

**INSTYTUCJE WDRAŻAJĄCE
A ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
– BLASKI I CIENIE WSPÓŁPRACY
W PROCESIE ABSORPCJI
FUNDUSZY STRUKTURALNYCH**

ANNA KWIATKIEWICZ

**INSTYTUCJE WDRAŻAJĄCE
A ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
– BLASKI I CIENIE WSPÓŁPRACY
W PROCESIE ABSORPCJI
FUNDUSZY STRUKTURALNYCH**

LISTOPAD 2007

Stowarzyszenie na rzecz
FORUM
INICJATYW
POZARZĄDOWYCH



SPIS TREŚCI:

Wstęp – geneza badania	5
Metodologia badania	6
Wyniki badania	7
1. Umocowania administracyjne – Instytucje Wdrażające	8
1.1. Interlokutorzy – pracownicy Instytucji Wdrażających	8
1.2. Zakresy obowiązków interlokutorów	8
2. Proces składania wniosku o dofinansowanie	11
2.1. Pierwszy kontakt z aplikującym – wszystkie typy beneficjentów	11
2.2. Ocena formalna	12
2.3. Ocena merytoryczna	13
3. Wdrażanie projektu	17
3.1. Początkowy etap wdrażania projektu	17
3.2. Przesunięcia w budżecie	18
3.3. Sporządzanie wniosku o płatność	19
3.4. Kontrola u beneficjenta	21
4. Współpraca z organizacjami pozarządowymi przy realizacji projektu	22
4.1. Postrzeganie organizacji pozarządowych	22
4.2. Mocne i słabe strony współpracy z organizacjami pozarządowymi	23
4.3. Bariery utrudniające organizacjom pozarządowym aplikowanie o fundusze strukturalne	25
5. Funkcjonowanie Instytucji Wdrażających	29
5.1. Kluczowe obszary funkcjonowania IW dla wdrażania funduszy strukturalnych	29
5.2. Funkcja opiekuna projektów	31
5.3. Struktura organizacyjna IW	32
5.4. Filozofia wdrażania funduszy strukturalnych	33
5.5. Realizacja celów strategicznych funduszy strukturalnych w opinii IW	34
5.6. Mapping potrzeb a alokacja środków	35
6. Działania promocyjne i wsparcie bezpośrednie w składaniu wniosku	37
7. Apel przedstawicieli IW	39
Podsumowanie	41
Załącznik 1. Lista IW, które wzięły udział w badaniu	44
Załącznik 2. Kwestionariusze badawcze (wersja opiekun projektu i dyrektor IW)	45

WSTĘP – GENEZA BADANIA

Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych (FIP) zdecydowało się zorganizować badanie „Instytucje wdrażające a organizacje pozarządowe – blaski i cienie współpracy w procesie absorpcji funduszy strukturalnych”. Badanie to zostało zrealizowane w ramach szerszego projektu finansowanego z Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL – „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”. W ramach tego projektu przeprowadzany jest m.in. szczegółowy monitoring sposobu realizacji przez organizacje pozarządowe wybranych kilkunastu projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, a także zbierane i analizowane są dane dotyczące wszystkich projektów realizowanych do tej pory i finansowanych lub współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Badanie „Instytucje wdrażające...” miało stanowić uzupełnienie pierwszej fazy projektu – analizy wybranych kilkunastu projektów – i miało pozwolić na określenie barier i szans możliwie najefektywniejszej współpracy między Instytucjami Wdrażającymi i organizacjami pozarządowymi. Tym razem postanowiono oddać głos przedstawicielom Instytucji Wdrażających i zbadać jak oni postrzegają organizacje pozarządowe, jak oceniają jakość współpracy z nimi oraz jakich rekomendacji udzieliliby w celu usprawnienia współpracy między organizacjami pozarządowymi – beneficjentami a Instytucjami Wdrażającymi.

METODOLOGIA BADANIA

Dostrzegając potrzebę głębszej analizy tematu, zdecydowano się na przeprowadzenie **badania jakościowego na kompletnej próbie Instytucji Wdrażających (IW)**. Próbę badawczą stanowiły wszystkie 52 IW odpowiedzialne za te działania, które mogły realizować NGOsy – lista instytucji, z przedstawicielami których rozmawialiśmy znajduje się w Załączniku 1. Aby zapewnić właściwą jakość danych, która pozwoli na wyciągnięcie prawidłowych wniosków i sformułowanie rekomendacji, zdecydowaliśmy się przeprowadzić badanie w formie jakościowej – **wywiadu ustrukturyzowanego** na podstawie listy pytań wysłanych wcześniej (Załącznik 2)¹. Kwestionariusz badania został opracowany w dwóch wariantach: dla osób kontaktujących się z projektodawcami w procesie realizacji projektu – mógł to być „opiekun merytoryczny” projektu, osoba rozliczająca projekt czy osoba przeprowadzająca kontrolę „na miejscu” oraz dla osób z poziomu zarządczego – mogli to być kierownicy wydziałów, dyrektorzy instytucji). Dwie wersje kwestionariusza i wywiady z dwoma typami przedstawicieli IW pozwoliły na zebranie informacji operacyjnych od osób obsługujących wdrażane projekty oraz informacji o charakterze strategicznym od osób zarządzających całością procesu.

Kwestionariusz badania – „przewodnik do wywiadu” – został poddany pilotażowi tak, aby uzyskać informację zwrotną co do zasadności i rzetelności danych zbieranych za jego pomocą. Został on przeprowadzony w lipcu 2007 roku w wybranych 6 IW, których przedstawiciele, zarówno ze szczebla operacyjnego, jak i strategicznego, poprosiliśmy o ocenę pytań zawartych w kwestionariuszu ze względu na ich zasadność dla celów badania oraz jasność ich sformułowania. Otrzymane sugestie i propozycje poprawek zostały uwzględnione w ostatecznej wersji kwestionariusza. Wersja ostateczna kwestionariusza różni się minimalnie od wersji wyjściowej: zostały usunięte 2 pytania dotyczące funkcjonowania IW, w 2 przypadkach pytania zostały połączone, a 3 pytania zostały uproszczone. Wersja ostateczna kwestionariusza stała się podstawą do przeprowadzania wywiadu. Wywiady były przeprowadzane telefonicznie i trwały od 30 minut do 1,5 godziny. Średni czas wywiadu wynosił 1 godzinę dla opiekunów projektów i 1,5 godziny dla dyrektorów IW. Wszystkie wywiady zostały przeprowadzone w okresie sierpień – październik 2007.

¹ 21% respondentów preferowało udzielenie wyczerpujących odpowiedzi w formie pisemnej.

WYNIKI BADANIA

Wyniki badania zostały przedstawione zgodnie z logiką procesu realizacji projektu. W pierwszej części zostały przedstawione umocowania administracyjne i organizacja pracy w IW, następnie opisano proces aplikowania o fundusze strukturalne ze szczególnym uwzględnieniem organizacji pozarządowych i ich sposobu działania, przeanalizowano opinie przedstawicieli IW co do współpracy z organizacjami pozarządowymi przy realizacji projektów finansowanych z funduszy strukturalnych oraz przedstawiono sposób funkcjonowania IW wskazując obszary, które są kluczowe dla wdrażania funduszy strukturalnych. Raport z badania kończy się sugestiami obszarów poprawy lub modyfikacji działania dla organizacji pozarządowych, które w opinii przedstawicieli IW mogą się przełożyć na efektywniejsze pozyskiwanie środków z funduszy strukturalnych, a potem realizację projektów.

1. UMOCOWANIA ADMINISTRACYJNE – INSTYTUCJE WDRAŻAJĄCE

Realizując badanie „*Instytucje wdrażające a organizacje pozarządowe – blaski i cienie współpracy w procesie absorpcji funduszy strukturalnych*” przeprowadzono 75 wywiadów w 38 IW w całej Polsce. Uzyskano wiedzę z niemal $\frac{3}{4}$ IW – 38 instytucji spośród wszystkich 52 – realizujących następujące programy: ZPORR, SPO RZL, SPO WKP, SPO Rolnictwo oraz Inicjatywę Wspólnotową EQUAL. Zdecydowana większość programów realizowanych przez organizacje pozarządowe w okresie programowania 2004–2006 to programy ZPORR, a najbardziej popularnym działaniem było Działanie 2.5. Promocja przedsiębiorczości.

Rozmawialiśmy z 6 Agencjami Rozwoju Regionalnego, 8 instytucjami centralnymi – głównie ministerstwami, m.in. z przedstawicielami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej czy też Ministerstwa Edukacji Narodowej, 9 Urzędami Marszałkowskimi i Wojewódzkimi², a także z 15 Wojewódzkimi Urzędami Pracy.

1.1. INTERLOKUTORZY – PRACOWNICY INSTYTUCJI WDRAŻAJĄCYCH

W ramach badania **wywiady były przeprowadzane z dwoma osobami** z każdej IW: z **dyrektorem** (bądź osobą pełniącą tę funkcję) oraz z **opiekunem projektu**³. Warto zauważyć, że w Wojewódzkich Urzędach Pracy interlokutorami pełniącymi funkcję Dyrektorów Instytucji Wdrażających byli najczęściej Dyrektorzy Urzędów (rzadko wicedyrektorzy).

1.2. ZAKRESY OBOWIĄZKÓW INTERLOKUTORÓW

Zakres obowiązków wszystkich interlokutorów pełniących funkcję **opiekunów projektów był w 100% związany z realizacją programów finansowanych z funduszy strukturalnych**. IW nie mają możliwości angażowania pracowników zajmujących się projektami finansowanymi z funduszy strukturalnych do innych zadań, ponieważ ich wynagrodzenie jest opłacane także z tych funduszy, ze środków przeznaczonych na pomoc techniczną. W ramach badania rozmawialiśmy z opiekunami z 3 zespołów: konkursów, obsługi finansowej i kontroli. Były to najczęściej osoby, które ze względu na długi staż pracy znały tematykę powyższych obszarów.

Dyrektorzy IW lub pełniący tę funkcję poświęcali temu zadaniu **od 50 do 100% swojego czasu**. Podkreślali, że więcej czasu musieli przeznaczać na zadania związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych na początku okresu programowania, a obecnie ich zaangażowanie zmniejsza się. Najwięcej projektów było realizowanych przez instytucje centralne (ministerstwa), pozostałe organizacje nadzorowały od kilkudziesięciu do nawet 600 umów na realizację projektów. **Dyrektorzy IW z poziomu centralnego** uznali, że instytucje, które reprezentują zatrudniają **odpowiednią liczbę pracowników** w stosunku do delegowanych im zadań, a ewentualne braki kadrowe występowały na początku okresu programowania. Inna sytuacja miała miejsce w przypadku **osób zarządzających IW z poziomu wojewódzkiego**: w tej grupie powszechne były skargi na **brak kadry** – niedobory szacowano na około 30 – 50%. Prawie wszyscy opiekunowie projektów z IW z poziomu wojewódzkiego uważają, że są zbyt obciążeni pracą. Opiekunowie projektów z poziomu centralnego w większości przypadków uważają, że byli przeciążeni pracą w początkowym okresie programowania, a obecnie pracy jest dużo, ale nie przekracza ona możliwości pracowników.

² Wydzielone departamenty w Urzędach Wojewódzkich pełniły rolę Instytucji Pośredniczących w przypadku realizacji Priorytetów 1 i 3 ZPORR. Zajmowały się weryfikacją dokumentów projektodawców, podpisywaniem umów oraz wdrożeniem, kontrolą i rozliczaniem projektów. Wcześniejsze czynności projektowe wykonywane były przez właściwe departamenty Urzędów Marszałkowskich.

³ Zdarzały się wypadki, gdy stanowiska opiekunów projektów określane były mianem „menedżerów projektów” lub „konsultantów” (ARR).

Komentarz

Zebrany materiał badawczy pozwala postawić tezę, że zakres zadań IW został niedoszacowany. Spowodowały to takie kwestie jak:

- **Nowość funduszy strukturalnych i duża skala wdrażania**

Część IW miała już doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych, części IW unijni doradcy pomagali tworzyć strukturę organizacyjną i opracowywać procedury działania, ale dla zdecydowanej większości było to **nowe zadanie**.

„Startowaliśmy od jednej osoby a obecnie jest ich kilkanaście”.

„ZPORR Działanie 2.6 przechodził u nas przez 4 departamenty zanim zostało dla niego znalezione miejsce w obecnej strukturze organizacyjnej. Ze względów politycznych zmieniali się dyrektorzy, ale zespół był ten sam, ewentualnie rozrastał się”.

- **Częste zmiany przepisów i regulacji**

Zmiany dokumentów i procedur przez Instytucję Zarządzającą (IZ) w równym stopniu dotyczyły IW, jak i beneficjentów. Jednakże to **IW była postrzegana przez beneficjentów jako podmiot, który zmienił reguły w trakcie gry** oraz wymagał coraz więcej raportów i sprawozdań z realizacji projektu. IW nie miały też wystarczającej samodzielności w podejmowaniu decyzji, co obniżało ich efektywność. Ponadto IW były zmuszone do szukania informacji o zmianach proceduralnych na własną rękę, co odciążało ich pracowników od zajmowania się właściwymi zadaniami. Pojawiały się też opinie, że przeszacowano efekty systemu SIMIK jako narzędzia usprawniającego pracę.

„Każdorazowo musimy zwracać się do IZ z zapytaniami o kwestie, które z powodzeniem mogliśmy rozstrzygnąć we własnym zakresie”.

„Ta zależność od IZ w wielu mniej istotnych kwestiach komplikuje życie i nam, i beneficjentom”.

- **Duża fluktuacja kadr**

Zarówno dyrektorzy IW, jak i opiekunowie projektu uznali, że oferowany poziom wynagrodzenia jest za niski, aby zatrzymać dobrych pracowników. Dyrektorzy WUP i UM mówili często o **potrzebie zwiększenia wynagrodzenia** dla pracowników tak, aby osoby z doświadczeniem i już wdrożone do zajęć nie odchodziły do lepiej wynagradzanych prac – w IW obydwu szczebli istnieje problem dużej fluktuacji kadr. Aby zapewnić efektywne funkcjonowanie w warunkach niedoborów kadrowych IW uciekały się do przesuwania pracowników pomiędzy działami według bieżących potrzeb⁴.

