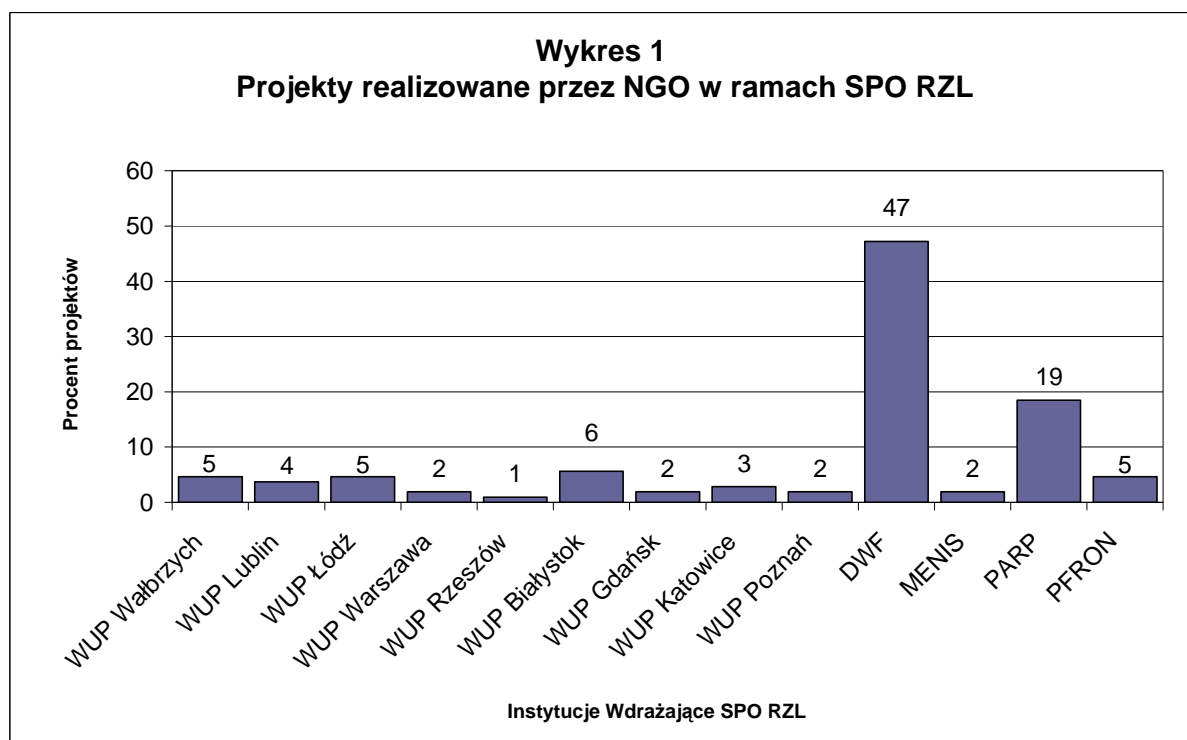
Jakościowy charakter zasadniczej fazy badania przesądza o rodzaju sformułowanych na jego podstawie wniosków: wskazując i objaśniając przeszkody ograniczające dostęp organizacji pozarządowych do EFS nie wypowiadamy się na temat liczby organizacji, które natykają się na poszczególne bariery. Brak informacji na ten temat zamierzamy częściowo uzupełnić przeprowadzając badanie ankietowe, którego wyniki będą stanowiły suplement do niniejszego raportu.

4. POZIOM AKTYWNOŚCI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W WYKORZYSTANIU EFS

4.1 REALIZOWANE PROJEKTY

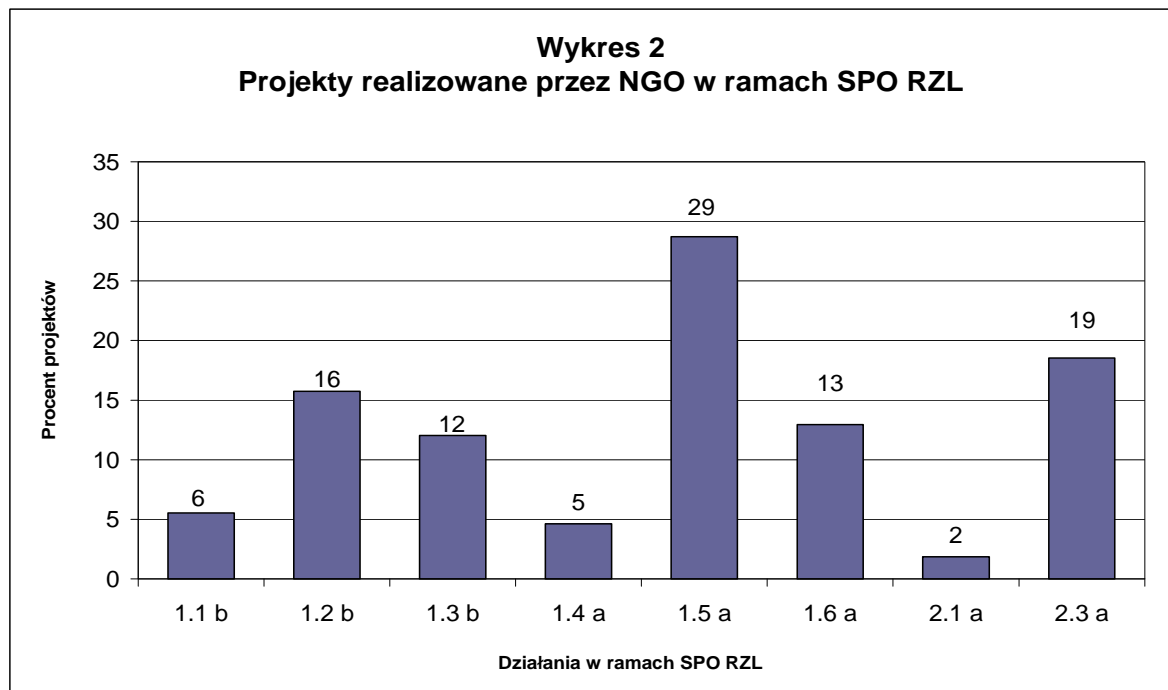
Z danych przekazanych przez Instytucje Wdrażające SPO RZL w ramach całego Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich wynika, że organizacje pozarządowe prowadzą 108 (czyli 13%) z 806 realizowanych obecnie⁶ projektów.

Prawie połowa (47%) projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe dotyczy Działania, dla których Instytucją Wdrażającą jest DWF w MGIP (Działania 1.1, 1.5 oraz 1.6 SPO RZL).

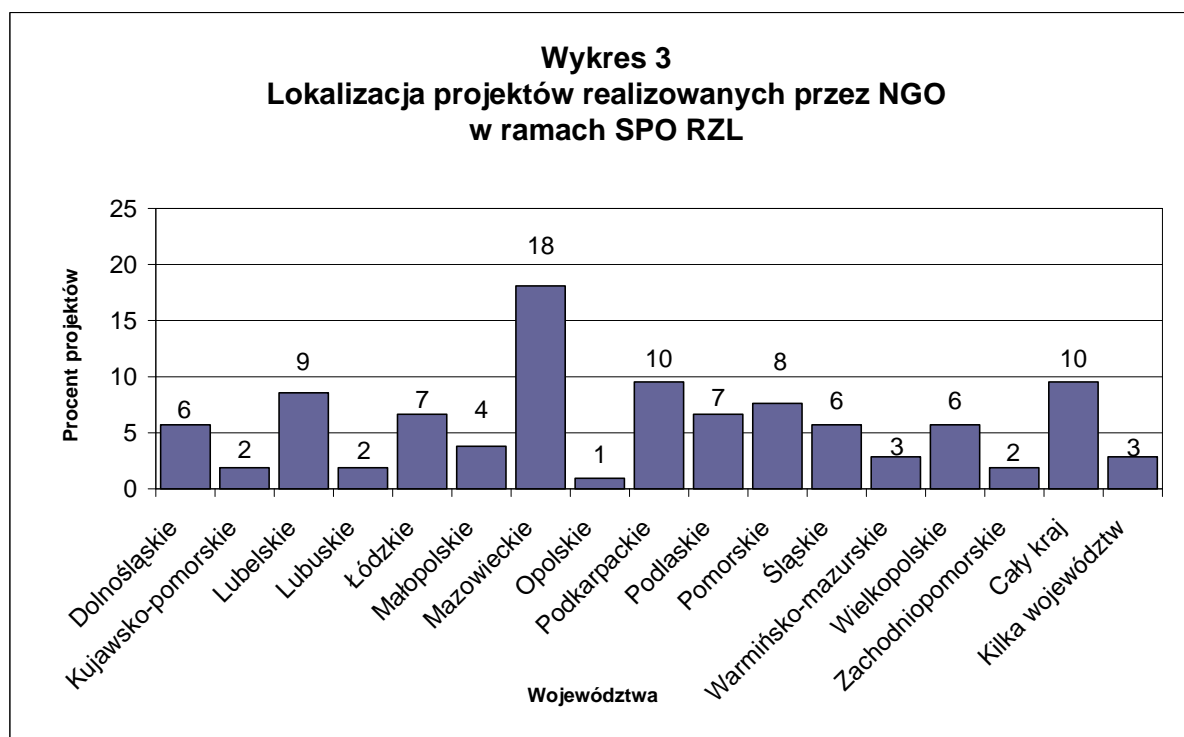


⁶ Stan na koniec sierpnia 2005.