„W tej chwili jest nas mniej – to wynika z rotacji pracowników – jest wiele podmiotów realizujących projekty i szukają na rynku ludzi z doświadczeniem. Były u nas podwyżki, ale te podwyżki pojawiły się za późno i część ludzi odeszła”.

„Musimy dopieszczać naszych pracowników, by nie odeszli”.

⁴ Warto dodać, że w momencie przeprowadzania wywiadów znaczna część IW była w trakcie zmian organizacyjnych. Zaczęły się one na początku 2007 roku a ich celem było przygotowanie do nowego okresu programowania 2007-2013.

- **Nadmierna biurokracja**

Przedstawiciele IW zarówno na poziomie dyrektorów, jak i opiekunów projektów zauważali, że **system wdrażania funduszy strukturalnych jest mocno zbiurokratyzowany**. Nadmierna biurokracja także dla nich stanowiła utrudnienie w działaniu.

„Musimy tłumaczyć, że nie rzucamy im [beneficjentom] kłód pod nogi. NGOsy uważają, że mamy za duże wymagania i że biurokratycznie wymagamy tylu papierów. Musimy tłumaczyć się z ustaw”.

„Teraz już nie podjąłbym się tej funkcji – rola IW to zbyt duży ból. Najpierw mieliśmy środki do rozdzielania i byliśmy przyjaciółmi, teraz, przez tę biurokrację, rozliczanie wniosków o płatność, mamy mnóstwo wrogów”.

Warto zauważyć, że bliski kontakt z beneficjentami wpłynął na zmianę postrzegania IW i ich roli względem beneficjentów przez pracowników instytucji. Używali oni sformułowania, że „wdrażają programy wraz z beneficjentami” i postrzegali rolę IW jako „troskliwego opiekuna i partnera”, który jest zobowiązany udzielić wsparcia beneficjentom w przypadku pojawienia się kłopotów z realizacją projektu. Przedstawiciele IW deklarują, że sami aktywnie szukają raf, na które natrafiają projektodawcy i starają się znaleźć środki zaradcze.

„Beneficjenci zawsze mogą do nas dzwonić i przychodzić. Jesteśmy dla nich 8 godzin dziennie”.

„Generalnie to mamy hasło – frontem do beneficjenta”.

2. PROCES SKŁADANIA WNIOSKU O DOFINANSOWANIE

2.1. PIERWSZY KONTAKT Z APLIKUJĄCYMI – WSZYSTKIE TYPY BENEFICJENTÓW

Interlokutorzy zostali poproszeni o ocenę przygotowania wnioskodawców do aplikowania o fundusze strukturalne pod względem znajomości wytycznych, jakości zadawanych pytań, merytorycznego poziomu rozmowy oraz częstotliwość kontaktów. Badanie wykazało, że **stopień przygotowania do rozmowy** – poziom merytoryczny, znajomość wytycznych, zasadność zadawanych pytań, etc. – był oceniany jako **dobry**, choć interlokutorzy często skarżyli się, że potencjalni beneficjenci wolą pytać niż czytać dokumentację i dopiero potem zadawać pytania klaryfikujące. **Częstotliwość kontaktów** oceniana była jako dość wysoka, a co za tym idzie **uciążliwa** dla IW.

„Ten etap oceniałbym jako bardzo absorbujący nasz czas. Czasem odbywało się to kosztem innych zajęć”.

Należy jednak zaznaczyć, że znaczna część interlokutorów nadmieniła, że wiedza aplikujących poprawiała się z czasem i była coraz lepsza przy kolejnych konkursach.

„Było trochę problemów. [Beneficjenci] Chcieli, ale nie wiedzieli jak. Musieli poznać wytyczne konkursowe. Przejście przez wytyczne to był problem, szczególnie zapoznanie z nową nomenklaturą. Podczas kolejnych etapów przychodziła wiedza”.

Najczęściej beneficjenci kontaktują się z IW **telefonicznie**. Drugą pod względem popularności formą kontaktu był **e-mail**. Na ostatnim miejscu interlokutorzy wymieniali **wizyty w Punkcie Konsultacyjnym**⁵. Kontakt beneficjentów z IW zwykle przebiegał według takiego samego schematu: początkowo beneficjenci, zwykle telefonicznie, chcieli sprawdzić czy ich projekt może być realizowany w ramach konkursów organizowanych przez tę właśnie IW. Na tym etapie bazowali najczęściej na informacjach pozyskanych z mediów (TV, radio, prasa) i ze stron internetowych. Potem przychodzili do Punktu Konsultacyjnego. Interlokutorzy zwracali uwagę, że w czasie przygotowywania wniosku było coraz więcej spotkań w Punkcie Konsultacyjnym – beneficjenci wyraźnie preferowali kontakty osobiste.

Interlokutorzy podkreślali, że największą barierą dla beneficjentów w pierwszym kontakcie z IW były trudności w opanowaniu nomenklatury związanej z funduszami strukturalnymi oraz zrozumienie logiki wnioskowania o dofinansowanie z tych funduszy. Interlokutorzy wskazali, że wnioskodawców można podzielić na dwie grupy: organizacje już wcześniej aplikujące o środki unijne, najczęściej fundusze przedakcesyjne (program PHARE) i te, dla których staranie się o dofinansowanie ze środków strukturalnych było nowością.

Komentarz

W opinii interlokutorów organizacje, które już wcześniej miały styczność z funduszami unijnymi i próbowały je pozyskać znacznie szybciej pojmowały logikę wnioskowania o dofinansowanie z tych środków i lepiej radziły sobie z przygotowaniem wniosków. Były to na ogół duże organizacje pozarządowe o dobrej renomie. Organizacje bez doświadczenia związanego z realizacją projektów finanso-

⁵ Warto nadmienić, że podstawową i obowiązkową formą kontaktów IW z aplikującymi jest forma pisemna.

wanych ze środków unijnych – najczęściej mniejsze, lokalnie działające – potrzebowały więcej czasu, żeby wdrożyć się w logikę funduszy strukturalnych. Przeważała opinia, że organizacje pozarządowe nie różnią się znacznie od pozostałych typów wnioskodawców, choć interlokutorzy zwracali uwagę na większe zaangażowanie osobiste reprezentantów NGOów w zdobywanie potrzebnych informacji.

Rekomendacje

Nawet jeżeli organizacja pozarządowa nie ma doświadczenia w aplikowaniu o fundusze strukturalne, może zwiększyć swoje szanse poprzez uważną lekturę wytycznych, kontakt z organizacją, która takie doświadczenia już ma, np. poprosić o podzielenie się wrażeniami z realizacji projektu/-ów finansowanego/-ych ze środków unijnych czy też o pokazanie wniosku konkursowego i omówienie sposobu przygotowywania go. Skutecznym sposobem wdrożenia się w logikę funduszy strukturalnych jest także udział w przygotowywaniu wniosku/realizacji projektu w ramach konsorcjum, w skład którego wchodzi bardziej doświadczeni partnerzy, a dopiero potem przygotowywanie samodzielnego wniosku.

2.2. OCENA FORMALNA

W ramach badania zadaliśmy pytanie o **jakość aplikacji** składanych przez poszczególne grupy beneficjentów. Niestaranne aplikacje to były wnioski, którym brakowało załączników, pieczętek i podpisów.

„Nie istnieje grupa podmiotów, którym można by przypisać niestaranność przygotowania dokumentów konkursowych. Jakość złożonych wniosków z pewnością w głównej mierze zależy od kompetencji osób przygotowujących wnioski i dobrej znajomości dokumentów programowych”.

Czasami zdarzały się przypadki, gdy **wniosek** składany przez organizację pozarządową **był kopią wniosku** już wcześniej złożonego przez inną organizację pozarządową, najczęściej dużą. Te wnioski były składane przez organizacje nie będące w sieci, lecz zupełnie niezależne. Opisująca sytuacja była bardzo negatywnie odbierana przez IW, szczególnie jeżeli pozostawiono w dokumentacji nazwy innych województw.

Komentarz

Wykorzystywanie doświadczeń innych NGOów w przygotowywaniu wniosku nie jest tożsame z jego kopiowaniem. Wnioski są tak skonstruowane, że stosunkowo łatwo jest odkryć niekonsekwencje w toku myślenia aplikującego. Cenniejszy jest spójny wniosek, nawet jeżeli jest niedoskonale opisany, niż niespójne fragmenty przekopiowane z najlepszych wniosków innych organizacji.

Rekomendacje

Przed przystąpieniem do przygotowywania wniosku warto zebrać informacje od bardziej doświadczonych organizacji, ale tylko po to, aby bazując na tej wiedzy przygotować wniosek autorski. Kopiowanie wniosków składanych przez inne organizacje z gruntu spisuje wniosek na straty.

Najczęstszym powodem odrzucenia wniosku podczas oceny formalnej było niewypełnienie wymogów zawartych w Karcie Weryfikacji Formalnej, np. niezgodność grup beneficjentów, nieodpowiedni typ projektu albo zignorowanie kwestii horyzontalnych właściwych dla projektu, np. nieuwzględnienie wpływu projektu na środowisko lub zaniedbanie założenia o równych szansach uczestniczenia w projekcie dla różnych typów beneficjentów ostatecznych.

Karta Weryfikacji Formalnej ma charakter „zerjedynkowy”. Interlokutorzy podkreślali, że projektodawcy powinni **dokładnie zapoznać się z wymogami**, ponieważ są to warunki wstępne dalszej oceny.

Niektóre IW same poprawiały proste błędy rachunkowe lub literówki, ale tylko wówczas, gdy złożone wnioski spełniały wymogi formalne.

W praktyce **nie istniało pojęcie „łagodniejszego traktowania”** pewnego typu wniosków lub wniosków składanych przez pewne typy wnioskodawców. Interlokutorzy informowali o **ścisłym przestrzeganiu zasad** odnoszących się do oceny formalnej w stosunku do wszystkich aplikujących. Podstawowymi pojęciami, które przedstawiciele IW kojarzą z oceną formalną są: „spełnienie ostrych wymagań”, „poprawki”, „zgodność działań z celami określonymi w konkursie” i „obiektywizm”.

„Błędy formalne to błędy formalne i nie można „przymykać oka”. Staramy się traktować wszystkich równo i nawet słabe merytorycznie projekty traktowane są na tym etapie oceny tak samo jak inne, czyli idą do poprawki”.

Każdy wnioskodawca miał **możliwość kilkukrotnej poprawy składanego wniosku** – liczba dopuszczalnych poprawek zmieniała się w czasie pierwszego okresu programowania, ale zależała też od możliwości i dobrej woli osób przyjmujących wnioski. Interlokutorzy twierdzili, że wszystkie typy beneficjentów traktowali tak samo, a ponieważ zależało im na pozyskaniu jak największej liczby poprawnych wniosków, dlatego też na ogół pozwalali je poprawiać aż do skutku – oczywiście w możliwych ramach. Czasami nawet terminy na dostarczenie brakujących informacji/dokumentów były przedłużane.

Komentarz

Wymogi formalne, mimo że czasem wydają się biurokratyczne, umożliwiały jednoznaczną ocenę wniosków pod kątem formalnym i nie pozostawiały żadnego pola do subiektywnych interpretacji i arbitralnych decyzji, które mogłyby faworyzować określony typ projektu lub określony typ projektodawcy.

Rekomendacje

Przestrzeganie warunków formalnych – to jest etap wstępny wnioskowania o fundusze strukturalne i musi być dopełniony, aby projekt został poddany ocenie merytorycznej. Nie ma możliwości kompensowania braków formalnych zaletami merytorycznymi projektu.

2.3. OCENA MERYTORYCZNA

W ramach badania zadano pytanie o to czy istnieje zależność między wysoką oceną merytoryczną a łatwością wdrażania projektu – na potrzeby badania nazwaliśmy ją „wdrażalnością projektu”. Część IW uważała, że istnieje taka zależność, a część postrzegała ocenę merytoryczną wniosku i jego „wdrażalność” jako odrębne kwestie.

- **Ocena merytoryczna nie decyduje o „wdrażalności” projektu**

Zwolennicy tej tezy uważają, że to już ocena formalna pozwala wnioskować o „wdrażalności” projektu. W tym przypadku składający wniosek jest najczęściej jego autorem, ma wizję realizacji projektu, która stanowi racjonalną podstawę do przełożenia jej na konkretne działania.

„W mojej opinii już ocena formalna pozwala na weryfikację „wdrażalności” projektu. Ocena merytoryczna nie daje pełnej wiedzy. Już na etapie oceny formalnej widać czy projektodawca jest elastyczny, np. w uzupełnianiu lub poprawianiu wniosku, czy aktywnie szuka informacji i czy potem poradzi sobie w realizacji projektu”.

„Zwracam zawsze uwagę na poprzednie doświadczenia [projektodawcy]. Jeżeli były, to może i tym razem będzie sukces. Liczy się doświadczona kadra, kto zarządza projektem, to też może wyrokować o sukcesie. Według mnie sukces zależy od utrzymania ludzi w projekcie, żeby nie odchodzili w trakcie jego trwania”.

- **Wysoka ocena merytoryczna i kłopoty z realizacją projektu**

Część interlokutorów uważa, że wysoka ocena merytoryczna pozwala tylko postawić tezę, że projektodawca ma wizję projektu. Według nich płynność późniejszej realizacji to inne zagadnienie, często nie wynika ze złej woli projektodawcy.

„Niemożliwa jest ocena stopnia „wdrażalności” projektu na podstawie uzyskanej oceny merytorycznej. Są wnioski świetnie napisane, które potem są bardzo trudne w realizacji i niepozorne wnioski, czasem nie najlepiej napisane, które się świetnie realizują”.

„Otrzymana ocena merytoryczna nie odpowiada łatwości/trudności wdrażania projektu. Trudności mogą pojawić się na każdym etapie realizacji projektu”.

Wariancją tego rozwiązania – wniosek otrzymuje wysoką ocenę merytoryczną, a potem jest trudno „wdrażalny” – jest sytuacja, gdy autorem wniosku jest firma doradcza, a projektodawca ogranicza się do zebrania załączników. Z doświadczenia naszych interlokutorów wynika, że prawie wszystkie wnioski, w których przygotowywaniu nie uczestniczył projektodawca napotykają na większe lub mniejsze problemy w fazie wdrożenia.

„Bardzo często widzieliśmy świetne projekty przygotowywane przez firmy doradcze, z którymi później były problemy we wdrożeniu. Ci, którzy sami przygotowywali projekty, choć czasem nieudolnie i z mozolem, potem znacznie lepiej potrafili je wdrażać. Zwykle mieli jednak problemy z budżetem. Nie jest sztuką zdobyć projekt, ale go zrealizować”.

Za **czynnik istotny** w ocenie projektu niektórzy z naszych interlokutorów uznawali **bilans organizacji** – pozwala on ocenić czy organizacja ma doświadczenie w zarządzaniu środkami finansowymi. Niektórzy twierdzą, że budżet projektu nie powinien przewyższać 2-krotności obrotów organizacji za poprzedni rok lub największych obrotów w historii organizacji.

Interlokutorzy podkreślali, że czytają wnioski dokładnie, ponieważ chcą jak najlepiej zrozumieć intencje wnioskodawcy. Często narzekali na brak możliwości zdobycia większej wiedzy na temat projektów; niektórzy z nich żałowali nawet, że nie jest możliwe prowadzenie rozmów z autorami projektów na temat ich wizji na etapie oceny merytorycznej. Warto podkreślić, że badanie nie wykazało powiązania pomiędzy wysoką wartością merytoryczną projektu a skłonnością do udzielania większej pomocy przez IW dla składającego wniosek.

A organizacje pozarządowe?

IW często **bardzo wysoko oceniały wnioski składane przez NGOsy**. Organizacje pozarządowe wyróżniały się swoim zaangażowaniem w projekt, dobrym jego rozpoznaniem, propozycjami trafnych rozwiązań oraz bliskimi kontaktami z beneficjentami ostatecznymi i dobrym rozpoznaniem ich potrzeb. Reprezentanci IW podkreślali, że szczególnie cenna była wiedza NGOsów na temat lokalnego środowiska i jego uwarunkowań, a także fakt, że projekty składane przez NGOsy często rozwiązują problem, który jest pozostawiony przez podmioty z innych sektorów, np. administrację publiczną czy też sektor prywatny, a więc wypełniają poważną lukę w rozwiązaniach systemowych. NGOsy są także chwalone za umiejętność zmobilizowania doświadczonego zespołu projektowego oraz za oddanie idei i poczucie misji.

„Jeżeli mówimy o NGOdach z górnej półki – tych profesjonalistach – to wnioski były po prostu idealnie przygotowane (...). Zasada jest taka, że mocny zespół przygotowuje dobre wnioski – niezależnie od grupy projektodawców”.

„ NGOsy wyróżniają się przez to, że aplikują tam gdzie są mocne i nie robią tego przypadkowo. Zawsze mają wcześniejsze doświadczenia i ich projekty są sprawniej realizowane. Starają się by było dobrze”.

„Wnioski NGOsów były proste. Nie było rozpisywania się, bo im chodziło o dobrze określony cel projektu. Ten cel projektu to ludzie z ich otoczenia i skupienie się na beneficjencie ostatecznym”.

„Istnieją NGOsy, które wiedzą, gdzie są problemy i dzięki naszym środkom je rozwiązują. Są oni blisko beneficjentów ostatecznych i te projekty są bardzo mocne. Mają wiedzę na temat potrzeb i są dobrze zakorzenieni w społecznościach lokalnych”.

„Najmocniejszą stroną wniosków NGOsów jest to, że te projekty są najbardziej pomysłowe, NGOsy najlepiej znają grupę, do której kierują projekt, wiedzą co chcą zrobić. Grupa docelowa, to grupa, z którą mają codzienny kontakt”.

Komentarz

NGOsy mają bardzo wiele mocnych stron jako projektodawcy, często są to cechy unikalne, takie jak np. zaangażowanie, chęć realizacji projektów w obszarach trudnych i niewdzięcznych czy też znajomość specyfiki lokalnego środowiska. Wnioski bazujące na wyżej wymienionych mocnych stronach, dobrze wpisujące się w cele statutowe organizacji, spełniające wymogi formalne konkursu i logicznie opisane, są „skazane” na sukces.

Warto dodać, że w opinii IW przygotowanie wniosku, a potem przejście oceny formalnej i merytorycznej nie stanowiły wielkiego problemu. Interlokutorzy byli zgodni, że właściwa praca rozpoczyna się wraz z rozpoczęciem wdrożenia projektu. O powodzeniu realizacji projektu decydują takie kwestie jak:

- **Budżet**

Aby realizacja projektu powiodła się, budżet projektu musi być dobrze skonstruowany, logiczny. Koszty realizacji projektu powinny być rzeczywiste, poważnym problemem budżetu jest niedoszacowanie kosztów.

Komentarz

Dla NGOów szczególnie ważne jest sporządzanie **realnych** budżetów. Stosunkowo często organizacje pozarządowe, szczególnie te mniejsze i z mniejszym doświadczeniem, sporządzają budżety projektów zbyt oszczędne, starając się wykonać maksymalnie dużo zadań własnym sumptem. Przedstawiciele IW podkreślają, że zazwyczaj nie jest konieczne, żeby w budżetach poszczególnych Działań zostały zabezpieczone środki na wszystkie kategorie zadań związanych na realizacją projektu, także na administrację i promocję.

Rekomendacje

NGOsy muszą ośmielić się urealnić budżety swoich projektów – sporządzać je tak, aby pokrywały wszystkie koszty związane z realizacją budżetu wycenione na podstawie rzeczywistych stawek, także w tych kategoriach, których zwykle grantodawcy „nie lubią”, np. zarządzanie projektem. Łatwiej jest potem te środki przesunąć między działaniami w razie potrzeby (do wysokości przesunięć przewidzianej w umowie) czy też oddać środki niewykorzystane, ew. spożytkować na dodatkowe świadczenie dla beneficjentów ostatecznych niż wnioskować o dodatkowe środki. Przyznanie dodatkowych środków po podpisaniu umowy na realizację projektu jest niemożliwe.

- **Doświadczony zespół projektowy**

Dobór właściwych osób do realizacji projektu – z odpowiednią wiedzą i doświadczeniem – oraz racjonalne obciążenie ich pracą warunkują powodzenie projektu. W efektywnym zarządzaniu zespołem projektowym pomaga także wcześniejsze przygotowanie harmonogramu realizacji projektu.

- **Nabór beneficjentów ostatecznych**

Pomyślne wdrożenie projektu zależy od trafnego wyboru grupy docelowej i zaproponowanych odpowiednich dla niej technik rekrutacji i selekcji uczestników programu. Warto podkreślić, że nie ma jednej, uniwersalnej metody skutecznej rekrutacji do programów, powinny być używane różne techniki w zależności od typu beneficjentów ostatecznych.

- **Mierzalne rezultaty projektu**

Przedstawiciele IW podkreślają, że kategoria „produktów” czy też „rezultatów” projektu jest bardzo ważna – zmusza projektodawców do refleksji nad tym, jakie konkretne wyniki mają zostać osiągnięte dzięki realizacji projektu i w jaki sposób można je ocenić/zmierzyć.

„Istotne, żeby był jasno wytyczony cel projektu wpisujący się w priorytet/obszar Działania i został w sposób jasny i klarowny przełożony na konkretne kroki”.

„Na prawidłową realizację projektu wpływ mają przyjęte metody realizacji projektu, przede wszystkim racjonalne rozłożenie projektu w czasie. Bardzo istotnym elementem realizacji projektu jest również dobór metody rekrutacji, która zagwarantuje liczbę i udział beneficjentów ostatecznych w projekcie”.

3. WDRAŻANIE PROJEKTU

3.1. POCZĄTKOWY ETAP WDRAŻANIA PROJEKTU

Po podpisaniu umowy większość IW przekazuje beneficjentom komplet informacji istotnych z punktu widzenia realizacji projektu tak, aby beneficjent mógł poznać swoje prawa i obowiązki oraz stawiane przed nim wymagania. Przekazywanie tych informacji odbywa się w różnej formie: IW organizują szkolenia, seminaria, warsztaty, a niekiedy nawet Dni Otwarte. Poza aspektem edukacyjnym, spotkania te pozwalają także na poznanie się stron, czyli opiekunów projektów z projektodawcami.

Komentarz

Zauważa się dużą jednolitość organizacji procesu „opiekowania się projektami”: do każdego projektu miała być desygnowana jedna osoba, która obejmuje projekt opieką w momencie podpisania umowy i jest jego opiekunem przez cały okres wdrażania. Tak teoretycznie został zaprojektowany proces opieki merytorycznej nad projektami. Trzeba jednak wspomnieć, że w związku z dużą fluktuacją pracowników IW stosunkowo mało było projektów, które miały tego samego opiekuna od początku projektu aż do jego zakończenia.

Rekomendacje

Warto od początku nawiązać dobry kontakt z opiekunem, omówić wzajemne oczekiwania (np. częstotliwość kontaktu, sposoby raportowania) i sposoby komunikowania się (np. e-mail, telefon), ponieważ najprawdopodobniej będzie to osoba kontaktowa dla promotora projektu przez cały czas trwania projektu. W przypadku, gdy wiadomo, że opiekun projektu ma się zmienić warto zaproponować spotkanie z opiekunem dotychczasowym i jego następcą/następczynią, aby przekazanie informacji odbyło się w jak najbardziej efektywny sposób i zapewniło „ciągłość wiedzy” o projekcie w IW.

Na początkowym etapie wdrażania **IW** były na ogół bardzo **chętne do udzielania pomocy**, choć w niektórych przypadkach ich przedstawiciele odnosili wrażenie, że projektodawcy chcą, aby IW „wdrażały projekt za nich” i charakteryzowały się „wyczoną bezradnością”. Taka postawa często wynikała z obawy, że mogą zostać poniesione koszty, które potem nie będą podlegały refundacji. Czasami IW odczuwały, że beneficjenci są bezradni i nie wiedzą jak realizować projekt – taka sytuacja miała najczęściej miejsce w przypadku projektodawców, którzy zlecieli przygotowanie projektu na zewnątrz. Przedstawiciele IW z poziomu centralnego zwracali uwagę, że czasami pomoc była świadczona w za dużym stopniu i nazywali się żartobliwie „babysitterami projektu”.

„IW na każdym etapie wdrażania projektu udziela pomocy, lecz nie może za beneficjentów podejmować decyzji co do sposobu jego realizacji. Beneficjent wdrażając projekt musi mieć określony cel i go realizować. Beneficjent musi również przestrzegać zapisów umowy, którą podpisał. Czasem mamy wrażenie, że projektodawcy w ogóle nie czytają umów przed podpisaniem. (...) NGOsy w większym stopniu mają świadomość podejmowania odpowiedzialności w momencie podpisania umowy”.

W większości przypadków IW podkreślały, że **poprzedni okres programowania** także dla nich był **etapem intensywnej nauki** i „rozpoznania terenu”. Z jednej strony same musiały dostosować swoje struktury i sposoby funkcjonowania do potrzeb procesu wdrażania funduszy strukturalnych, z drugiej strony były zaskakiwane dużą zmiennością procedur i dokumentacji.

A organizacje pozarządowe?

NGOsy były odbierane jako bardzo chętne do współpracy z IW w trakcie realizacji projektów w ogóle, nie tylko na początkowym etapie wdrażania projektu. Niektórzy interlokutorzy uważali, że pytania zadawane przez NGOsy były ściśle związane z realizacją projektów i częściej przekładały się na rozwiązanie ewentualnych problemów niż pytania innych typów projektodawców.

„Częstotliwość zwracania się o pomoc zależy wyłącznie od aktywności konkretnego projektodawcy, a nie od jego typu. Chociaż widać, że NGOsy są bardziej aktywne – pewnie dlatego, że robią to dla siebie, a zdobyte fundusze są podstawą ich utrzymania”.

„[Beneficjenci] Są zapraszani na pierwsze spotkanie z nami po podpisaniu umowy – po kilkunastu beneficjentów. Przedstawiamy się, wyjaśniamy kto czym się zajmuje, jaka jest nasza struktura, mówimy o tym jakie mają prawa, jakie są ich obowiązki, jak rozliczamy wnioski, jak wygląda monitoring. Im więcej takich kontaktów i im wcześniej w trakcie realizacji projektu, tym sprawniej idzie jego wdrażanie”.

„Zawsze po podpisaniu umowy robimy szkolenia dla beneficjentów. Wcześniej robimy też szerokie akcje informacyjno-promocyjne. (...) Zawsze w przypadku problemów spotykamy się z beneficjentami i staramy się je rozwiązać”.

Mimo wyraźnej chęci współpracy, sposób funkcjonowania części NGOsów, szczególnie w początkowej fazie realizacji projektów był krytykowany przez IW. Skarżyły się one na **mało rzetelne prowadzenie dokumentacji projektu**, bałagan w dokumentach i niechętnie podporządkowywanie się wymogom formalnym, które w ekstremalnych przypadkach były uważane za ograniczanie wolności organizacji.

„Oceniając NGOsy, za ich główną wadę (...) można przyjąć brak ogólnie pojętego sformalizowania. Przejawia się on w ograniczonym dokumentowaniu wykonywanych działań w projekcie oraz w „luźnym” podejściu do wymagań stawianych przez IW. Ponadto bardzo duże problemy tego typu beneficjentom sprawia przestrzeganie prawa zamówień publicznych”.

3.2. PRZESUNIĘCIA W BUDŻECIE

Zmiany w budżecie stanowią naturalny element realizacji projektów, szczególnie tych kilkuletnich. Częstotliwość zgłaszania zmian była oceniana przez IW jako bardzo wysoka. Głównym powodem przesunięć budżetowych był duży odstęp czasowy między zaprojektowaniem budżetu a początkiem realizacji projektu – sięgał on niekiedy roku. NGOsy nie były odbierane jako typ projektodawcy szczególnie często zwracającego się z prośbą o przesunięcia budżetowe – podobna sytuacja występowała u wszystkich beneficjentów.

W większości przypadków IW pozytywnie reagowały na prośby o przesunięcia. Prośby musiały jednak spełnić podstawowe wymagania: po pierwsze i najważniejsze, zmiana w budżecie musiała być zgodna z zawartą umową, a więc wspierać realizację celów projektu oraz przekładać się na dobro beneficjenta ostatecznego. Po drugie proponowane zmiany musiały być „rozsądne”, „racjonalne” i „zasadne”⁶.

⁶ Tak IW opisywały najczęściej prośby zmian przesunięć budżetowych, które były akceptowane.