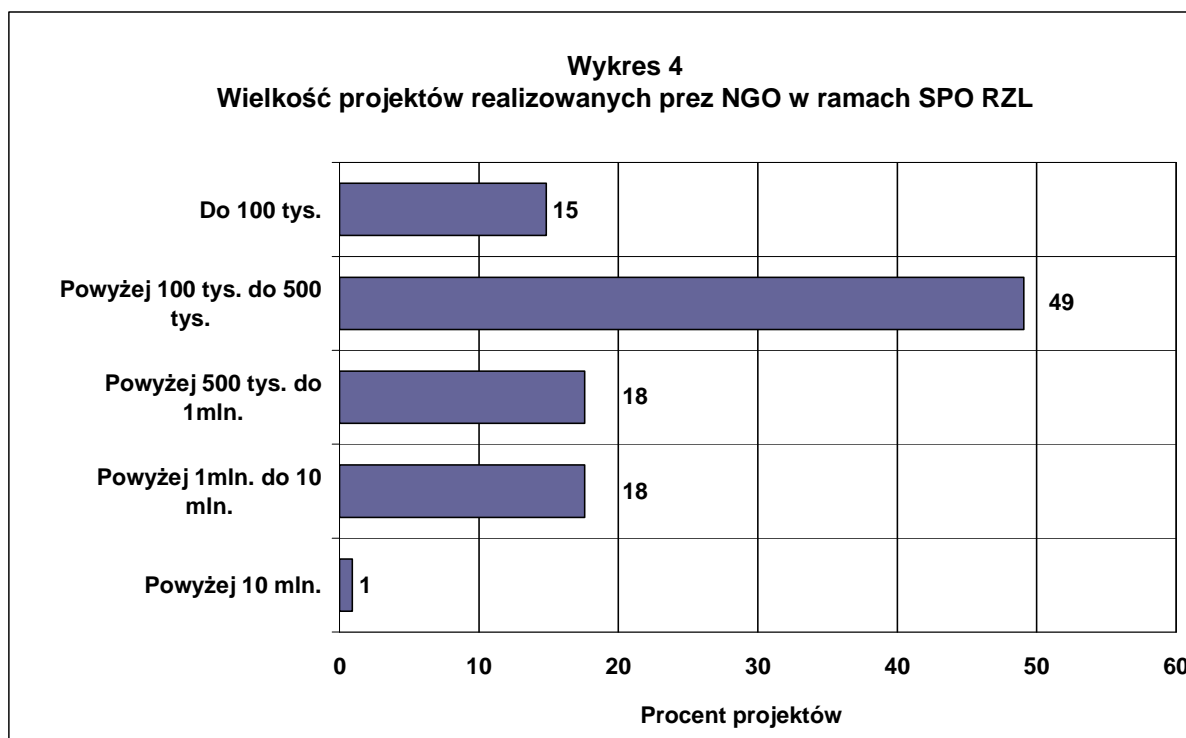
Największy odsetek organizacji pozarządowych realizuje projekty skierowane do osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym (Działanie 1.5 a – 29%), projekty szkoleniowe dla przedsiębiorstw i ich pracowników (Działanie 2.3 a – 19%) lub projekty skierowane do młodzieży (Działanie 1.2 b – 16%).



Najwięcej projektów organizacji pozarządowych realizowanych jest na terenie województwa mazowieckiego (18%). Część projektów wykracza poza obszar jednego województwa i jest wdrażanych na terenie kilku województw (3%) lub całego kraju (10%).



Wartość 64% projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe jest mniejsza, niż 500 tys. złotych. Spośród projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe 15% należy do kategorii projektów o najniższym budżecie, nie przekraczającym 100 tys. złotych, a 49% do kategorii projektów, których budżet zawiera się między 100 tys. a 500 tys. złotych. Wartość największego projektu⁷, realizowanego przez Centrum Edukacji Obywatelskiej w ramach Działania 2.1 a., wynosi 43 499 919 zł.

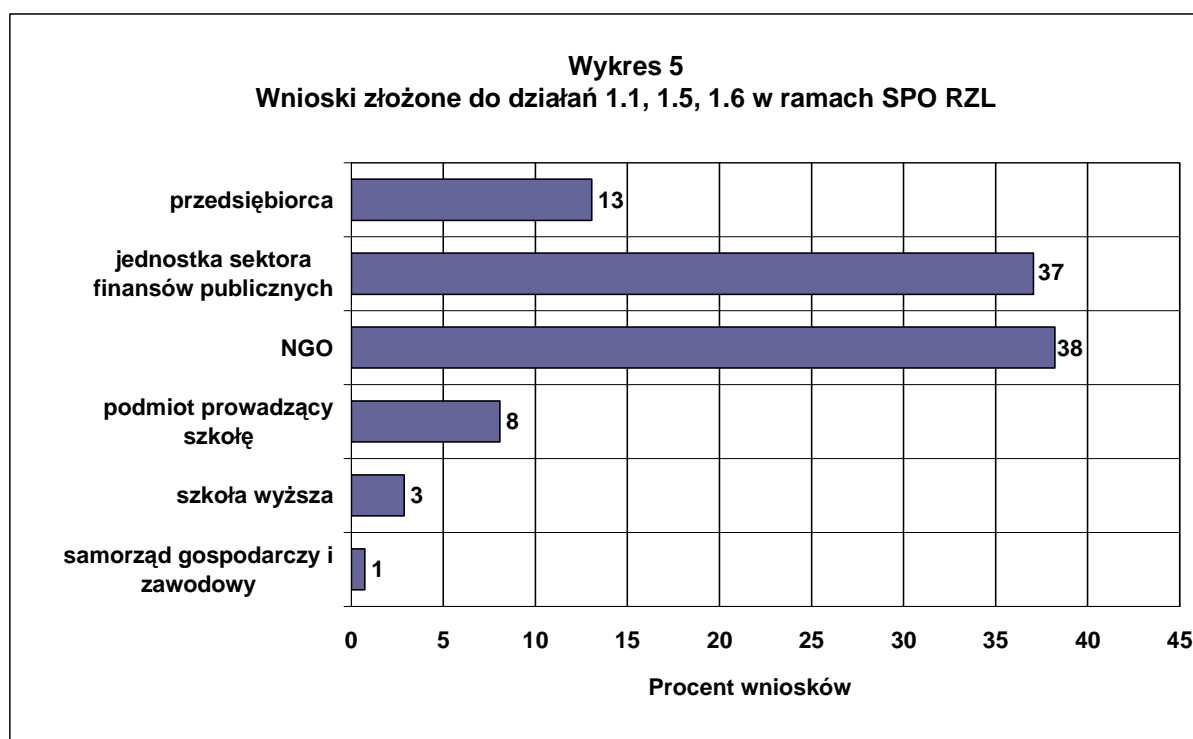


⁷ Celem projektu "Szkoła marzeń" jest udzielanie szkołom z terenów wiejskich dotacji na programy rozwojowe.

4.2 ZŁOŻONE WNIOSKI

Ze względu na ograniczoną dostępność danych, które umożliwiłyby porównanie zainteresowania SPO RZL ze strony różnych grup projektodawców oraz skuteczności składania przez nich projektów, analiza złożonych wniosków została zawężona do Działań 1.1, 1.5 oraz 1.6 SPO RZL, dla których rolę Instytucji Wdrażającej pełni DWF w MGiP.

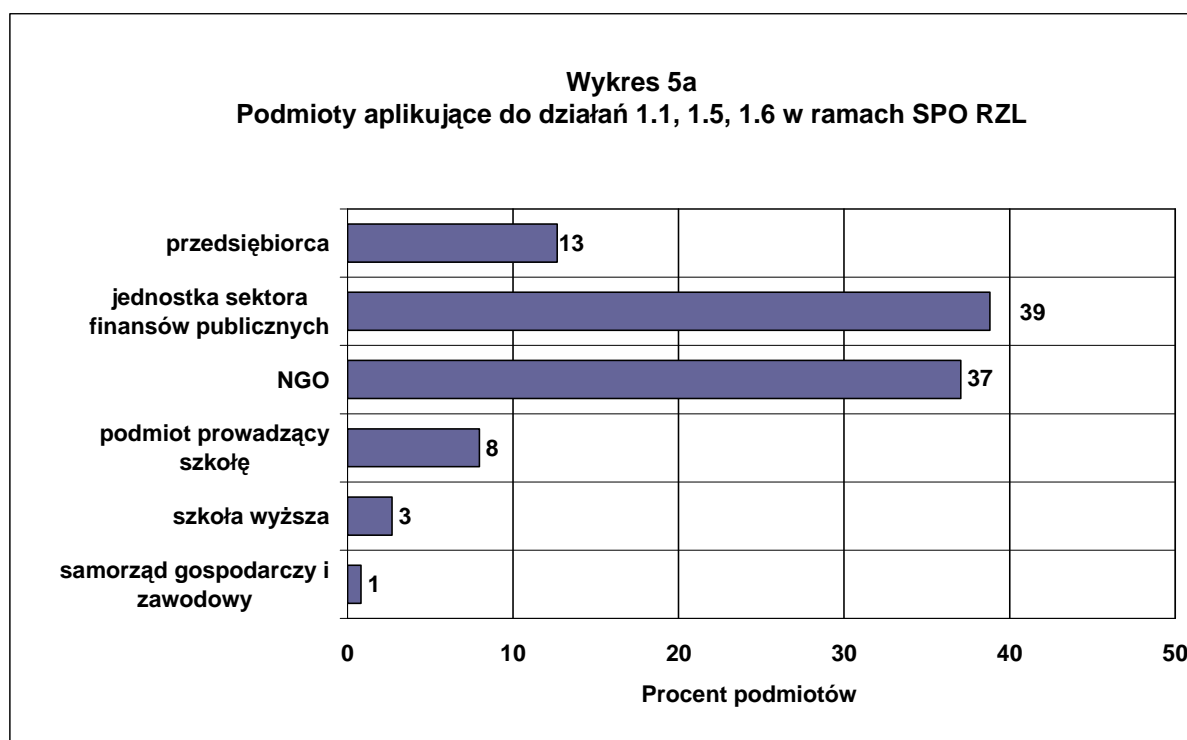
Od ogłoszenia pierwszych konkursów w październiku 2004 do połowy sierpnia 2005 do DWF złożono 942 wnioski. Autorami największej liczby wniosków okazują się organizacje pozarządowe, które złożyły 360 wniosków, co stanowi 38% wszystkich projektów. Na drugim miejscu pod względem liczby złożonych wniosków znalazły się jednostki sektora finansów publicznych, ustępując organizacjom pozarządowym bardzo nieznacznie⁸.