„Obowiązuje następująca procedura: beneficjent składa pisemną prośbę. Musi być w niej zawarty rzetelny opis, z podaniem powodu przesunięć i z informacją jak to wpłynie na realizację projektu. Raczej staramy się iść na ugodę i, jeżeli przesunięcia są racjonalne, to je akceptować. Wiadomo, że podczas pisania projektu trudno jest wycenić kosztowo realizację w przyszłości – zmieniają się ceny, zmienia się rynek”.

„Czasem beneficjenci chcą zmieniać formę zatrudnienia realizujących projekt (innego typu umowy o pracę) – w tym przypadku patrzymy jak zmieni się obciążenie pracą u beneficjentów i jak to wpłynie na realizację projektu, czy nie wpłynie to na zmianę wskaźników realizacji projektu”.

Warto zauważyć, że aby propozycje przesunięć budżetowych mogły zostać uwzględnione, to musiały wpisywać się w uprzednio ustalone możliwości przesunięć pomiędzy kategoriami budżetowymi. Była jednak jedna kategoria, w ramach której zmian dokonywano bardzo niechętnie lub wręcz nie zgadzano się na żadne modyfikacje: wynagrodzenia osób zaangażowanych w projekt.

„Z zasady nie możemy podnosić wynagrodzeń realizatorów, choć jeżeli był jakiś fatalny błąd to podnosimy, np. w budżecie nie uwzględniono wpłat na ZUS”.

„Negatywnie odbieramy wnioski zmian kosztem beneficjenta ostatecznego – np. zwiększenia wynagrodzenia dla szkoleniowców”.

Niektóre prośby o przesunięcia budżetowe IW traktowała jak „skok na kasę”. Odnosiło się to w szczególności do zakupów dodatkowego sprzętu czy też remontowania lokalu. Te propozycje zmian były traktowane nader nieufnie.

„Czasem są prośby dość zabawne np. projekt kończy się w marcu 2008, a my teraz, na jesieni otrzymujemy prośbę o przesunięcie środków na zakup klimatyzatora”.

„Totalnym przekreśleniem jest zakup dodatkowego sprzętu, szczególnie pod koniec projektu”.

3.3. SPORZĄDZANIE WNIOSKU O PŁATNOŚĆ

Jednym z pytań jakie zadano interlokutorom było pytanie dotyczące możliwości zwolnienia beneficjenta z załączania kopii rachunków do wniosku o płatność. Celem tego pytania było zbadanie czy istnieje jakiś typ beneficjenta, który cieszy się większym zaufaniem IW⁷. Od stosunkowo niedługo czasu projektodawcy są zwalniani z dołączania kopii rachunków do wniosków o płatność, czyli mają możliwość rozliczania się za pomocą „Tabeli 20”. Są to tylko ci projektodawcy, którzy nie wykazywali żadnych nieprawidłowości w rozliczeniach w okresie ostatnich dwóch lat, a subiektywna ocena opiekuna projektu co do danego projektodawcy jest pozytywna. Przedstawiciele IW, z którymi rozmawialiśmy pozytywnie oceniają to uproszczenie wierząc, że IW powinny zajmować się kontrolą i monitoringiem, a nie sprawdzać rachunki. Obecna sytuacja jest paradoksalna: z jednej strony ufa się projektodawcom, czego dowodem jest umowa na realizację projektu, ale z drugiej strony opiekunowie projektów zachowują się jak „przedszkolanki”, sprawdzając kserokopie rachunków.

⁷ NGOsy mogły startować do konkursów razem z jednostkami samorządu terytorialnego (JST), szkołami wyższymi i podmiotami prywatnymi (najczęściej firmami szkoleniowymi lub doradczykami).

„Ja też tak wolę [uproszczone procedury rozliczania]. Za mało wydajemy pieniędzy, jak jest mniej dokumentów, to możemy szybciej wypłacić pieniądze projektodawcom”.

„To [kontrola kopii rachunków] marnotrawienie zasobów kadrowych IW i zapędzanie ludzi z wyższym wykształceniem do sprawdzania papierków”.

W jednej z badanych przez nas IW projekty na potrzeby kontroli są klasyfikowane według stopnia ryzyka ich powodzenia, i te których ryzyko jest nieduże są bardziej ulgowo traktowane przy rozliczeniach. W przypadku projektów ryzykownych sprawdzane jest 100% dokumentacji, w przypadku projektów o średnim stopniu ryzyka – 60% dokumentów, a w przypadku „pewniaków” – 30%. Przedstawiciele IW twierdzili, że liczba dokumentów, które będą musiały być kontrolowane będzie się jeszcze zmniejszała, co pozwoli zredukować liczbę załączników do „Tabeli 20”.

Jednocześnie warto podkreślić, że część tych beneficjentów, którzy mogliby skorzystać z prostszej formy rozliczeń świadomie pozostaje przy rozliczaniu się za pomocą wniosku o płatność i załącza kopie rachunków. Wśród nich byli także przedstawiciele NGOów, którzy twierdzili, że „strzeżonego Pan Bóg strzeże” i że w ten sposób mają pewność, że dokumentacja u nich jest kompletna, sprawdzona przez IW i w każdej chwili gotowa do kontroli. Niektórzy z naszych interlokutorów zgadzali się z nimi.

„Warto zauważyć – co jest szczególnie istotne w przypadku NGOów – że sporządzanie dokładnej dokumentacji projektowej daje szansę na ujawnienie błędu, wykrycie niedopatrzienia i powinno być traktowane jako narzędzie kontroli wewnętrznej. Zwolnienie z konieczności załączania do wniosku o płatność kopii dokumentów może paradoksalnie stanowić zagrożenie dla NGOów”.

Warto podkreślić, że niektórzy z interlokutorów nie mieli świadomości, że możliwe jest rozliczanie się za pomocą „Tabeli 20”. Ci nie wyobrażali sobie takiej możliwości – „to są środki publiczne, więc należy stosować zasadę ograniczonego zaufania” – w stosunku do żadnego z typów beneficjentów. Interlokutorzy uważają, że podmiotami, które ewentualnie można by zwolnić z obowiązku załączania kopii rachunków do wniosku o płatność są jednostki samorządu terytorialnego (JST) ze względu na ich skrupulatność i obowiązujące je przepisy, które stanowią bufor bezpieczeństwa dla IW. Tylko dwoje interlokutorów stwierdziło, że możliwa byłaby rezygnacja z pełnego dokumentowania wydatków także w stosunku do NGOów.

Komentarz

Uproszczenie procedur i dokumentacji podlega indywidualnej ocenie każdego projektodawcy: to co dla jednego będzie dużym ułatwieniem, dla drugiego nie będzie miało aż tak dużego znaczenia. IW bardzo się różnią między sobą poziomem wiedzy co do obowiązujących procedur i gotowością do wprowadzania uproszczeń.

Rekomendacja

Warto przedyskutować z przedstawicielami IW możliwości uproszczeń procedury i przedstawiać pomysły zmian korzystnych z punktu widzenia organizacji. Może się okazać, że na tych uproszczeniach, o które walczą przedstawiciele IW projektodawcy wcale nie zależy, ich forma nie jest odpowiednia albo są kwestie o wiele ważniejsze do rozwiązania.

3.4. KONTROLA U BENEFICJENTA

Zgodnie z podpisanymi umowami beneficjenci zobowiązani są do poddawania się kontroli IW w trakcie trwania projektu. Mogą to być kontrole zapowiedziane i niezapowiedziane. Stopień przygotowania do kontroli był różny. Przedstawiciele IW mówili raczej, że każda kontrola była inna i miała indywidualny charakter. Co ciekawe, badanie wykazało, że kontrole przeprowadzane przez IW z poziomu centralnego są inaczej odbierane przez beneficjentów niż kontrole przeprowadzane przez IW z poziomu wojewódzkiego. Przedstawiciele IW z poziomu centralnego mówili, że beneficjenci najczęściej są dobrze przygotowani do kontroli, a ewentualny kłopot z kontrolą niezapowiedzianą jest taki, że nie ma dostępu do dokumentów, bo osoba odpowiedzialna za rozliczenia jest nieobecna. Z kolei przedstawiciele IW z poziomu wojewódzkiego skarżyli się, że nastawienie części beneficjentów do osób przeprowadzających kontrolę jest negatywne. Mimo że beneficjenci uprzedzani są o terminie kontroli i jej zakresie, to często przyjmowani są jak rewizorzy.

„Różnie jest. Są tacy co uważają, że dajemy im cenne wskazówki na przyszłość. Ale są też tacy, co sądzą, że patrzemy im na ręce i utrudniamy życie. Czasem podczas kontroli wychodzi, że beneficjent nie ma pojęcia jak realizować projekt”.

Nasi interlokutorzy woleli mówić o „wizytach składanym projektodawcom” niż o „kontrolach”. Są przekonani, że takie wizyty pozwalają zrozumieć sposób myślenia projektodawcy, czasem zmieniają perspektywę, z której się ocenia projekt, lepiej się rozumie logikę i sposób działania projektodawcy.

A organizacje pozarządowe?

NGOsy są różnie oceniane przez osoby przeprowadzające kontrolę, choć podkreślano, że w przypadku mniejszych organizacji, bez własnej księgowej, zdarzają się problemy natury organizacyjnej. Chodzi tu o zapewnienie na czas kontroli obecności wszystkich zajmujących się danym projektem, łącznie z księgową/księgowym z firmy zewnętrznej. Równocześnie podkreślano, że najczęściej NGOsy wykazują gotowość do współpracy podczas kontroli.

„Na początku było kiepsko i bardzo źle. Beneficjenci myśleli, że otrzymali środki i jest to koniec. (...) Obecnie zaczynają rozumieć, że pierwsza kontrola ma charakter instruktażowy. Beneficjent uprzedzony jest o kontroli, wie kiedy się odbędzie i jakie dokumenty powinien przygotować. W trakcie trwania projektu przeprowadzane są dwie kontrole – jedna w czasie trwania projektu, a druga na zakończenie projektu – i tu nie ma przebaczenia”.

4. WSPÓŁPRACA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI W CZASIE REALIZACJI PROJEKTU

4.1. POSTRZEGANIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Różne typy IW różnie postrzegają **organizacje pozarządowe** jako projektodawców. W przypadku IW z poziomu centralnego (np. Ministerstwa, PARP czy Funduszu Współpracy) NGOsy są uważane po prostu za jeden z typów projektodawców. W przypadku IW z poziomu wojewódzkiego, organizacje pozarządowe – poza nielicznymi przypadkami – są beniaminkiem, ich niski procentowy udział wywoływał „zatrośkanie przedstawicieli IW”, a mówiąc o współpracy z NGOsamii interlokutorzy z WUP-ów mówili często o „naszych” i „moich NGOsach”.

Analizując wypowiedzi interlokutorów zauważa się, że dostrzegają oni **podział na „duże” i „małe” NGOsy**. „Duże” to są takie organizacje, które mają doświadczenie w pozyskiwaniu funduszy w ogóle, w tym także przedakcesyjnych funduszy europejskich czy też środków z funduszy strukturalnych w ramach pierwszego okresu programowania. Wnioski tych organizacji są zwykle poprawne i mają niewiele błędów, choć zdarzały się wypadki, gdy znana organizacja przedstawiała wniosek marnej jakości, licząc na to, że jej renoma wystarczy, aby zdobyć fundusze.

Komentarz

Każdy wniosek jest oceniany tak samo, niezależnie od tego czy składa go dobrze znana, duża organizacja czy mała, która dopiero zaczyna swoją działalność. Renoma organizacji w żadnym wypadku nie może nadrobić braków merytorycznych składanej aplikacji.

Rekomendacje

Za każdym razem, gdy organizacja podejmuje trud pisania wniosku, powinna startować do tego zadania z zapałem, dobrym pomysłem i przygotować go z równą starannością. Uwaga ta ma szczególne znaczenie dla doświadczonych organizacji: każdy konkurs rządzi się swoimi prawami i trzeba podchodzić do niego ze świeżym spojrzeniem. Powielenie już wcześniej składanych wniosków czy złożenie wniosku nie najlepszej jakości zazwyczaj przesądza o jego niepowodzeniu.

Interlokutorzy zauważają, że duże organizacje mają zwykle kilka źródeł finansowania, w konsekwencji czego ich sytuacja finansowa jest stabilniejsza niż sytuacja małych organizacji. Dlatego też łatwiej jest im radzić sobie z opóźnieniami refundacji poniesionych wydatków. Dobra sytuacja finansowa przekłada się także na mniejszą fluktuację personelu, co pozwala budować wiedzę organizacyjną i gwarantuje, że do pracy nad przygotowaniem wniosku, a potem wdrażaniem projektu zaangażowani są doświadczeni pracownicy. Interlokutorzy podkreślali, że duże organizacje charakteryzują się „dojrzałością instytucjonalną”, mają dobry warsztat pracy i działają efektywnie, a także są w stanie nawiązać dobry kontakt z przedstawicielami IW. Wreszcie, doceniano ich „zaprawienie w bojach” o fundusze. Możliwości instytucjonalne małych organizacji pozarządowych przedstawiciele IW ocenili jako znacznie mniejsze – w konsekwencji zauważają, że IW muszą udzielać im więcej wsparcia niż w przypadku dużych organizacji. Natomiast charakteryzuje je duże zaangażowanie i bliski kontakt z beneficjentami ostatecznymi.

„Wkładamy dużo pracy w akcje informacyjne i warsztatowo-szkoleniowe. Były prowadzone szkolenia w całym województwie – przeszkoliliśmy około 1000 osób. Dotyczyło to i pisania, i prowadzenia projektu. Były spotkania informacyjne i sądziliśmy, że to pozwoli wzmocnić NGOsy organizacyjnie. Było namawianie mniejszych NGOsów do partnerstwa z większymi NGOsami, ale teraz jest tylko rozczarowanie. Duże NGOsy radzą sobie dobrze, ale mniejsze stale nie rozwinęły skrzydeł. Duże NGOsy są mocne i bardzo sprawnie aplikują o fundusze strukturalne. Małe NGOsy nie wykorzystały szansy, nie zbudowały list referencyjnych, nie nabrały doświadczenia”.

Podsumowując, **NGOsy są postrzegane jako dobrzy i bardzo pożądanymi projektodawcy**, ponieważ są partnerami IW w realizacji zadań społecznych – to określenie szczególnie często pojawiało się w opinii WUP-ów. IW z poziomu centralnego także zauważały, że NGOsy często „łapią się za trudne, ale społecznie bardzo ważne tematy, których inne typy projektodawców nie chcą podejmować ze względu na ich skomplikowanie”. Wartość dodana ich projektów polega na tym, że zwykle lepiej docierają nawet do najtrudniejszych grup beneficjentów ostatecznych niż instytucje państwowe.

4.2. MOCNE I SŁABE STRONY WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

Na tle innych beneficjentów **mocne strony** współpracy z NGOsami to ich wiedza na temat beneficjentów ostatecznych oraz znajomość uwarunkowań lokalnych, a także zaangażowanie, poczucie misji, dostępność i elastyczność proponowanych rozwiązań. Jeżeli dla dobra projektu konieczne jest wprowadzenie jakichś zmian, NGOsy zwykle uwzględniają je najszybciej i bez oporów. Pracownicy organizacji są bezpośredni w nawiązywaniu kontaktu, nawet na najwyższych szczeblach, np. z prezesem IW, dzięki czemu możliwe jest eliminowanie ewentualnych trudności, gdy tylko się pojawiają. Przedstawiciele IW szczególnie dobrze oceniali te projekty realizowane przez NGOsy, które **wymagały wiedzy na temat lokalnej specyfiki i grupy docelowej**. Organizacje pozarządowe zwykle oferują interesujące programy szkoleniowe i warsztaty. Niektórzy z interlokutorów stwierdzali, że były to działania standardowe i stosunkowo proste, ale cieszyły się dużą popularnością uczestników.

„Szczególnie przydatne są projekty NGOsów wyspecjalizowanych w udzielaniu określonego rodzaju wsparcia ze względu na ich doskonałą znajomość lokalnego rynku. Atutem projektów realizowanych przez tego typu podmioty jest często ich społeczny wymiar. Udzielają one wsparcia w postaci np. szkoleń (dla nauczycieli, policjantów, pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych itp.), które ze względu na specyfikę są trudne i skierowane do określonej grupy beneficjentów ostatecznych, co niejednokrotnie utrudnia nabór”.

„Główne typy projektów składane przez NGOsy to różnego rodzaju szkolenia zawodowe oraz kursy językowe mające na celu podwyższenie kwalifikacji zawodowych bądź umożliwienie zdobycia nowego zawodu. Z obserwacji tychże projektów wynika, że cieszą się one ogromnym zainteresowaniem wśród społeczności i są odpowiedzią na zapotrzebowanie rynku. Są to projekty o nieskomplikowanej strukturze działania, zwykle bazują na przygotowaniu szkoleń dla takiej liczby grup szkoleniowych, którą można swobodnie kontrolować”.

Mocna strona projektów NGOsów to ich **walor społeczny**. Niektórzy nasi interlokutorzy byli przekonani, że wartość dodana w projektach NGOsów to nie tylko rozwiązanie problemu, wypełnienie luki, ale też organizowanie ruchu społecznego wokół projektu, stymulowanie lokalnego rozwoju społecznego,

wyzwalanie zaangażowania beneficjentów ostatecznych, np. w czasie remontowania pomieszczeń na przedszkole alternatywne przez rodziców przedszkolaków.

Słabe strony współpracy z NGOсами to brak odpowiedniej liczby pracowników z niezbędnymi kompetencjami, a w niektórych przypadkach duża rotacja kadry. IW zwracają uwagę, że ze względu na efektywność realizacji projektów szczególnie dojmujący jest **brak dobrych księgowych**. Ponadto NGOсы mają kłopoty z odpowiednim **zapleczem biurowym** oraz najważniejszy – ponieważ decyduje o ich stabilności organizacyjnej – **brak dywersyfikacji źródeł finansowania**. Według przedstawicieli IW opieranie się tylko na jednym źródle dochodu to poważny błąd w strategii finansowania działalności organizacji.

„Mocne to ich [NGOsów] doświadczenie, indywidualne podejście do projektów i entuzjazm. Zależy to też od powodów, dla których aplikują – jeżeli chcą „zrobić skok na kasę” lub tylko utrzymać się przy życiu, to od razu wiadomo, że będą problemy”.

„U moich NGOsów nie widać problemów czy słabych stron, chociaż problemem jest sprawozdawczość, ale to ze względu na częste zmiany w dokumentacji”.

„Słabe strony to ich kondycja finansowa, częste zmiany zespołu realizującego projekt. Mocne strony to chęć realizacji [projektu] i zapał”.

„Generalnie [NGOsy] są słabe instytucjonalnie, brak im dobrej administracji, z trudem dają sobie radę z brukselską biurokracją i sprawozdawczością – tak było na początku u wszystkich, ale teraz część z nich [NGOsów] widzi w funduszach strukturalnych swoją szansę. Wyrobili się, coraz lepiej aplikują i realizują projekty. Zrozumiały, że fundusze strukturalne mogą finansować ich organizacje i to ich wzmacnia. Inna sprawa, czy fundusze strukturalne są trwałym wzmocnieniem dla NGOsów”.

Interlokutorzy zwracali uwagę, że przedstawiciele organizacji pozarządowych bardzo emocjonalnie i czasami wręcz niedojrzale reagują na odrzucenie projektu.

„NGOsy najtrudniej ze wszystkich typów beneficjentów przyjmowały decyzje negatywne, odrzucające projekt. Są przekonane do swoich pomysłów, w przypadku odrzucenia aplikacji często wybucha konflikt, mają miejsce nieprzyjemne sytuacje, czasem nawet agresywne zachowania. Jest to związane z głębokim przekonaniem, że NGOsy powinny dostawać fundusze na swoją działalność, ponieważ realizują misję społeczną i działają dla dobra publicznego”.

Przedstawiciele IW byli zaskoczeni przypadkami, gdy projektodawcy próbowali „załatwić” akceptację wniosku także pozaformalnie, tzn. próbowali spotykać się z dyrektorem, prezesem IW i dyskutować z nimi decyzję odrzucającą wniosek.

Za słabą stroną współpracy z NGOсами był też uznany fakt, że najczęściej składają one **wnioski na dofinansowanie małych projektów**, a część z przedstawicieli IW, z którymi rozmawialiśmy preferuje wnioski na większą sumę. Najczęściej wymienianym problemem w realizacji projektów było **sporządzenie pierwszego wniosku o płatność** – z powodu braku specjalistów dochodziło nawet do „podku-

pywania” księgowych znających dobrze problematykę rozliczania środków. Interlokutorzy zaznaczali, że rozliczenia finansowe to „próbnik” dojrzałości instytucjonalnej organizacji: kilku pasjonatów-społeczników nie poradzi sobie w przypadku, gdy trzeba systematyczności, wiedzy z zakresu finansów i księgowości oraz skrupulatności w wypełnianiu dokumentów.

„Wolimy wniosek za 3 mln niż za 300 tys. zł, łatwiej mieć kilka dużych wniosków niż mnóstwo na mniejsze kwoty”.

„NGOsy mają największy kłopot z dyscypliną finansowo-budżetową. Problematyczne dla nich jest rozliczanie dotacji, prowadzenie finansów i księgowości. Częściowo jest to spowodowane emocjonalnym przywiązaniem do projektu, a częściowo brakiem umiejętności. W sektorze NGOsów dochodzi do „podkupywania” ludzi umiających pisać wnioski i potem je rozliczać. W ramach uzdrawiania tej sytuacji zaczęliśmy nawet przyznawać w projektach więcej środków na księgowość”.

Drugim dużym wyzwaniem było **stosowanie prawa zamówień publicznych**. Część projektodawców była zobligowana do stosowania prawa zamówień publicznych, ale w praktyce okazało się, że te regulacje są zbyt skomplikowane i nieczytelne dla przeciętnego pracownika NGOsów, nawet z dużym doświadczeniem w realizacji projektów finansowych ze środków publicznych, np. Urzędu Miasta. Aby sprawnie poruszać się w gąszczu tych przepisów konieczna była współpraca z prawnikiem specjalizującym się w prawie zamówień publicznych, co jest rzadkością w trzecim sektorze.

Trzecie wyzwanie, choć dla wszystkich typów projektodawców, a nie tylko dla NGOsów, stanowiła **rekrutacja beneficjentów ostatecznych**. Warunkiem sukcesu tego etapu projektu jest dobra analiza grupy docelowej oraz „zakorzenie” projektodawcy w społeczności lokalnej.

Podsumowując, analizując całość współpracy – poczynwszy od poszukiwania informacji poprzez złożenie wniosku i potem realizację projektu aż do jego zakończenia – zdecydowana większość interlokutorów wskazała na **rozliczanie dotacji** jako **etap najbardziej kłopotliwy**.

„W porównaniu z innymi typami beneficjentów rozliczanie dotacji nie jest mocną stroną organizacji pozarządowych. Przygotowywane przez nie wnioski o płatność zawierają dość dużo błędów, często sporządzane są na nieaktualnych dokumentach. Oceniając NGOsy pod tym względem należy zwrócić uwagę na stosunkowo słabe przygotowanie merytoryczne osób odpowiedzialnych za rozliczanie projektów. Często kłopoty powodowane są brakiem kontaktu z IW – niejednokrotnie telefoniczny kontakt pozwoliłby na uniknięcie wielu błędów, jednak w tym akurat przypadku organizacje pozarządowe generalnie nie wykazują odpowiedniej aktywności”.

4.3. BARIERY UTRUDNIAJĄCE ORGANIZACJOM POZARZĄDOWYM APLIKOWANIE O FUNDUSZE STRUKTURALNE

Utrudnienia dla organizacji pozarządowych w zdobywaniu środków z funduszy strukturalnych można podzielić na zewnętrzne, czyli te, na które NGOsy nie mają wpływu, i wewnętrzne, czyli te, na które NGOsy mają wpływ. Wśród **utrudnień zewnętrznych** przedstawiciele IW wyróżnili takie bariery jak:

- **Marginalizowanie organizacji pozarządowych**

W Polsce brak jest zakorzonej tradycji sektora pozarządowego, więc organizacje pozarządowe są traktowane nieufnie, wręcz z podejrzliwością. Konsekwencją takiego podejścia jest **brak odpowied-**

nich rozwiązań prawnych, np. w zakresie udzielania gwarancji bankowych na potrzeby projektów czy też pożyczek „ratunkowych” w przypadku opóźnienia transzy refundacyjnej.

„[Problemem] są tendencje centralistyczne w kraju i pomijanie NGOów w życiu publicznym. Kłopot to także słabość finansowa NGOów: wiele z nich musi bić się o pieniądze, a środki budżetowe dla nich są nikłe. Banki nie chcą prefinansować ich działalności”.

- **Zmienność przepisów i trudny język dokumentacji**

Przedstawiciele IW zwracali uwagę na to, że poważną barierą dla NGOów – ale także dla nich samych i innych typów projektodawców – była **bardzo duża zmienność przepisów**, a co za tym szło zmienność dokumentacji projektowej.

„W 2007 roku pięciokrotnie zmieniano wnioski o płatność – czasem nie zdążyliśmy ocenić, bo już zmieniły się zasady. Kłopotem były także „ukryte wymagania” – i my jako IW, i beneficjenci w boju dowiadywaliśmy się, że trzeba coś inaczej przygotowywać”.

Nasi interlokutorzy zwracali także uwagę na **hermetyczność języka** związanego z aplikowaniem o fundusze strukturalne, który stanowił wyzwanie, przynajmniej na początkowym etapie starania się o fundusze unijne.

- **Biurokracja i skomplikowane procedury aplikacyjne**

Interlokutorzy podkreślali, że dla beneficjentów bardzo kłopotliwy był **brak przedpłat**; w przypadku organizacji pozarządowych ten problem był szczególnie poważny, ponieważ jakiegokolwiek opóźnienie poważnie upośledzało ich płynność finansową, a w przypadku, gdy środki unijne stanowiły podstawowe źródło dochodu, mogło nawet sparaliżować ich działania.

Procedura aplikowania, a potem **sprawozdawczości była bardzo skomplikowana**, a także dodatkowo wydłużana z powodu rozlicznych zmian dokumentacji. W ekstremalnych przypadkach okazywało się, że od momentu złożenia wniosku o płatność do refundacji kosztów mógł upłynąć nawet... rok. Ponadto konieczność uzupełnień i generowania dodatkowych dokumentów powodowała dodatkowe koszty.

„Barierą było to, że nie było przedpłat i trzeba było bardzo długo czekać na środki, a także wysoka biurokratyzacja procesu”.

„Główny problem wynikający z aplikowania o fundusze strukturalne to obszerność i złożoność dokumentów wymaganych od beneficjentów na etapie aplikacji. Ponadto wielokrotnym zmianom i aktualizacjom podlegały główne procedury dotyczące aplikowania o środki i ich wykorzystywania. Często powodowało to konieczność uzupełniania przez potencjalnych beneficjentów wniosków aplikacyjnych o dodatkowe dokumenty, co niejednokrotnie wiązało się także z dodatkowymi kosztami”.

„Skomplikowany system rozliczeń, szczegółowa kontrola dokumentów, restrykcyjne wymogi często nawet wykraczające poza nasze potrzeby”.

Wśród **utrudnień wewnętrznych** przedstawiciele IW wyróżnili takie bariery jak:

- **Niska dojrzałość organizacyjna**

Powyższy termin nasi interlokutorzy stosowali głównie **w odniesieniu do problemów kadrowych**: określenie to oznaczało brak kadry lub jej dużą fluktuację, brak kadry z doświadczeniem w aplikowaniu o fundusze unijne, a także wykonywanie własnym sumptem takich prac jak np. księgowość czy dokumentacja projektu. Jeżeli do tych zadań delegowano osoby o małym doświadczeniu, to zwykle powodowało to dużą liczbę błędów i niewystarczającą jakość pracy. Dużym ograniczeniem jest także **brak zaplecza biurowo-technicznego** znacznej części projektodawców z sektora organizacji pozarządowych.

„Brak kadry też jest barierą. Trzeba też mieć dobrych księgowych. Podstawą są ludzie – dobra kadra to zasób rzadki. Zwykle jak projekt się kończy, to z organizacji odchodzą ludzie go prowadzący – to też jest problem”.

„Dla NGOśów to kadry i brak odpowiedniej wiedzy w kadrach. Ci, którzy już coś umieją są wytapywani przez rynek, który lepiej płaci niż NGOsy. Główną barierą są więc finanse. Jeżeli jest możliwość zaliczkowania to i NGOsy sobie radzą”.