⁸ Między innymi: Wojewódzkie Urzędy Pracy, Powiatowe Urzędy Pracy, Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej, Ośrodki Pomocy Społecznej, Starostwa Powiatowe, Urzędy Miasta, Urzędy Gminy, Centra Integracji Społecznej.

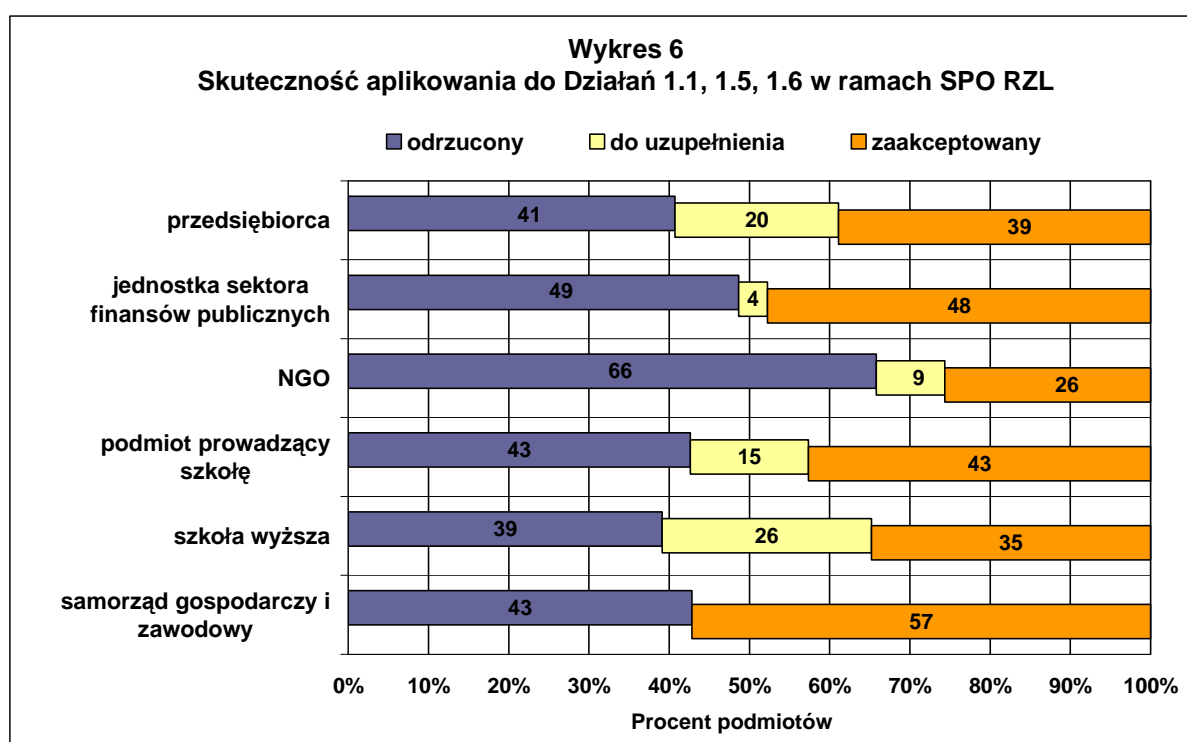
Należy zaznaczyć, że liczba podmiotów, które składały wnioski, jest mniejsza, niż przedstawiona na Wykresie 5 liczba złożonych wniosków, ponieważ wnioski bywały składane kilkakrotnie przez te same podmioty. W przypadku analizowanych działań ponowne składanie wniosku przez organizacje, których wniosek został wcześniej odrzucony, zdarzało się dość często. Ponadto wszystkie organizacje, których projekty nie zostały zaakceptowane w pierwszym konkursie, trwającym od października do końca grudnia 2004, miały możliwość ponownego złożenia projektu w konkursie otwartym, ogłoszonym w kwietniu 2005.

Rzeczywistą liczbę projektodawców, którzy aplikowali o środki z EFS w ramach Działań 1.1, 1.5 lub 1.6. SPO RZL, obrazuje Wykres 5a. W sumie w dwóch konkursach ogłoszonych przez DWF wzięło udział 853 projektodawców, z których organizacje pozarządowe stanowiły 37%. Pod względem liczby projektodawców nieco bardziej aktywne od organizacji okazały się jednostki sektora finansów publicznych (stanowią 39% projektodawców).

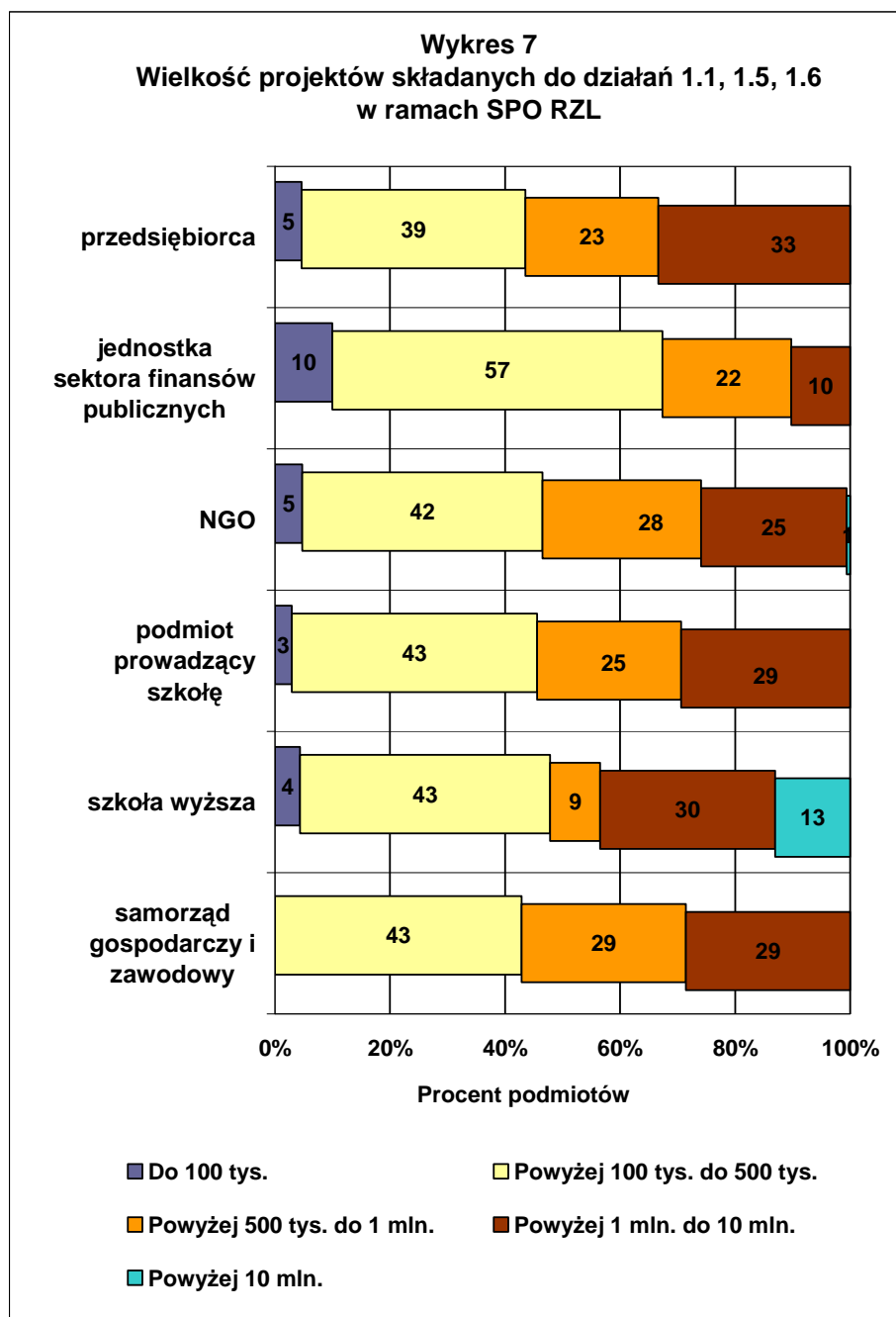


Istotnym wskaźnikiem charakteryzującym aktywność organizacji pozarządowych w ubieganiu się o środki EFS jest również, obok liczby złożonych wniosków, skuteczność aplikowania.