- **Łatwość utraty płynności finansowej**

Przedstawiciele IW podkreślali, że organizacje pozarządowe charakteryzują się **ograniczonymi środkami finansowymi** i niską zdolnością kredytowania realizowanych projektów w przypadku opóźnień refundacji. Brak środków uniemożliwia zabezpieczenie finansowe realizacji projektu.

„Płynność finansowa, tzn. nie jesteśmy w stanie płynnie przekazywać zaliczek i czasem mała organizacja, która ma koszty stałe może „zapaść się”, gdy nie dostaje pieniędzy na czas”.

- **Zdobywanie finansowania za wszelką cenę**

Interlokutorzy zauważają także, że dla części NGOśów **fundusze strukturalne stały się głównym źródłem finansowania** ich działalności i umożliwiają im przetrwanie. Jest to źródło bardzo interesujące, bo stałe, co sprawia, że większość organizacji zdecydowała się na złożenie wniosku o dofinansowanie. W konsekwencji zdarzają się przypadki, gdy podstawowym celem realizacji projektu jest zdobycie środków na przetrwanie lub wzmocnienie własnej organizacji – interlokutorzy zauważają, że organizacje często składają wnioski po to, żeby zdobyć dofinansowanie, ale nie zawsze cele statutowe organizacji korespondują z filozofią konkursu/Działania, do którego zostały zgłoszone. To było szczególnie widoczne w przypadku projektów składanych do Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, która oferowała dofinansowywanie projektów nawet do 100% ich wartości.

Komentarz

Jeżeli wniosek jest dobry, ale nie wpisuje się w priorytety danego Działania, nie ma żadnej możliwości sfinansowania go ze środków przeznaczonych na realizację tego Działania. Istotne, żeby jasno wytyczony cel projektu wpisywał się w priorytet/obszar Działania i został w sposób jasny i klarowny przełożony na konkretne kroki, które mają zostać podjęte, aby projekt zrealizować.

Rekomendacje

NGOsy mogą zwiększyć szansę uzyskania dofinansowania swoich projektów dzięki wyborowi właściwych typów konkursów względem swoich celów statutowych. Dla małych organizacji, poza poprawnym merytorycznie wyborem konkursu, dużą szansą jest także zawiązywanie partnerstwa z innymi typami beneficjentów, szczególnie z jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Tacy partnerzy zwiększają zabezpieczenia finansowe i prawne partnerstwa, a także mogą je wzmocnić infrastrukturalnie.

• Brak umiejętności współpracy z administracją

Przedstawiciele IW zauważali, że **projektodawcy z sektora organizacji pozarządowych** często **nie chcą się podporządkować rygorom** aplikowania o fundusze strukturalne. Padały stwierdzenia, że „w ekstremalnych przypadkach buntują się jak dzieci”; interlokutorzy postrzegali takie działania jako stratę energii: przepisów i tak się nie da ominąć i jedyny wynik takiej postawy to pogorszenie kontaktów między IW i beneficjentem. Poza takimi raczej rzadkimi przypadkami, przedstawiciele IW zwracali uwagę, że nader często **projektodawcy lekceważą wstępny etap przygotowań** do aplikowania o fundusze strukturalne i potem przygotowań do rozliczania, czyli uważne zapoznanie się z dokumentacją projektową, dokumentami programowymi, etc.

„Projektodawcy nie czytają żadnych informacji, komunikatów: i w czasie ubiegania się o dofinansowania, i później w czasie realizacji projektu”.

„ NGOsy (...) nie umieją pracować z polską biurokracją. Moja rada: pozyskiwać aktywnie informacje . Bariery dotyczą też kontroli i rozliczania projektów. Nie trzeba bać się tego, że mówi się o wielu dokumentach, które trzeba złożyć, by rozliczyć projekt – tutaj NGOsy lepiej muszą szukać informacji. No i więcej odwagi w aplikowaniu o środki – fundusze strukturalne mogą się stać sposobem na życie organizacji i możliwością jej wzmocnienia”.

Komentarz

Z wypowiedzi przedstawicieli IW wynika, że zdają sobie one sprawę z tego, że proces aplikowania o fundusze strukturalne i potem realizacji projektu finansowego z tych funduszy jest skomplikowany. Ale też, według nich, organizacje pozarządowe dodatkowo go komplikują, lekceważąc obowiązki projektodawcy, tak na etapie aplikowania o fundusze strukturalne, jak i potem na etapie realizacji projektu.

Rekomendacje

Jeżeli organizacje pozarządowe decydują się aplikować o fundusze strukturalne, to powinny jak najszybciej, najlepiej jeszcze na etapie przygotowywania wniosku, przyjąć do wiadomości, że jest to proces biurokratyczny, wymagający wypełniania wielu dokumentów i to takich dokumentów, w których logikę trzeba się wdrożyć. Tego wymogu nie da się w żaden sposób ominąć, a próba sabotowania tych wymagań nie przyniesie żadnych efektów poza dodaniem pracy organizacji i opiekunowi projektu oraz wytworzeniem napięć między IW a projektodawcą.

Niektórzy z naszych interlokutorów uważali, że jedyną barierą, jaka istnieje w procesie aplikowania o fundusze strukturalne, jest brak woli działania i wierzyli, że jeżeli organizacja chce złożyć wniosek o finansowanie projektu z funduszy strukturalnych i potem ten projekt realizować, to na pewno jej się uda. Mówili, że klucz do sukcesu to „po prostu przygotować i złożyć projekt”.

5. FUNKCJONOWANIE INSTYTUCJI WDRAŻAJĄCYCH

5.1. KLUCZOWE OBSZARY FUNKCJONOWANIA IW DLA WDRAŻANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Dla efektywności pozyskiwania środków przez organizacje pozarządowe bardzo ważna jest znajomość funkcjonowania IW, a przede wszystkim znajomość ich bolączek i wyzwań, z którymi muszą się one zmierzyć. W ramach tego badania przedstawiciele IW zostali więc zapytani o ocenę funkcjonowania IW i ich gotowość do wprowadzania zmian, a także o ograniczenia, z którymi musieli sobie radzić.

Z rozmów ze wszystkimi naszymi interlokutorami wynika, że **IW bardzo poważnie podchodzą do współpracy z beneficjentami**. Jak stwierdził jeden z interlokutorów „wybór projektu do realizacji to 30% sukcesu, a jego realizacja to 70% sukcesu i ta druga część zależna jest od IW”. Aby wdrażanie projektów odbywało się w maksymalnie efektywny sposób, bardzo ważny jest **dobry przepływ informacji**, a początek ma on w przekazywaniu informacji między IW i Instytucją Zarządzającą (IZ).

„Podstawa to przepływ informacji między komórkami Instytucji i do beneficjenta. Jest to istotne zwłaszcza w tym momencie, gdy jest dużo zmian w dokumentach podczas trwania projektu. Wszystkie informacje najpierw trafiają do Komórki Promocji i Informacji – oni są najbardziej na bieżąco, aktywnie szukają zmian w regulacjach mogących wpłynąć na realizację projektów. Co jakiś czas organizujemy wewnętrzne spotkania informacyjne, potem kontaktujemy się telefonicznie z beneficjentami bądź spotykamy się z nimi indywidualnie”.

Komentarz

Pierwszy okres programowania 2004-2006 już się kończy, więc niektórzy beneficjenci wierzą, że system wdrażania funduszy został „wypóbowany” i teraz będzie bardziej stabilny. Z jednej strony to prawda – IW wiedzą jak funkcjonować i jak radzić sobie ze zmianami, nawet takimi, które pojawiają się w trakcie realizacji projektu. Z drugiej strony nie należy zapominać, że nowy okres programowania 2007-2013 opiera się na odmiennym, zdecentralizowanym sposobie wdrażania funduszy. Tak więc wzrosły znacznie prerogatywy IW w wymiarze wojewódzkim, a także zwiększą się różnice w procesie aplikowania o fundusze strukturalne między województwami.

Rekomendacje

Nawet jeżeli organizacja skorzystała już z dofinansowania z funduszy strukturalnych w pierwszym okresie finansowania, ponownie musi bardzo dobrze zapoznać się z nową dokumentacją tak, aby wniosek odpowiadał aktualnym wymaganiom, a nie powielał ten już złożony, szczególnie w warstwie formalnej. Uwaga ta ma szczególne znaczenie w przypadku organizacji sieciowych, które mogą mieć swoje oddziały na terenie całego kraju – wymagania konkursowe między województwami mogą się znacznie różnić, więc do każdego konkursu trzeba podchodzić indywidualnie. Warto także szukać, szczególnie w początkowym czasie wdrażania funduszy w okresie 2007-2013, kontaktów osobistych w IW, żeby mieć szansę na pozyskanie pełnych informacji.

Warto podkreślić, że **wdrażanie funduszy strukturalnych to dla IW zadanie o niespotykanej dotąd skali**. Starają się one przygotować do tego procesu jak mogły: posiłkowały się swoim doświadczeniem z wdrażania funduszy przedakcesyjnych i/lub poszukiwały wsparcia od ekspertów zewnętrznych.

„W 2003 roku z Brandenburgii otrzymaliśmy informacje dotyczące wszystkich funduszy strukturalnych – systemów wdrażania, kontroli i rozliczeń. Zrobiliśmy też własny projekt „Euroekspert” – z własnych środków budżetowych – adresowany do absolwentów uczelni wyższych – wyszkoliliśmy sobie kadry do wdrażania funduszy strukturalnych, które obecnie u nas pracują”.

„Pracowaliśmy nad podziałem zadań jeszcze przed 2004 rokiem. Mieliśmy doradcę z Hiszpanii z podobnego poziomu administracji i on nam pomógł „ustawić” organizację”.

Dla większości IW był to jednak debiut – stopniowo wypracowywały one najefektywniejsze sposoby działania. IW rozrastały się od jednej osoby desygnowanej do tej pracy do wydziałów i departamentów, zmieniając po drodze swoją nazwę i przechodząc ewolucję funkcji. Zmiany te zachodziły równoległe ze zmieniającymi się wymaganiami IZ wobec IW.

IW, często nie mając wpływu na elastyczność systemu, starały się przyjąć rolę „spolegliwego opiekuna wnioskodawców”. Bazując na swoim doświadczeniu, mówią, że „pieniądze europejskie to trudne pieniądze” oraz skarżą się na media, które zarzucają im brak efektywności w absorpcji środków.

„Fundusze strukturalne jako takie i zarządzanie nimi jest bardzo zbiurokratyzowane. My Polacy mamy tendencję do dalszej komplikacji i utrudniania beneficjentom życia. W naszej instytucji dbamy o to, by beneficjent miał na czas dostarczony komplet informacji. Stale pomagamy i spotykamy się z beneficjentami co jakiś czas. Przywiązujemy dużą wagę do aktualizacji naszej strony www. Próbuje na etapie wdrożenia wyfuskować główne problemy i próbujemy je rozwiązywać. Mamy jednak problem z podziałem zadań pomiędzy IW a IZ. Każdorazowo musimy zwracać się do IZ z zapytaniami o kwestie, które sami moglibyśmy rozstrzygnąć we własnym zakresie”.

„Sformalizowanie wymogów przez IZ jest zbyt wysokie – urzędnicze podejście, bazowanie na zaświadczeniach, a nie oświadczeniach – ta podejrzliwość i przymus dla beneficjentów udowodnienia, że nie są wielbłądami – to strasznie komplikuje. (...) Tu trzeba pewnych zmian w ustawach np. w ustawie o rachunkowości, ustawie o finansach publicznych – w tych kwestiach, które są istotne dla beneficjentów. (...) Wytyczne dla beneficjentów powinny być dopasowane do ich możliwości. Tak naprawdę to sami sobie robimy problemy, bo w innych krajach europejskich jest to znacznie prostsze”.

Komentarz

Powyższy wybór wypowiedzi przedstawicieli IW uświadamia, że są oni świadomi biurokracji i czasami nieracjonalnych wymagań względem beneficjentów. W większości przypadków próbują ułatwiać życie beneficjentom, ale w niektórych sytuacjach nie mają wystarczającej mocy sprawczej i muszą podporządkowywać się wymaganiom IZ. Dla jakości relacji między organizacjami pozarządowymi i IW istotne wydaje się zrozumienie przez te pierwsze, że nie wszystkie regulacje i wymagania administracyjne zależą od IW i że są one pomiędzy przysłowiowym młotem a kowadłem: z jednej strony IZ wywiera presję na efektywne wdrażanie funduszy i przestrzeganie procedur, uniemożliwiając wprowadzanie jakichkolwiek uproszczeń, a z drugiej beneficjenci obwiniają IW za nadmierną biurokrację, brak dobrej woli i komplikowanie im życia.

Rekomendacje

Pierwszą i najważniejszą rekomendacją mającą na celu usprawnienie współpracy między NGOсами i IW jest... wykazanie dobrej woli i chęci zrozumienia IW przez organizacje pozarządowe. Większość procedur nie została przez nie wymyślona i one same chętnie by je uprościły. O wiele bardziej konstruktywnym podejściem jest omówienie z opiekunem projektów tych wymagań, które wydają się być szczególnie trudne do spełnienia dla organizacji i wspólna refleksja nad tym, jak można zapewnić, że będą one wypełniane w sposób jak najmniej obciążający dla organizacji, ale jednocześnie satysfakcjonujący dla IW.

Nie mając możliwości upraszczania procedur czy też formy dokumentów konkursowych, IW skupiają się na tym elemencie, na który mają wpływ: **kształtują relację między opiekunem a szefem projektu.**

„Bezpośredni kontakt z przyszłym wnioskodawcą wydaje się być najbardziej efektywną formą przekazu (konsultacje indywidualne, szkolenia, konferencje, warsztaty). Stopień skomplikowania procedur wymagał jednak także drobiazgowej pracy analitycznej ze strony potencjalnych wnioskodawców – tu istotne było udostępnienie niezbędnych instrukcji i wytycznych – głównie w formie elektronicznej na stronie internetowej urzędu”.

„Bardzo ważny jest przepływ informacji. Bardzo chwalimy sobie usprawnienie dzięki komunikacji e-mailowej. Nie chcemy tu robić biurokracji, chcemy mieć bliski kontakt z beneficjentami. Choć czasem są i tacy beneficjenci, gdzie e-mail czy telefon nie wystarczy – traktują nas jak poważny urząd i tylko forma pisemna im odpowiada. Bez pisma z urzędu ze stemplami i podpisanymi nic się nie dzieje”.