Wykres 6 prezentuje proporcje liczby wniosków, złożonych do Działań 1.1, 1.5 i 1.6 SPO RZL, które zostały zaakceptowane, odrzucone bądź przekazane do uzupełnienia, w podziale na projektodawców różnego typu. Organizacje pozarządowe okazują się najmniej skuteczne ze wszystkich projektodawców – aż dwie trzecie złożonych przez nie wniosków zostaje odrzuconych, a tylko jedna czwarta od razu zaakceptowana.



Wykres 7 prezentuje zestawienie wielkości projektów składanych przez różnego typu projektodawców. Najwięcej wniosków składanych przez organizacje pozarządowe należy do kategorii „powyżej 100 tys. do 500 tys. złotych”, ale organizacje stosunkowo często składają również projekty o wyższym budżecie.



5. NAJWAŻNIEJSZE OGRANICZENIA W WYKORZYSTYWANIU EFS PRZEZ ORGANIZACJE

5.1 NIEZGODNOŚĆ OBSZARÓW DZIAŁANIA ORGANIZACJI Z TYPAMI PROJEKTÓW FINANSOWANYCH Z EFS

W środowisku organizacji pozarządowych powszechna jest opinia, że cele programów finansowanych z EFS zostały określone zbyt wąsko, przez co organizacje zajmujące się kwestiami innymi, niż rynek pracy, zostały zmarginalizowane. Charakterystyczna jest następująca wypowiedź na ten temat:

Ja wiem, że największym problemem w naszym kraju jest problem bezrobocia, ale nie wszystkie organizacje pozarządowe muszą być od razu jakimiś tam agencjami zatrudnienia czy szkolącymi osoby bezrobotne. (Specjalistka programu EURO-NGO pracująca w lokalnym stowarzyszeniu)

Pracownicy organizacji pozarządowych często są zdania, że sytuacja organizacji, których działalność nie odpowiada celom programów europejskich, w związku z ich wdrażaniem nie tylko się nie poprawiła, lecz wręcz pogorszyła:

Wszystkie organizacje zajmujące się opieką społeczną (...) zostały pozbawione pewnych rzeczy. (Specjalistka programu EURO-NGO pracująca w lokalnym stowarzyszeniu)

Można przypuszczać, że przekonanie o stracie odniesionej przez organizacje prowadzące działalność nieodpowiadającą celom finansowanym z EFS wynika po części z porównywania ich kondycji z perspektywami organizacji działających w dziedzinach wspieranych ze środków unijnych. Przeświadczenie o pogorszeniu się sytuacji wiąże się także z przekonaniem, że objęcie działalności części polskich organizacji finansowaniem z funduszy strukturalnych pośrednio utrudniło wszystkim stowarzyszeniom i fundacjom, również tym, które z różnych względów nie mają możliwości skorzystania z tych funduszy, uzyskanie wsparcia ze źródeł innych niż Unia Europejska. Nasi rozmówcy wspominali w tym kontekście przede wszystkim o zdecydowanym zmniejszeniu wsparcia udzielanego polskim organizacjom pozarządowym przez zachodnich donatorów, wspierających je od lat 90-tych. Niektórzy za pośredni skutek doświadczeń związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych uznawali także zaostrzenie warunków przekazywania środków przez samorządy oraz uściślenie procedur ich rozliczania.

Należy podkreślić, że nie wszystkie organizacje, których dotychczasowa działalność nie pokrywa się z dziedzinami wspieranymi w ramach programów finansowanych z EFS, rezygnują z ubiegania się o wsparcie. Część z nich stara się mimo to wpisywać swoje cele w priorytety programów. Dla niektórych jest to jedyna szansa uzyskania wsparcia ze środków EFS, niekiedy wskazywana przez doradców:

My nawet sami ich zachęcamy do tego, żeby się nie zniechęcali, że nie ma funduszy na to konkretnie, co by chcieli robić, i że trzeba czasami coś tam dostosować. Robimy coś, ale oprócz tego dokładamy jeszcze jakiś innego rodzaju działania, po to żeby (...) móc zrealizować swoje cele. (Specjalistka programu EURO-NGO i animatorka ROSzEFS – Regionalnego Ośrodka Szkolenia Europejskiego Funduszu Społecznego).

Mimo, że części organizacji udaje się mniej lub bardziej sztucznie dopasować swoją działalność do wymogów EFS, i dzięki temu uzyskać dofinansowanie, trudno takie rozwiązanie uznać za w pełni satysfakcjonujące.

Przekonanie, że podstawową pulą środków, które mają szansę zdobyć organizacje, stały się fundusze strukturalne, z których jednak mogą uzyskać finansowane wyłącznie działania mieszczące się w wąsko zakreślonym obszarze, sprzyja nadmiernej gotowości niektórych organizacji do dopasowywania działalności do wymogów kolejnych konkursów:

Zdarzają się niestety takie organizacje, które szukają po prostu czegokolwiek, (...) byleby się tylko wpasować, (...) byleby po prostu pozyskać kasę, (...) to jest trochę moralnie dwuznaczne. (Specjalistka programu EURO-NGO i trenerka ROSzEFS)

Mimo, że skuteczność funduszy strukturalnych w rozwiązywaniu problemów społecznych w Polsce nie jest tematem tego raportu, warto podkreślić, że tendencja do uzgadniania działalności organizacji z celami wspieranymi przez fundusze strukturalne, w tym EFS, jest wprawdzie racjonalna ze względu na szanse przetrwania poszczególnych organizacji, jednak w szerszej perspektywie prowadzi do niekorzystnego zjawiska opuszczania przez organizacje pozarządowe obszarów nieobjętych finansowaniem ze środków unijnych.

5.2 SŁABOŚĆ KADR ORGANIZACJI

Część organizacji nie próbuje aplikować o środki z EFS ze względu na brak dostatecznie silnego zespołu. Dla działaczy małych organizacji praca w stowarzyszeniu jest często zajęciem dodatkowym, wykonywanym oprócz pracy zarobkowej⁹. Nie byłoby w stanie poświęcić jej dostatecznie wiele czasu, lub zaangażować się w działalność organizacji w sposób dostatecznie systematyczny, żeby opracować wniosek, który miałby szansę na finansowanie ze środków EFS:

Dużym problemem jest już samo zorganizowanie się wewnątrz instytucji w celu przygotowania projektu. (Specjalista EURO-NGO, trener ROSzEFS)

Oprócz czasu osobom zaangażowanym w działalność organizacji często brakuje stosownych kompetencji, przede wszystkim w dziedzinie księgowości:

Jest taka obawa, że mogą sobie nie poradzić, że ta księgowa na pół etatu, to jest (...) ciotka, która tę księgowość prowadziła gdzieś tam, kiedyś, 50 lat temu i może nie koniecznie zna się na tym, żeby prowadzić projekty europejskie, które mają swoją specyfikę. (Specjalistka programu EURO-NGO i trenerka ROSzEFS)

W ocenie doradców udzielających organizacjom pozarządowym konsultacji drugim, oprócz księgowości, obszarem, w których części działaczy pozarządowych brakuje kompetencji wystarczających do skutecznego ubiegania się o środki, jest tworzenie projektu. Działania małych organizacji mają często charakter doraźny, nie wymagający planowania.

Część organizacji rezygnuje z aplikowania o środki przypuszczając, że nie będą w stanie poradzić sobie z przygotowaniem wniosku od strony formalnej. Według jednego z naszych rozmówców opis tego, jak bardzo skomplikowane jest wypełnienie wniosku, jest często jedną z pierwszych informacji, jakie organizacje otrzymują podczas szkoleń, nie powinno więc dziwić, że część uczestników wraca ze szkolenia z przekonaniem, że nie będą w stanie podołać wymogowi sporządzenia koniecznej dokumentacji.

⁹ Przypomnijmy, że według wyników badania przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor 2/3 organizacji nie zatrudnia stałego, płatnego personelu – porównaj: Marta Gumkowska, Jan Herbst „Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004”, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.

Przyczyny słabości kadrowej części organizacji nie zawsze wynikają z chęci traktowania pracy w stowarzyszeniu lub fundacji jako działalności dodatkowej. Część organizacji dąży do profesjonalizacji. Dla nich bodaj największy problem stanowi rotacja kadr, wynikająca przede wszystkim z faktu, że te organizacje, których sytuacja pozostaje niestabilna, są mniej atrakcyjnym miejscem pracy, niż firmy lub urzędy administracji publicznej. Powoduje to odpływ lepiej wyszkolonych pracowników do innych sektorów.

Przykładem obrazującym, jak duże znaczenie dla zdolności organizacji pozarządowych do korzystania ze środków EFS miewa niestabilność zespołu, jest przypadek organizacji, która wygrała konkurs w Działaniu 1.4 SPO RZL, po czym nie zdecydowała się podpisać umowy dlatego, że w czasie kiedy trwała ocena projektu osoby, które miały go realizować przestały z nią współpracować.

Należy zaznaczyć, że problemy z kadrami dotyczą jedynie części organizacji, inne natomiast dysponują w pełni profesjonalnymi zespołami.