Warto zauważyć, że przedstawiciele IW czasem zwracali uwagę, że to... sami beneficjenci powiększali biurokrację, prosząc o dodatkowe dokumenty lub zaświadczenia. Wynikało to najczęściej z obawy, że jeżeli na wszystko „nie będzie kwitu”, to niektóre wydatki nie zostaną zrefundowane – najgorliwsi chcieli mieć nawet zgodę na te pozycje, które zostały uwzględnione w budżecie projektu.

5.2. FUNKCJA OPIEKUNA PROJEKTÓW

Bardzo ważną osobą jest „opiekun projektu”, ponieważ to on jest najbliżej beneficjenta przez cały czas realizacji projektu. W poprzednim okresie programowania IW borykały się najczęściej z problemem niewystarczającej kadry i zdarzały się sytuacje, gdy jeden opiekun miał pod sobą nawet kilkadziesiąt projektodawców – braki kadrowe szczególnie często były zgłaszane przez IW z poziomu wojewódzkiego. IW są przekonane, że sytuacja, w której opiekun projektu może poświęcić potrzebną ilość czasu na każdy projekt jest luksusem wydatnie wpływającym na jakość wdrożenia.

„Rozwiązaniem idealnym jest sytuacja, kiedy wszystkie czynności podczas obsługi projektu wykonuje jedna osoba. Sytuacja taka jest do zrealizowania w przypadku, gdy kierownik projektu miałby w swoim portfolio 10 – 15 projektów, a nie 40 – 60 projektów, jak to ma miejsce w tej chwili”.

„Każdy projekt ma swojego opiekuna zarówno z Zespołu ds. Projektów Konkursowych, Obsługi Finansowej, jak i Kontroli. Opiekunowie ci posiadają pełną wiedzę na temat konkretnego projektu i beneficjenta i ściśle ze sobą współpracują na każdym etapie realizacji projektu. Istniejący podział zadań jest odpowiedni i sprawdza się w obecnym okresie programowania”.

Część IW dostrzegała jednak możliwość usprawnienia systemu opieki nad projektami. Najczęściej proponowane było jedno rozwiązanie: jeden opiekun dla jednego projektu przez cały okres jego trwania. Zaletą tego rozwiązania było niedublowanie wiedzy na temat jednego projektu w różnych komórkach IW.

„Pożądanym rozwiązaniem byłaby obsługa projektu – od momentu podpisania umowy o dofinansowanie projektu do czasu jego całkowitego rozliczenia – przez jedną osobę. Jedyne kontrola projektu powinna być dokonywana przez osoby, które na co dzień nie mają z nim styczności – gwarantuje to większy obiektywizm tego procesu”.

5.3. STRUKTURA ORGANIZACYJNA IW

W większości przypadków w czasie pierwszego okresu programowania jedyne zmiany jakie zachodziły, to powiększanie stanu kadrowego organizacji. W ramach badania pytano, czy struktura IW była na tyle elastyczna, że pozwalała na odpowiednie dostosowania – interlokutorzy jednogłośnie stwierdzili, że „elastyczność” organizacji jest utożsamiana z „elastycznością funkcji”, czyli możliwością przenoszenia pracowników między działami. Istotne zmiany organizacyjne dokonywane były w perspektywie przygotowania się do wdrażania nowych programów (np. Program Operacyjny Kapitał Ludzki).

„Stosunkowo dobrze oceniam naszą elastyczność, choć faktycznie potrzebna była częsta reorganizacja pracy i w zależności od fazy programu przesuwanie ludzi do nowych zadań: najpierw wszyscy oceniali wnioski o udzielenie dotacji, a potem tej oceny już nie było i trzeba było realizować inne zadania – zawierać umowy, rozliczać projekty, monitorować. Ale do tej pory dobrze dawaliśmy sobie radę”.

„Dostosowaliśmy departament stosownie do wymogów bieżących. Cały czas jednak wiedza była w jednym departamencie. Największe zmiany zachodzą teraz, gdy przygotowujemy się do [wdrażania] PO KL”.

5.4. FILOZOFIA WDRAŻANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

W ramach badania chcieliśmy także przeanalizować jaki jest stan świadomości przedstawicieli IW co do celu wdrażania funduszy strukturalnych. Chcieliśmy sprawdzić czy duża presja IZ na refundację nie zaciemnia celów nadrzędnych wdrażania funduszy strukturalnych, sprowadzając je wyłącznie do efektywnego „wpompowywania pieniędzy” w gospodarkę. Okazało się, że cele są stale czytelne tak dla osób zarządzających IW, jak i dla opiekunów projektów.

Celem najczęściej przez nich wymienianym był **”rozwój gospodarczy”**, czasami **”rozwój regionu”** oraz stwierdzenie, że fundusze pozwolą na **”poprawę jakości życia”**. Nasi interlokutorzy-„zapaleńcy” mówili o tym, że dzięki wyrównywaniu poziomu rozwoju ekonomicznego za pomocą funduszy strukturalnych w krajach UE i wyrównywaniu poziomu ekonomicznego nie pojawiają się konflikty społeczno-ekonomiczne.

Drugim istotnym celem dostrzeganym przez IW był **rozwój beneficjentów ostatecznych**. Przedstawiciele IW zauważają, że dzięki funduszom beneficjenci ostateczni mogą zwiększyć swoje kwalifikacje i „zatrudnialność” (*employability*), a także, wyposażeni w nowe kwalifikacje, nabrać pewności co do swoich szans na rynku pracy.

Trzecim celem wymienianym przez przedstawicieli IW była obserwacja, że dzięki funduszom strukturalnym możliwe staje się **systemowe zapobieganie negatywnym skutkom zmian ekonomicznych**, a nie wyłącznie realizacja działań osłonowych nastawionych na likwidację tych skutków.

„[Beneficjent ostateczny] To jest człowiek, który jest w kłopotcie, zagrożony bezrobociem i my do niego wychodzimy z pomocą. Dajemy mu szkolenia, dzięki nam ma możliwość pracy w różnych zawodach, poprawiamy jego umiejętności i najważniejsze – samopoczucie”.

„Wdrażanie funduszy strukturalnych przyczynia się do podniesienia świadomości społeczeństwa opartego na wiedzy, harmonijnego rozwoju i zapewnia wzrost zatrudnienia”.

Interlokutorzy podkreślali, że środki z funduszy strukturalnych stanowią nową jakość i wskazywali różnice między Funduszem Pracy a Europejskim Funduszem Społecznym. Przedstawiciele IW ocenili, że zasadniczą zmianą jest wprowadzenie logiki myślenia projektowego, nastawionego na wypracowanie konkretnych wyników i odejście od myślenia administracyjno-biurokratycznego. W konsekwencji beneficjenci zaczynają myśleć projektowo i w większym stopniu angażują się w realizację przedsięwzięć.

„Najlepsza definicja jaką znam: Fundusze strukturalne są po to, by chłop spod Lublina nie musiał jechać do Niemiec na saksy. Chodzi tu o spójność, innowacje, likwidację negatywnych skutków społecznych przemian. To jest czysty, żywy biznes to co robimy – Unia jest strukturą, która powinna rozwijać się równomiernie i po to są fundusze strukturalne”.

Jeden z interlokutorów podkreślał, że część otrzymywanych w formie funduszy strukturalnych środków Polska finansuje sama, wpłacając do „wspólnej europejskiej kasy” własne składki; środki te wracają potem w formie funduszy strukturalnych, jednak mają już inny charakter: nie można zmienić celu ich wydania, a więc są niezależne od bieżącej polityki. Osoba, z którą rozmawialiśmy uważała to za wielką zaletę funduszy strukturalnych i szansę na finansowanie rozwiązań długoterminowych, prowadzących do trwałych zmian w gospodarce.

Komentarz

Powyższe wypowiedzi dobitnie udowadniają, że przedstawiciele IW postrzegają fundusze europejskie jako „fundusze humanistyczne”, dzięki którym uda się zrobić dużo dobrego. Mimo potężnej presji wywieranej przez IZ nie uległy one przymusowi „wpompowywania pieniędzy” w gospodarkę za wszelką cenę, ale w swym funkcjonowaniu odnoszą się do priorytetów Działań i ich celów strategicznych. IW doceniają fakt, że fundusze strukturalne pozwolą na wdrażanie rozwiązań systemowych, a ich projektowa logika zmusi do wypracowania konkretnych rezultatów. W tym podejściu są bardzo bliskie sposobowi myślenia NGOśów.

Rekomendacje

Tryb działania projektowego, począwszy od aplikowania o środki aż po sporządzenie raportu końcowego z realizacji projektu, to rzeczywistość dobrze znana organizacjom pozarządowym. IW w ten sam sposób podchodzą do funduszy strukturalnych i ich wdrażania, tak więc należy je traktować jak każdego innego grantodawcę, który ma swoje wymagania formalne. Warto pamiętać, że IW rozumieją cel społeczno-ekonomiczny wdrażania funduszy europejskich i najczęściej są równie zaangażowane w ich wdrażanie jak beneficjenci.

5.5. REALIZACJA CELÓW STRATEGICZNYCH FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W OPINII IW

Przedstawiciele IW byli zgodni, że efektywność wdrażania funduszy strukturalnych jest zmniejszona przez to, że cele strategiczne zostały zdefiniowane w oparciu o ogólnikowe dokumenty programowe, opracowane na poziomie centralnym. Nasi interlokutorzy negatywnie określali projektowanie działań lokalnych w oparciu o dokumenty, które powstały na poziomie centralnym, a więc nie uwzględniały specyfiki lokalnej. Tak więc głównym mankamentem tego sposobu definiowania celów była ich długofalowość, wynikający z niej znaczny stopień ogólności i brak uwzględnienia uwarunkowań lokalnych.

„Oczywiście, że są długoterminowe cele, ale tak realnie to zostały one wyznaczone przed kilku laty w strategii; teraz jak to czytamy, to jest to śmieszne. Trzeba te cele wciąż aktualizować”.

„Mamy strategię województwa do 2013 roku i w takim horyzoncie czasowym funkcjonujemy. Inna sprawa to aktualność i konkretność zapisu celów długofalowych, która pozostawia wiele do życzenia. Mają one właściwie charakter życzeniowy”.

Komentarz

Powyższa sytuacja – formułowania ogólnych celów na poziomie centralnym – miała miejsce w poprzednim okresie programowania (2004-2006). Obecnie w realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych Instytucje Wdrażające mają znacznie więcej do powiedzenia, a w konsekwencji mogą lepiej dostosować do lokalnych potrzeb cele Działań, które mają być zrealizowane dzięki funduszom strukturalnym, szczególnie regionalnym komponentom Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Rekomendacje

NGOsy mogą aktywnie poszukiwać możliwości kontaktu z IW i uwrażliwiać je na ważne społecznie problemy. W ten sposób mogą pośrednio wpływać na to jak będą zdefiniowane cele, które mają być realizowane z funduszy strukturalnych w danym województwie.

Warto zauważyć, że badanie wykazało, że IW, mimo nacisków ze strony IZ i mediów, nie uległy presji „wpompowywania środków z funduszy strukturalnych” w gospodarce, co mogłoby się negatywnie odbić na realizacji celów strategicznych.

„No cóż, nawet wojewoda publicznie mówi, że WUP nie zdążył wydać środków. Władza patrzy na rankingi, kto ile zakontraktował, a my patrzyliśmy jak to się przekłada na praktykę”.

Część IW, z których przedstawicielami rozmawialiśmy twierdziła, że uniknęła presji refundacyjnej, ponieważ przyjęła rolę proaktywną i „jako „pierwsza w kraju” rozpoczęła wdrażanie projektów. Mając już pewną liczbę projektów w realizacji, łatwiej było oprzeć się presji refundacyjnej i kontynuować zapoczątkowane działania. Te instytucje twierdzą, że było to możliwe dzięki dobrze przeprowadzonemu procesowi informowania o funduszach, co zaowocowało odpowiednią liczbą złożonych projektów, spośród których można było wybrać do realizacji te najlepsze.

„Jako pierwsi w Polsce zaczęliśmy wdrażanie i bardzo szybko staraliśmy się wykorzystać środki. Odpowiednio wcześniej wiedzieliśmy o programach. Konkursy mieliśmy zrobione już w 2004 roku”.

„Tak szczerze to „pompowanie” było chyba wszędzie. To było widać w pierwszych konkursach, ale zdecydowaliśmy, że nie odpuścimy z jakości. W pierwszym konkursie tylko 15% wniosków zmieniło się w realizowane projekty. Byliśmy nawet poddani krytyce w mediach, byliśmy piętnowani, że odstajemy. Ale nie zgodziliśmy się zejść poniżej pewnego poziomu jakości wniosków”.

5.6. MAPPING POTRZEB A ALOKACJA ŚRODKÓW

IW nie miały wpływu na wysokość funduszy strukturalnych, które im zostały przyznane do alokacji pomiędzy złożone projekty, choć czasami miały okazję do przedstawienia swoich opinii i potrzeb.

„Nie mieliśmy żadnego wpływu. Środki były alokowane z góry. Za przesunięcia odpowiadała IZ. Częściowo byliśmy zaangażowani w mapping potrzeb, ale tylko w formie doradczej”.

„Były pewne możliwości przesunięcia środków, ale my z nich nie korzystaliśmy. Zrobiliśmy to dokładnie w tej formie, w jakiej zostało nam to przydzielone”.

Przedstawiciele IW nie buntowali się przeciwko centralnemu sposobowi alokacji środków, przyjęto to jako decyzję odgórną, która nie podlegała dyskusji.

„Zasady podziału środków w ramach ZPORR określiła Instytucja Zarządzająca ZPORR. Zarząd Województwa uczestniczył w konsultacjach podziału funduszy na poszczególne Działania. Na podstawie decyzji Zarządu prowadzone były nabory wniosków do poszczególnych działań lub odrębne nabory na określone rodzaje projektów, np. projekty kulturalne, projekty drogowe o ograniczonej skali finansowania, projekty turystyczne. Natomiast nie alokowano środków dla określonej grupy wnioskodawców”.

„Podział środków w ramach ZPORR dokonany był według algorytmu obejmującego stopień rozwoju regionów, np. stopa bezrobocia”.