EFS umożliwia wprowadzenie zatrudnianie personelu do obsługi realizowanych projektów, na przykład do prowadzenia księgowości, jednak po pierwsze organizacje nie zawsze są tego świadome (między innymi na skutek doświadczeń z wcześniejszymi programami pomocowymi), po drugie zaś możliwość ta jest obwarowana dużymi ograniczeniami wynikającymi z wymogu stosowania ustawy *Prawo Zamówień Publicznych*. Ponadto wielkość środków przeznaczanych na zatrudnianie dodatkowego personelu do projektu podczas oceny merytorycznej stanowi jeden z bardziej dyskusyjnych elementów wniosku i często na etapie podpisywania umowy podlega negocjacom z Instytucjami Wdrażającymi, które dążą do zmniejszenia tego rodzaju kosztów.

Zarazem Instytucje Wdrażające nie stworzyły dotychczas żadnych wytycznych, które ułatwiałyby wycenianie kosztów zatrudnienia dodatkowego personelu na poziomie odpowiadającym ich oczekiwaniom. Niepodawanie do publicznej wiadomości informacji o akceptowalnym poziomie wynagrodzeń sprzyja wrażeniu, że decyzje urzędników w tej sprawie są arbitralne:

25-letnia dziewczyna [reprezentująca Instytucję Wdrażającą] kwestionuje pensję koordynatora, który ma 30-letni staż i jest jednym z ekspertów w tym kraju w ten sposób, iż mówi, że ona zarabia mniej. (Pracownik organizacji pozarządowej)

5.3 BARIERY FINANSOWE

Dla części organizacji barierą w ewentualnym aplikowaniu o fundusze strukturalne są wymogi związane z finansowaniem projektu.

Uzależnienie wielkości finansowania, jakie organizacja może otrzymać na projekt realizowany ze środków SPO RZL od wysokości uzyskiwanych przez nią przychodów sprawia, że znaczna część organizacji¹⁰ znajduje się poza gronem potencjalnych projektodawców:

Trudno jest organizacji, która dotychczas starała się o dwa tysiące na zorganizowanie wigilii dla osób starszych nagle ubiegać się o środki, które mają takie ograniczenia, że minimalna kwota, o którą można się ubiegać w tym funduszu, wynosi tyle a tyle. Dla organizacji mniejszych rzeczywiście może to być coś, co ciężko będzie przeskoczyć. (Specjalistka programu EURO-NGO i trenerka ROSzEFS)

Natomiast dla organizacji pozarządowych, których budżet i skala prowadzonej działalności odpowiadają warunkom programów finansowanych z funduszy strukturalnych szczególnie istotnym problemem jest ryzyko utraty płynności finansowej projektu. Zasada przekazywania dotacji w kolejnych transzach, wypłacanych po rozliczeniu przez organizację 80% dotychczas otrzymanej kwoty, wymaga od organizacji planowego wydatkowania środków. Możliwość wystąpienia od samego początku realizacji projektu opóźnień w przekazywaniu środków przez Instytucje Wdrażające grozi poważnymi trudnościami w realizacji projektu, a nierzadko również w funkcjonowaniu całej organizacji. Pierwsze opóźnienia w stosunku do harmonogramu projektu zdarzają się już na etapie podpisywania umowy z Instytucją Wdrażającą, co wiąże się z opóźnieniem przekazania pierwszej transzy środków, która powinna zostać wypłacona w ciągu 60 dni od momentu złożenia poprawnego wniosku o płatność¹¹. W praktyce zdarza się, że pieniądze są przekazywane dopiero po kilku miesiącach od planowanego terminu rozpoczęcia projektu (czyli w przypadku niektórych krótkotrwałych projektów wręcz po zakończeniu ich realizacji).

¹⁰ Projektodawcy składający wnioski do Działów 1.1, 1.5 lub 1.6 SPO RZL spoza sektora finansów publicznych mogą złożyć projekt o wartości nie przekraczającej dwukrotności przychodów z ostatniego roku kalendarzowego. Według wyników badania przeprowadzonego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w roku 2003 przychody połowy organizacji nie przekroczyły 13 tysięcy złotych – porównaj: Marta Gumkowska, Jan Herbst „Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2004”, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005. Natomiast organizacje, których przychody są stosunkowo nieduże, także mogą aplikować o środki z EFS, jednakże wartość ich projektu nie może przekroczyć 70-80 tys. złotych.

¹¹ Pierwszy wniosek o płatność może być złożony przez projektodawcę wraz z umową finansowania projektu.

Organizacje (...) piszą wniosek i po miesiącu, po dwóch chcą go już realizować, a (...) pojawia się taka sytuacja, że ktoś składa wniosek do grudnia 2004, umowę dostaje w maju, a projekt może rozpocząć tak naprawdę we wrześniu¹² (Specjalistka programu EURO-NGO i trenerka ROSzEFS).

W takiej sytuacji, jeśli opóźnienia są znaczne, na organizację spada konieczność „założenia” środków do czasu dokonania stosownego przelewu przez Instytucję Wdrażającą. Należy przy tym zauważyć, że organizacje pozarządowe często mają trudności z otrzymaniem potrzebnego w takiej sytuacji kredytu ze względu na niską wiarygodność kredytową. Ponadto w przypadku uzyskania pożyczki nie jest możliwe rozliczenie jej kosztów w ramach wydatków projektu, gdyż odsetki i koszty obsługi bankowej są niekwalifikowane.

Zdarza się wprawdzie, że organizacje otrzymują pierwszą transzę wraz z podpisaniem umowy, jednak przypadki zwłoki są wystarczająco częste, zaś informacje na ich temat dostatecznie szeroko rozpowszechnione, żeby zniechęcić część organizacji już na etapie aplikowania o fundusze.

Kolejnym ograniczeniem związanym z wymogami finansowymi jest konieczność zabezpieczenia projektu. Uzyskanie zabezpieczeń nie tylko wiąże się z dodatkowymi kosztami, lecz dla niewielkich organizacji bywa również trudne ze względu na ich, wspomnianą już, niską wiarygodność kredytową. Wydaje się jednak, że to ograniczenie ma nieco mniejsze znaczenie, od kiedy wprowadzono zasadę, zgodnie z którą ubezpieczenie projektu oraz zdobycie zabezpieczeń stanowi koszt kwalifikowany.

Mniej poważnym utrudnieniem jest wymóg wniesienia wkładu własnego, o ile – jak to ma miejsce w przypadku Działań należących do SPO RZL – nie przekracza 1% i nie musi mieć formy finansowej. Organizacje jako wkład własny najczęściej wnoszą pracę wolontariuszy.

¹² Przedstawiciele organizacji pozarządowych pozostają pod silnym negatywnym wrażeniem pierwszych konkursów ogłaszanych przez Instytucję Wdrażającą SPO RZL na jesieni 2004, na wyniki których trzeba było czekać niejednokrotnie nawet do maja 2005. Znaczne opóźnienia w wyborze projektów spowodowane były dużą liczbą wniosków, które napłynęły na po raz pierwszy otwierane konkursy finansowane ze środków EFS. Obecnie podobna sytuacja nie powinna mieć miejsca, gdyż w większości Instytucji zastosowano formułę konkursów otwartych, w których wnioski można składać w dowolnym terminie aż do wyczerpania się środków, jednak złe wspomnienie nie opuściło projektodawców.

5.4 PROBLEMY Z PRZEPEŁYWEM INFORMACJI

Zainteresowanie organizacji pozarządowych środkami z funduszy strukturalnych jest ściśle związane z poziomem ich wiedzy o tych funduszach. Okazuje się, że na prowincji, gdzie dostęp do informacji jest gorszy organizacje pozarządowe wiedzą o funduszach bardzo mało. Niewielkie organizacje z małych miejscowości, oparte na wolontariacie, nie posiadają odpowiedniego zaplecza (sprzętu i kadr) do monitorowania informacji o funduszach. Są więc zdane na bardzo ogólne informacje podawane do publicznej wiadomości przez ogólnopolskie media:

*Organizacjom, z którymi ja się spotykałem europejskie środki są znane tylko z gazet i z telewizji.
(Trener programu EURO-NGO)*

Dla prężnych i dużych organizacji działających w większych miastach informacje o konkursach na środki z funduszy strukturalnych są łatwo dostępne. Mogą je znaleźć na stronach funduszy, przekazują je trenerzy i konsultanci oraz, w ramach nieformalnej współpracy, zaprzyjaźnione organizacje.

Przedstawiciele organizacji, które posiadają odpowiednie zaplecze do monitorowania informacji o funduszach w postaci biura, etatowych pracowników i stałego dostępu do Internetu uważają, że informacji jest bardzo dużo. Tym organizacjom, które już wiedzą coś o EFS szukać jest znacznie łatwiej. Informacji poszukują przede wszystkim w Internecie, zwłaszcza na stronach funduszy prowadzonych przez MGIP oraz stronach portalu pozarządowego www.ngo.pl. Osoby poszukujące informacji na stronach MGIP muszą jednak uzbroić się w cierpliwość: strona jest oceniana przez użytkowników jako mało logiczna, mało przejrzysta, przez co wyszukiwanie szczegółowych informacji jest według nich bardzo skomplikowane.

Zdaniem dużych i prężnych organizacji pozarządowych przygotowujących się do absorpcji funduszy strukturalnych problemem nie jest brak informacji, ale ich jakość. Informacje dostarczane przez odpowiedzialne za to instytucje są często niejednoznaczne, a nawet sprzeczne¹³. Zdarzają się nawet sprzeczności w podstawowych dokumentach oraz rozbieżności w interpretacjach podawanych przez różne resorty.

¹³ Jednym z wielu przykładów są rozbieżności w interpretacji sposobu rozliczania podatku VAT w projektach finansowanych ze środków EFS.

W przypadku rozbieżności konieczne staje się podejmowanie decyzji o tym, które dokumenty uzna się za obowiązujące:

Jest też taki problem, że na wszystkich szkoleniach mówi się, że Program i Uzupelnienie to są najważniejsze dokumenty, to potem przy ogłoszeniu konkursu okazuje się, że wcale nie. Jeżeli w dokumentacji konkursowej jest napisane tak i tak, to obowiązuje nas dokumentacja konkursowa, a nie Uzupelnienie. (Trenerka programu EURO-NGO i ROSzEFS)

Kolejnym problemem jest biurokratyzowany język używany we wszystkich dokumentach, który dla pracowników organizacji bywa niezrozumiały. Stosowana terminologia jest niejednolita i niejednoznaczna:

Wydaje mi się, że z języka uzupełnienia, programu i dokumentacji konkursowej wynikają potem problemy z tym, że ja nie wiem potem, czy ze swoją działalnością mogę aplikować do funduszy. (Pracownik organizacji pozarządowej)

Ilustrację tej tezy może stanowić opis Działania 1.6 SPO RZL, w którym organizacje pozarządowe nie wymienione bezpośrednio zostały „ukryte” w kategorii „instytucje dialogu społecznego”¹⁴, przez co wyłącznie osoby, które zapoznają się ze stosowną ustawą¹⁵, będą świadome, że organizacje pozarządowe są w tym przypadku uprawnionym projektodawcą.

Organizacje w obliczu problemów i wątpliwości, których nie potrafią rozwiązać samodzielnie, dążą do nawiązania współpracy z administracją:

Chcielibyśmy ufać i mieć pełną informację w Ministerstwie Gospodarki. (Pracowniczka organizacji pozarządowej)

Muszę ufać ministerstwu, jednostce wdrażającej. (Pracowniczka organizacji pozarządowej)

Pracownicy organizacji, którzy chcąc zweryfikować niejednoznaczne lub sprzeczne informacje rodzące się po lekturze dokumentów docierając ze swoimi pytaniami do urzędników stwierdzają, że w typowych sprawach najczęściej można otrzymać odpowiedź. Urzędnicy wykazują chęć współpracy, jednak w przypadku problemów nietypowych i skomplikowanych oni również zawodzą. Odsyłają organizacje z powrotem do dokumentów lub przywołują wprost zapisy z Wytycznych dla instytucji uczestniczących w realizacji SPO RZL¹⁶ lub z Poradnika dla beneficjentów¹⁷.

¹⁴ Uzupelnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, załącznik do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 w sprawie przyjęcia Uzupelnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój zasobów Ludzkich [Dz.U. Nr 194, poz.2024] z późniejszymi zmianami, wersja scalona, s. 80

¹⁵ Ustawa o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy Dz. U. Nr 99 z 2004 r., Poz. 1001.

¹⁶ Wytyczne dla instytucji uczestniczących w realizacji SPO RZL, MGiP, www.efs.gov.pl

¹⁷ Poradnik dla beneficjentów EFS, MGiP, www.efs.gov.pl

Często okazuje się, że urzędnicy znają tylko informacje ze strony internetowej urzędu, a te okazują się zbyt ogólne i są mało przydatne przy rozwiązywaniu skomplikowanych problemów:

Odpowiedzi są w Podręczniku, ale to jest dla mnie nie do końca jasne i chodzi o doprecyzowanie, a osoba w urzędzie odpowiada cytatami z Podręcznika. (Pracowniczka organizacji pozarządowej).

Zdaniem organizacji jeden z najczęściej polecanych przez urzędników dokument mający dostarczyć jednoznacznej wiedzy, Poradnik dla beneficjentów EFS jest zbyt rzadko uaktualniany i nie nadąża za zmieniającą się rzeczywistością.

Również urzędnicy udzielają niekiedy sprzecznych informacji:

Można dowiadywać się od kilku osób z wydziału, każda z nich będzie mówiła na jakiś określony temat inaczej. Bardzo rzadko udaje się uzyskać informacje pisemne. (Pracowniczka organizacji pozarządowej)

Takie sytuacje powodują kryzys zaufania do urzędników. Dążenie do uzyskania informacji na piśmie wynika z chęci zapewnienia sobie możliwości powołania się na nią w razie potrzeby:

Nauczyłam się, że (...) mogę zadzwonić do Ministerstwa, ale przede wszystkim utrzymuję kontakt mailowy – trzeba mieć na piśmie. (Pracowniczka organizacji pozarządowej)

Problemy w kontaktach między organizacją pozarządową a Instytucją Wdrażającą wynikają również z różnic w stylu komunikacji stosowanym przez personel każdej z tych instytucji:

Urzędnik potrzebuje mieć numer na piśmie i adresat musi być właściwie określony, inaczej nie traktuje takiego pisma poważnie. A organizacje pozarządowe nie prowadzą ksiąg pism wychodzących i przychodzących. (Specjalistka programu EURO-NGO i trenerka ROSzEFS)

Jako przyczynę większości nieprawidłowości związanych z udzielaniem informacji organizacje wskazują chaos, jaki od początku towarzyszył wdrażaniu funduszy strukturalnych w Polsce:

Wiadomo, jak całe to wdrażanie funduszy jak w Polsce wyglądało, że to troszeczkę działa się chaotycznie, prowizorycznie, do dnia dzisiejszego niektóre rzeczy są spinane. (Pracowniczka organizacji pozarządowej)

W Działaniu 1.6 – trzyosobowy fajny zespół, ale oni sami nam mówili, że trudno im mówić cokolwiek, bo ich szefowie też nie wiedzą, bo szefowie szefów tak często zmieniają decyzje, że to co mówią dziś jutro już jest nieaktualne. To nie jest tak, że oni się czują kompetentni nawet już w jednej odpowiedzi, bo za chwilę może się okazać, że przyjdzie szef szefa, i powie, że to jest absolutnie nieaktualne. (Pracownik organizacji pozarządowej)

Przedstawiciele organizacji zainteresowani absorpcją funduszy zdają sobie sprawę z konieczności ulepszania dokumentów i doskonalenia procedur, jednak zbyt częste zmiany, o których informacje nie dość szybko docierają do organizacji, powodują zakłócenia w ich pracy a często stają się przyczyną odrzucenia wniosku.

Niesprawny proces bezpośredniego przekazywania informacji do zainteresowanych projektodawców starają się uzupełnić pośrednicy, którzy wiedzą gdzie można uzyskać jednoznaczną odpowiedź i rozumieją hermetyczny język dokumentacji, a następnie w trakcie szkoleń lub porad przekazują wiedzę pracownikom organizacji. Taka rolę pełnią przede wszystkim ośrodki ROSzEFS, oraz, w pewnej mierze, program EURO-NGO:

Organizacje mają skuteczniejszy kontakt z instytucjami wdrażającymi za pośrednictwem nas [ROSzEFS, EURO-NGO], niż bezpośrednio. Wiemy, do kogo zadzwonić. (Specjalistka programu EURO-NGO i trenerka ROSzEFS)

W ROSzEFS pracowało się na konkretnych wnioskach, szło się punkt po punkcie i to nam dużo dało. (Pracownik organizacji pozarządowej)

W porównaniu do informacji uzyskanych w MGiP wskazówki Euro-NGO były jednoznaczne, jasne. (Pracownik organizacji pozarządowej)

Niektóre organizacje uciekają się do pomocy firm wyspecjalizowanych w przygotowaniu tego typu dokumentacji:

Wiedząc jak przeregulowany jest system, skorzystałem z firmy, która pisze projekty i okazało się, że to był strzał w dziesiątkę. (Pracownik organizacji pozarządowej),

jednak bardziej typowa wydaje się sytuacja, w której organizacja nie może sobie pozwolić na zlecenie przygotowania projektu zewnętrznym konsultantom.

5.5 BARIERY ZWIĄZANE Z FORMALIZACJĄ

Pracownicy organizacji pozarządowych doświadczają trudności związanych z wymogami formalnymi na etapie aplikowania o środki, podczas prowadzenia projektu i gdy jego realizacja jest poddawana kontroli.

5.5.1 OCENA FORMALNA

Powszechne jest przekonanie, że problemy przy weryfikacji formalnej są nieuniknione:

Nie słyszałem żeby jakaś organizacja przeszła weryfikację formalną bez problemu. (Trener programu EURO-NGO)

Analiza dostępnych danych potwierdza ten pesymistyczny wniosek. Dane DWF, Instytucji Wdrażającej dla Działań 1.1, 1.5 i 1.6 SPO RZL, pokazują, że spośród wszystkich Beneficjentów aplikujących do tych Działań, to właśnie projekty składane przez organizacje pozarządowe najczęściej odrzucane są na etapie oceny formalnej. Odrzuceniu podlega 66% wniosków NGO, w porównaniu do 41% wniosków składanych przez przedsiębiorców oraz 49% wniosków składanych przez jednostki sektora finansów publicznych¹⁸.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych pytani o przyczyny popełniania tak licznych błędów formalnych wskazują na poziom trudności wniosku. Liczba dokumentów, które należy dostarczyć wraz z wnioskiem o dofinansowanie projektu oraz szczególne wymagania dotyczące poszczególnych załączników powodują, że zebranie w sposób prawidłowy całej dokumentacji jest bardzo pracochłonne, szczególnie dla mniejszych organizacji.

Należy również zauważyć, że wymóg uzyskiwania notarialnego potwierdzenia części z licznych składanych dokumentów obciąża projektodawców dodatkowymi kosztami.

Dodatkowym utrudnieniem dla aplikujących są różnice wymagań dotyczących liczby i rodzaju załączników ze strony poszczególnych Instytucji Wdrażających.

Najczęściej wskazywane przez pracowników DWF błędy popełniane przez organizacje pozarządowe można podzielić na cztery podstawowe kategorie, przedstawione poniżej w kolejności odpowiadającej częstości występowania:

- 1) Niepełna dokumentacja (brak wymaganych dokumentów, brak potwierdzenia wymaganych dokumentów przez osobę do tego upoważnioną)

¹⁸ Na podstawie danych z Bazy Beneficjentów Działań 1.1, 1.5 oraz 1.5 SPO RZL.

- 2) Błędy składania (brak elektronicznej wersji wniosku, użycie niewłaściwej wersji Generatora Wniosków bądź niewłaściwych formularzy, różne sumy kontrole w wersji papierowej i elektronicznej wniosku, brak walidacji wniosku oraz złożenie wniosku w nieodpowiednim terminie, bądź w niewłaściwej instytucji)
- 3) Niezgodność wniosku z dokumentami programowymi SPO RZL (działania skierowane do nieuprawnionej grupy beneficjentów ostatecznych, wykroczenie poza opisany w dokumentach programowych obszar wsparcia w wybranych Działaniu)
- 4) Niezgodność wniosku z prawodawstwem polskim (zwłaszcza niezgodność z prawodawstwem w zakresie zamówień publicznych).

Należy przy tym wyjaśnić, iż jedynie popełnienie błędów przedstawionych w pierwszej kategorii pozostawia beneficjentowi możliwość uzupełnienia lub poprawienia wniosku. Jedynie w takim przypadku wniosek nie ulega natychmiastowemu odrzuceniu, otrzymując status „do uzupełnienia”. Zarówno błędy składania o charakterze technicznym, jak i niezgodność wniosku z prawodawstwem polskim lub dokumentami programowymi SPO RZL staje się podstawą do wydania negatywnej opinii o projekcie już na etapie oceny formalnej.

W gronie pracowników organizacji powszechne jest wrażenie, że przy ocenianiu wniosków nadmierną wagę przykładana się do kwestii formalnych, zbyt małą natomiast do merytorycznych. Za przejaw takiego podejścia uznawana jest choćby dysproporcja między wagą przywiązywaną w warunkach konkursów do załączników, które nie dość, że bardzo liczne, to muszą być jeszcze poświadczone notarialnie (co wiąże się z dodatkowymi kosztami), a pozostawieniem we wniosku niewiele miejsca na merytoryczny opis projektu.

Osoby działające w organizacjach pozarządowych zwracają również uwagę na dotkliwą rozbieżność między rozbudowanymi wymogami dotyczącymi dokumentowania wszystkich działań, spotkań i wydatków oraz prowadzenia wyczerpującej sprawozdawczości a skłonnością ekspertów oceniających wnioski do „cięcia” przewidzianych w nich kosztów administracyjnych.

Na etapie przygotowywania wniosku organizacje napotykają na trudności wynikające z konieczności oszacowania liczby beneficjentów, którzy wezmą udział w proponowanych w ramach projektów formach wsparcia, co w przypadku grup takich jak osoby niepełnosprawne czy młodzież, jest trudne.

5.5.2 PROBLEMY TECHNICZNE PRZY WYPEŁNIANIU WNIOSKU

Kontrowersje wśród przedstawicieli organizacji budzi odrzucanie przez Instytucje Wdrażające wniosków, które zawierają błędy wyłącznie techniczne, wynikające na przykład z zastosowania niewłaściwej wersji Generатора Wniosków lub błędnego zapisania wniosku w wersji elektronicznej, uniemożliwiającego jego późniejsze otworenie. Zdaniem przedstawicieli środowiska pozarządowego aspekty techniczne nie powinny wpływać na ocenę formalną wniosku. Jedna z osób w wywiadzie grupowym wyraziła swoje rozgoryczenie stwierdzając:

Dla nas najbardziej bolesne jest to, że z powodu nie otworenia się dyskietki, co nie jest naszą winą, kilkumiesięczna praca została wyrzucana do kosza (Pracowniczka organizacji pozarządowej).

Organizacje pozarządowe doświadczają wielu niedogodności w procesie wypełniania wniosku w związku z koniecznością stosowania Generatora. Dotyczy to szczególnie organizacji, które nie mają dostępu do Internetu lub posiadają zbyt stare komputery, żeby możliwe było uruchomienie na nich aplikacji Generatora. Dużym utrudnieniem dla organizacji – zwłaszcza w obliczu bardzo częstych zmian programu – jest fakt, że generator można pobrać jedynie ze strony Ministerstwa Finansów (MF)¹⁹, która często jest przeciążona bądź niedostępna dla internatów.

Również sam Generator nie jest pozbawiony błędów, do których należą przede wszystkim znikanie tekstu przekraczającego przewidziany limit znaków (we wcześniejszych wersjach Generatora osoba uzupełniająca nie mogła ponadto stwierdzić, w którym momencie wpisywany tekst przestaje się mieścić we wniosku), a także zbyt mała pojemność pól na wpisanie numeru REGON niektórych organizacji. Trudne okazuje się również zapanowanie przez osobę uzupełniającą wniosek nad całością tekstu, który należy dzielić pomiędzy poszczególne okienka, takie jak „skrócony opis projektu”, „uzasadnienie projektu” czy „sposób zarządzania projektem”.

Wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany we wniosku (wynikającej na przykład z konieczności jego uzupełnienia zgodnie z uwagami Instytucji Wdrażającej) powoduje zmianę sumy kontrolnej. O ile zmiana zostanie zauważona, oznacza ponowne drukowanie dziesiątek stron wniosku wraz z załącznikami, natomiast w przeciwnym wypadku prowadzi do popełnienia najczęściej występującego błędu formalnego – rozbieżności pomiędzy sumami kontrolnymi w wersji papierowej i w wersji elektronicznej wniosku.

¹⁹ Strona MGIP jedynie przekierowuje na stronę MF.

5.5.3 OCENA MERYTORYCZNA

Etap oceny merytorycznej jest oceniany mniej jednoznacznie, niż zgodnie krytykowany etap oceny formalnej. Zdarza się jednak, że kwestionowana jest jej obiektywność i profesjonalizm:

Są takie konkursy, w których już zanim się konkurs rozstrzygnie to idzie fama, że taka i taka organizacja wygra i gorzej, jeśli rzeczywiście ta organizacja wygrywa. (Specjalista EURO-NGO)

Trudno zweryfikować przytoczoną tezę, jednakże należy zauważyć, iż przyjęte kryteria oceny są bardzo pojemne, co powoduje, iż każdy z oceniających może je interpretować w dość dowolny sposób.

Według przedstawicieli organizacji pozarządowych w trakcie oceny merytorycznej Komisje Oceny Projektów często przywiązują największą wagę do tego, czy projekt wpisuje się w przyjęte w dokumentach programowych zasady działania, co prowadzi do wniosku, że

Projekt może być merytorycznie nijaki, byle tylko odpowiednią ilość razy powtórzyć określone słowa i to wystarczy. Bardzo małe ma znaczenie to, co naprawdę jest robione (Pracownik organizacji pozarządowej)

Powstały biura, które zajmują się pisaniem wniosków na każdy temat od ekologii po pomoc społeczną. Bo nie trzeba się na niczym znać. Ważniejszą sprawą jest napisać to poprawnie, niż napisać naprawdę ciekawy projekt. (Pracownik organizacji pozarządowej)

Projektodawcy stwierdzają, że niektóre karty oceny merytorycznej projektu zawierają jedynie frazesy i ogólne uwagi na temat przydatności danego typu projektów, natomiast inne stanowią dla nich ważne źródło informacji na temat błędów, jakie popełnili przy pisaniu wniosków.

Zbyt daleko posunięta formalizacja procesu oceny i kontroli jest czynnikiem zniechęcającym część organizacji do korzystania z EFS nie tylko ze względu na swoją uciążliwość, lecz również dlatego, że – jak sądzą – przyczynia się do faworyzowania projektodawców, którzy rezygnują z rzetelności na rzecz spełniania kryteriów formalnych:

Mam wrażenie, że najłatwiej przez taki projekt przejdą firmy, które kompletnie instrumentalnie go potraktują, wypiszą sobie jakieś wskaźniki, potem jakkolwiek przerobią taką a nie inną ilość osób, w ogóle nie zastanawiając się nad sensem tych działań, bez koncepcji, najprostszą drogą. (Pracowniczka organizacji pozarządowej)

Powyższy wniosek, jeżeli jest w jakiejś mierze słuszny, wydaje się bardzo niepokojący.

5.5.4 KONTROLA REALIZACJI PROJEKTU

Po zakończeniu projekty bywają rozliczane przede wszystkim z założonych wskaźników rezultatu, które wobec niektórych grup odbiorców okazują się nieadekwatne – na przykład trudno precyzyjnie przewidzieć, jak po zakończeniu projektu potoczą się losy osób wykluczonych społecznie, które zostały nim objęte. W przekonaniu organizacji może to powodować faworyzowanie projektów skierowanych do „łatwiejszych” odbiorców:

Nałożenie takich formalnych wymagań na beneficjentów oznacza, że tam się absolutnie nie mieszczą ci ludzie, którzy naprawdę wymagają pomocy, w tym się mieszczą osoby, które chwilowo straciły pracę, nieźle funkcjonują, chcą sobie poprawić sytuację, a nie ci ludzie, którzy są kompletnie nieprzygotowani. (Pracownik organizacji pozarządowej)

Zwracanie podczas kontroli uwagi przede wszystkim na kwestie formalne spotyka się z bardzo krytycznym przyjęciem:

Nikogo nie interesuje co my robimy, z czym mamy kłopoty, jak to można poprawić. Statystyka się liczy. (...) Najważniejsze rzeczy to były loga, czy są na papierach, listach przewodnich. (Pracownik organizacji pozarządowej)

Działacze organizacji przypuszczają, że przesadne, ich zdaniem, koncentrowanie się Instytucji Wdrażających na kwestiach formalnych wynika z faktu, że kwestie te są łatwiejsze do zweryfikowania, niż aspekty merytoryczne, zwłaszcza dla osób nie dysponujących kompetencjami w dziedzinie, której projekt dotyczy.

5.5.5 „OBEJŚCIÓWKA”

Wymogi związane z przygotowywaniem i realizowaniem projektów, uważane za trudne lub niemożliwe do spełnienia, a przy tym bezzasadne, stają się powodem stosowania przez część organizacji rozwiązań pozwalających obejść oficjalne warunki. Do takich rozwiązań należą na przykład: sztuczne zawyżanie kosztów projektu do poziomu umożliwiającego pokrycie kosztów zleceń w nim specjalistów przy zachowaniu zasady, że koszty te nie mogą przekroczyć 30% budżetu projektu; przeprowadzanie przetargów, w których z góry przesądzone jest wyłonienie osoby znanej z wcześniejszej współpracy; dzielenie projektu stanowiącego logiczną całość na dwa mniejsze, tak żeby możliwe było zastosowanie mniej kosztownych form zabezpieczeń finansowych jego realizacji.

Pracownicy organizacji pozarządowych obarczają odpowiedzialnością za takie sytuacje instytucje, które ustaliły nierealistyczne wymogi. Należy jednak podkreślić, że balansowanie na granicy prawa wiąże się zazwyczaj z odczuwaniem przez osoby, które się na to zdecydowały, poważnego dyskomfortu:

Znowu nas się uczy obchodzenia prawa (...). Wypełnianie wniosków w ten sposób, że trzeba ściemniać, jest po prostu absurdem. No i po co to? Naprawdę nie mamy na to czasu.
(Pracowniczka organizacji pozarządowej)

Uczy się nas tak zwanej „obejściówki” i wyrabiania tych cech, o których chcielibyśmy zapomnieć (Pracowniczka organizacji pozarządowej).

5.5.6 POSTULAT PARTNERSTWA

Pracownicy organizacji pozarządowych podkreślają, że przeciwieństwem nadmiernej formalizacji, utrudniającej realizowanie finansowanych z EFS projektów, byłoby bardziej partnerskie podejście ze strony urzędników:

Minimum tolerancji, minimum życzliwości i poczucia partnerstwa bardzo pomogłoby realizować skądinąd dobre merytorycznie projekty. (Pracowniczka organizacji pozarządowej)

Tymczasem działacze organizacji pozarządowych skarżą się, że urzędnicy niekiedy odnoszą się do nich jak do petentów, lub wręcz podejrzewają o nieuczciwość (zwłaszcza podczas kontroli realizacji projektu).

5.6 “BARIERA MENTALNA”

Część barier utrudniających organizacjom skuteczne aplikowanie o środki EFS wynika nie tylko z obiektywnych wymogów, lecz również z nastawienia samych organizacji.

Pewien odsetek stowarzyszeń i fundacji jest na tyle przywiązany do dotychczasowego sposobu działania, że w ogóle nie próbuje korzystać z nowych źródeł finansowania:

Trudno przekonać ludzi, że wyjście do burmistrza z kapeluszem nie jest jedynym źródłem robienia czegokolwiek. (Specjalistka programu EURO-NGO i pracowniczka fundacji wspierającej organizacje pozarządowe, rolników i przedsiębiorców)

Nawet, jeżeli uzupełnienie kadry organizacji, która miałaby realizować projekt, stałoby się możliwe po wygraniu konkursu, to nie każda organizacja jest gotowa na zmianę sposobu, w jaki dotychczas pracowała, związaną ze stworzeniem nowych stanowisk pracy. Podobnie wymogi dotyczące wartości minimalnej projektu mogą przekraczać nie tylko kwotę przychodów w minionym roku, lecz również wyobrażenia organizacji:

Dla dużej, zdecydowanej większości organizacji projekt o wartości 100 tysięcy złotych wzwyż okazuje się dosyć dużym progiem, takim mentalnym, jest to (...) trudne (...) do wyobrażenia, że można zrealizować projekt na tak dużą skalę. (...) Zrobienie projektu, który parokrotnie przekracza roczny budżet, wydaje się abstrakcją. (Specjalista programu EURO-NGO i trener ROSzEFS)

Nastawienie organizacji sprawiające, że nie aplikują do funduszy strukturalnych, przedstawia się często jako swoistą „mentalną” lub „psychiczną” barierę:

„Nie mogą się [wydostać] z tej bańki, w której są.” (Specjalistka programu EURO-NGO i pracowniczka fundacji wspierającej organizacje pozarządowe, rolników i przedsiębiorców - komentarz jednej z naszych rozmówczyń do działalności organizacji, która wprawdzie pracuje skutecznie, ale wciąż według starych schematów.)

Należy jednak wystrzegać się przypisywania wszystkim organizacjom aspiracji, których część z nich bynajmniej nie podziela. Wobec znaczącej części fundacji i stowarzyszeń, zwłaszcza działających na poziomie lokalnym, w małych miejscowościach, trafny wydaje się raczej komentarz:

Robią projekty na małą skalę i w jakimś sensie jest im też dobrze. (Specjalista programu EURO-NGO i trener ROSzEFS)

W ich przypadku przyzwyczajenia są barierą, ale barierą na drodze, którą – w odróżnieniu od wielu innych organizacji – nie chcą podążyć.

6. SZANSE ZDOBYWANIA DOŚWIADCZEŃ I WIEDZY

Ponieważ brak doświadczeń zespołu w przygotowywaniu, prowadzeniu, a następnie rozliczaniu jakichkolwiek projektów jest istotnym czynnikiem uniemożliwiającym części organizacji aplikowanie o środki z EFS, wśród naszych rozmówców powtarza się sugestia, że dla małych organizacji, nieposiadających odpowiednich doświadczeń, koniecznym wstępem do ubiegania się o środki z funduszy europejskich jest zrealizowanie znacznie mniejszych projektów:

Powinny się uczyć (...) korzystać ze środków. Począwszy od bardzo małych grantów. Zdobyć 500 złotych i je poprawnie rozliczyć i tak sukcesywnie. (Specjalistka programu EURO-NGO)

Szczególnie dogodną formą zdobywania doświadczeń przez małe organizacje, rekomendowaną przez większość naszych rozmówców, byłoby uczestniczenie w projektach realizowanych wspólnie z silniejszymi partnerami. Mimo istnienia przykładów dobrze funkcjonujących partnerstw, łączących różne organizacje pozarządowe lub organizacje z instytucjami samorządowymi, wskazywano na ograniczenia utrudniające ich powoływanie. Jako najpoważniejsze trudności wskazywano brak odpowiednich uregulowań prawnych²⁰, brak motywacji po stronie silniejszych partnerów, którzy mogliby wystąpić w roli „motoru” partnerstwa oraz animozje między osobami kierującymi instytucjami, które takie partnerstwo miałyby tworzyć:

Ktoś musi być liderem a ktoś musi być wice-liderem i ciężko jest to wszystko poukładać. (Trener programu EURO-NGO).

Wspominając o partnerstwach warto podkreślić, że przy niektórych projektach współpraca (niekoniecznie oparta na formalnej umowie partnerstwa) z instytucjami takimi jak urzędy pracy jest dla organizacji nieomal nieodzowna – choćby z tego względu, że to odpowiednie urzędy dysponują bazami danych osób zmarginalizowanych społecznie lub bezrobotnych oraz możliwością stosowania sankcji wobec osób, które przystąpiwszy do projektu nie wywiązujących się z podjętych zobowiązań.

Oprócz własnych doświadczeń organizacje pozarządowe mogą zdobywać swoją wiedzę korzystając ze wsparcia instytucji szkolących i doradczych, takich jak ROSzEFS czy program EURO-NGO, oraz zapoznając się z przykładami dobrze zrealizowanych projektów. Tego rodzaju przykładom przypisuje się szczególnie duże znaczenie, ponieważ stanowią nie tylko wzór, który można wykorzystać, lecz również zachętę do naśladowania organizacji, której udało się ten projekt przeprowadzić.

²⁰ Być może pod tym względem sytuację zmieni Ustawa z 28 lipca 2005 r. o Partnerstwie Publiczno-prywatnym, którą w dniu 16 sierpnia 2005 r. podpisał Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.