Tylko w nielicznych przypadkach IW twierdziły, że ich głos doradczy liczył się:

„Tu działała „sufitologia”. Mieliśmy 2 dni na wskazanie wielkości kwot. W przypadku Działania 2.4, niestety, strzeliliśmy po prostu kulą w płot. W innych [Działaniach] było lepiej. Nie mieliśmy danych, na których mogliśmy się opierać”.

„Czasu w ogóle nie było, to było zadanie „na wczoraj”. Nie było narzędzi do stwierdzenia jak przełożyć środki na rozwiązanie problemów. Mieliśmy tylko statystykę, nie wiedzieliśmy nawet czy oni [beneficjenci] zechcą przyjąć te środki”.

Komentarz

W związku z przeprowadzaniem analizy potrzeb na poziomie centralnym i centralnym rozdziałem środków w pierwszym okresie programowania IW na terenie całego kraju nie przeprowadzały mappingu potrzeb lokalnych, ponieważ po pierwsze nie było na to czasu, a po drugie takie działanie nie znalazłoby najprawdopodobniej odzwierciedlenia w środkach alokowanych na realizację określonych działań. Sytuacja zmieniła się znacznie w odniesieniu do aktualnego okresu programowania: IW były odpowiedzialne za przygotowanie regionalnych programów operacyjnych i na przestrzeni 7 lat wdrażania funduszy strukturalnych będą musiały uaktualniać wytyczone w nich cele. Najczęściej nie dysponują niezbędnymi danymi statystycznymi czy też odpowiednimi analizami. Wydaje się, że IW mogą być zainteresowane pomocą ze strony NGOów w ocenie potrzeb i projektowaniu odpowiednich działań.

Rekomendacje

Poszukiwanie przez organizacje pozarządowe kontaktu z przedstawicielami IW może stanowić dobry początek współpracy. NGOsy mogą zaoferować swoją wiedzę na temat lokalnych potrzeb i tym samym wspomóc optymalne sformułowanie celów wdrażania funduszy strukturalnych w ujęciu wojewódzkim.

6. DZIAŁANIA PROMOCYJNE I WSPARCIE BEZPOŚREDNIE W SKŁADANIU WNIOSKÓW

Badanie miało na celu sprawdzenie m.in. jakiego rodzaju działania promocyjne zostały zrealizowane i które z nich są oceniane jako maksymalnie efektywne. W ramach działań promocyjnych organizowano konferencje, seminaria, warsztaty czy też Dni Otwarte, czyli spotkania informacyjne dla potencjalnych beneficjentów w różnej formie. Przedstawiciele IW zgodzili się, że **najbardziej efektywną formą promocji przed konkursem były spotkania bezpośrednie** (indywidualne rozmowy) i **emisja materiałów telewizyjnych**. Opisywano przypadek, gdy następnego dnia po wyemitowanym w TV materiale przed IW ustawiła się kolejka zainteresowanych, choć konkurs miał być dopiero organizowany w przyszłości. Docenianą formą są też **warsztaty**, podczas których potencjalni projektodawcy mogą zapoznać się z metodologią aplikowania i zadać pytania ekspertom prowadzącym zajęcia.

„(...) mieliśmy kilka dobrych konferencji z warsztatami z „burzą mózgow” na temat możliwych projektów. Ściągnaliśmy ich [potencjalnych beneficjentów] do nas i mówiliśmy: A może by tak coś zrobić, pomyślimy razem”.

IW aktywnie poszukiwały projektodawców: najczęściej korzystały ze swoich wcześniejszych kontaktów i kontaktów nawiązanych przez podległe im jednostki, np. przez filie WUP. Warto zauważyć, że część IW – w szczególności WUP-y – stworzyła własne bazy lokalnych organizacji pozarządowych bądź blisko współpracuje z organizacjami skupiającymi NGOsy z terenu danego województwa, aby zapewnić sobie dostęp do beneficjentów z trzeciego sektora. Dodatkowo dużą rolę odegrały też jednostki administracyjne znajdujące się najbliższej społeczności lokalnych – wójtowie i starostowie.

„Promocja była bardzo intensywną pracą. Spotykaliśmy się i u nas w urzędzie, i w powiatach. Robiliśmy spotkania z potencjalnymi beneficjentami. Stworzyliśmy bazę potencjalnych beneficjentów. Informacji do kogo się zwracać szukaliśmy w powiatach. Bazy z listami potencjalnych beneficjentów otrzymywaliśmy też od PUP-ów. Największym zainteresowaniem i odzewem cieszyły się spotkania z beneficjentami – jak ktoś przychodzi porozmawiać z nami, to daje to największe efekty”.

Poza organizowaniem spotkań zamieszczano także informacje w prasie, pojawiały się reklamy i wywiady w radio i telewizji, wysyłano informacje pocztą elektroniczną oraz udzielano informacji w Punktach Konsultacyjnych raz za pomocą strony www. **Internet** był wskazywany przez wszystkich przedstawicieli IW jako **najbardziej efektywne narzędzie w komunikacji z projektodawcami**, zarówno przed konkursem, jak i w trakcie realizacji projektów.

Komentarz

Po raz kolejny okazuje się, że bezpośrednie kontakty z IW są bardzo ważne nie tylko dla powodzenia indywidualnego projektu konkretnego beneficjenta, ale także dla „szerokości rażenia” informacją na temat możliwości skorzystania z funduszy strukturalnych przez NGOsy. Jeżeli organizacja może dostarczyć IW dane innych NGOsów – potencjalnych beneficjentów, to na pewno ten wkład będzie doceniony przez IW, a organizacje pozarządowe będą miały pełniejsze informacje na temat tego, jakie fundusze są do nich adresowane i jakie warunki muszą spełnić, aby z sukcesem po nie aplikować.

Rekomendacje

Badanie pokazało, że najbardziej efektywną formą kontaktu są spotkania „twarzą w twarz”, dlatego też pożądaną jest umawianie się na indywidualne spotkania z przedstawicielami IW, a także korzystanie z usług Punktu Konsultacyjnego oraz uczestnictwo w konferencjach i seminariach. Wydaje się, że dla organizacji zaczynających swoją „przygodę” z funduszami strukturalnymi bardzo pomocne są seminaria i konferencje, gdzie mogą one nabyć podstawową wiedzę dotyczącą aplikowania o fundusze strukturalne i potem realizowania projektów z nich finansowanych. Organizacje z większym doświadczeniem powinny umawiać się na spotkania indywidualne, ponieważ ogólne konferencje i seminaria mogłyby być dla nich stratą czasu. Dodatkowo organizacje doświadczone i niedoświadczone powinny często odwiedzać stronę internetową IW, aby być na bieżąco z informacjami dotyczącymi funduszy strukturalnych. Warto także, aby organizacje pozarządowe nawiązywały i pielęgnowały kontakty z administracją publiczną na różnych szczeblach i współpracowały z nią przy różnych okazjach.

7. APEL PRZEDSTAWICIELI IW

Na koniec wywiadu poprosiliśmy naszych interlokutorów, aby sobie wyobrazili, że stoją przed salą pełną przedstawicieli organizacji pozarządowych i mają minutę na wygłoszenie „apelu-prośby” tak, aby zwrócić ich uwagę na najważniejsze kwestie z perspektywy wdrażania funduszy strukturalnych. Prosiłymi ich o puszczenie wodzy fantazji – pytaliśmy ich o marzenia oraz o to, jakie działania wydają im się konieczne, żeby wzmocnić sektor i, pośrednio, spowodować, że organizacje pozarządowe będą efektywniej aplikować o fundusze strukturalne. Oto, co usłyszeliśmy:

- **Potrzeba wzmocnienia reprezentacji środowiska**

„Generalnie NGOsy oceniam bardzo wysoko. Chcą dobrze wydawać środki publiczne. Brak jest im jednak koordynacji i obecności w świadomości społecznej. Powinny wzmocnić swoją reprezentację, bo ich głos jest zbyt słabo słyszalny”.

- **Współpraca z partnerami z innych sektorów**

„Ja bym stawiał na partnerstwo NGOów z JST. JST dają zabezpieczenia prawne. Komisja Oceny Projektu mniej się boi dać środki dla partnerstwa NGO z JST niż np. dwóm NGOsom”.

„Partnerstwa między podmiotami z różnych sektorów to to, czego nam brakuje, już na wstępie miałyby dodatkowe punkty. Takie partnerstwa są bardziej „kolorowe” i na pewno bardziej efektywne, bo łączą różne punkty widzenia. A partnerstwo z JST to tylko korzyść: daje zabezpieczenie finansowe i od razu pokazuje, że NGO umie współpracować z administracją publiczną”.

„Nie porywać się z motyką na słońce: najpierw jako partner w konsorcjum, potem w roli partnera strategicznego konsorcjum, a dopiero potem jako promotor projektu”.

- **Szukanie nisz projektowych**

„Żeby przygotować dobry projekt należy szukać nisz tematycznych, wstrzelać się w obszary niezagospodarowane”.

„Pieniądze nie są dla podmiotów, tylko na działania”.

„NGOsy powinny mieć dobrą orientację odnośnie tego, co było realizowane, co nie, co się udało, co nie. Taka wiedza na pewno zwiększa szanse powodzenia wniosku, nazwałabym ją wiedzą z map projektów”.

- **Stworzenie systemu małych grantów**

„Współpraca z NGOsamii jest fajna i lubię ją. Sam należę do 5-ciu NGOów. Moje rady: pozarządówka w Polsce jest jeszcze w etapie wykluwania się. Nikt nie rozumie, że można coś robić, bo jest po prostu fajnie. Istnieje potrzeba stworzenia dla NGOów systemu łatwo dostępnych grantów na małe inicjatywy lokalne”.

- **Wzmocnienie zasobów ludzkich organizacji**

„Zawsze miałam dobrą opinię o NGOdach, ale nie wstrzeliły się one z celami w poprzednim okresie programowania. W nowym to na pewno będzie lepiej. Będziemy spotykać się z nimi już od października. Mam do nich zaufanie – nawet jak dostają środki publiczne to mają większą empatię dla beneficjentów ostatecznych i lepiej realizują projekty. Wierzę, że NGOsy realizują bardzo meryto-

ryczne projekty. Powinni wesprzeć się wykorzystując fundusze, np. aby lepiej wyszkolić swoją kadrę. Czasem poza zapałem i chęciami takie osoby z NGOów niewiele umiały i musieliśmy zacząć od przeszkolenia ich”.

„NGOsy nie mają potencjału instytucjonalnego. Widzę bardzo pilną potrzebę zorganizowania szkolenia dla NGOów na temat możliwości pozyskania funduszy strukturalnych i szkolenia czysto warsztatowego – jak to zrobić. Za te pieniądze oni mogą zatrudnić fachowców do realizacji projektów. Tu nie wystarczą społecznicy z zapałem, tu trzeba też rzemieślników do ciężkiej, systematycznej roboty. [NGOsy] Muszą przywiązywać większą wagę do porządku w wydawaniu przyznanych środków i rozliczeń”.

„W realizacji projektu powinien uczestniczyć zespół ideowy i zespół merytoryczny, np. specjaliści od prawa, księgowości, rachunkowości. Ten sektor może być bardzo dobrym pracodawcą, ma na to środki z projektów i są to stawki rynkowe”.

- **IW i NGOsy są partnerami**

„Mam dobrą wiadomość dla NGOów: mamy ten sam cel, czyli realizację jak największej liczby dobrych projektów”.

„Jesteśmy sobie nawzajem potrzebni. NGOsy, szczególnie te z terenu, stają w opozycji do IW i uważają, że komplikuje im ona życie i rzuca kłody pod nogi. IW i NGOsy mają wspólny cel, dostrzeżenie tej prawidłowości ułatwia działanie. Problemem zwykle nie jest realizacja projektu, lecz wymagania formalne, które trzeba spełnić, aby projekt mógł się wydarzyć”.

„Bardzo ważne jest zaufanie do IW, a stale panuje przekonanie, że IW to administracja publiczna, a administracja i „pozarządówka” to inne światy. Trzeba współpracować świadomie i uczyć się, także nawzajem od siebie”.

PODSUMOWANIE

Badanie pokazało, że wdrażanie funduszy strukturalnych w pierwszym okresie programowania 2004-2006 stanowiło duże wyzwanie zarówno dla organizacji pozarządowych, jak i dla IW. Zwykle te dwie instytucje są postrzegane w opozycji do siebie: organizacja pozarządowa jako ta chcąca „wyszarpać” fundusze od IW na realizację swoich szczytnych celów, a IW jako instytucja biurokratyczna utrudniająca te starania. Jak jest naprawdę?

Badanie pozwoliło zaobserwować, że **pewne problemy są wspólne** dla organizacji pozarządowych i dla IW. Jednym z nich jest problem odpowiednich pracowników – bardzo często obydwie instytucje muszą zmagać się z problemem **niewystarczającej liczby pracowników**, czasem także z brakiem pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami – w przypadku IW ten problem dotyczy szczególnie instytucji z poziomu wojewódzkiego, a w przypadku NGOsów sytuacja była gorsza w mniejszych organizacjach o zasięgu lokalnym. Ta sytuacja w większości przypadków owocowała przeciążeniem pracą. Obydwa typy instytucji były zaangażowane w proces, którego **zasady ulegały zmianie w czasie gry**. Niestołość środowiska prawnego i obowiązujących procedur była tak samo uciążliwa dla obydwu stron, choć IW były pomiędzy młotem a kowadłem, ponieważ z jednej strony musiały wypełniać polecenia IZ, a z drugiej były oskarżane przez projektodawców o brak efektywności i biurokratyzowanie procesu.

Obydwie strony **są zaangażowane** w swoje działania i **kierują się misją** w swoich działaniach, choć w przypadku organizacji pozarządowych jest to niejako wpisane w ich wizerunek, a w przypadku IW czasami niedostrzegane z za etykietyki „administracja publiczna”.

Obydwie strony mają **ten sam cel**: realizację jak największej liczby dobrych projektów, które mogą trwale zmienić rzeczywistość i poprawić funkcjonowanie beneficjentów ostatecznych projektów.

Analizując **proces wnioskowania o dofinansowanie i wdrażania projektów**, można wyciągnąć następujące wnioski:

- Jakość składanych wniosków wzrasta wraz z doświadczeniem, zarówno indywidualnych osób, np. zaangażowanych w przygotowywanie wniosku, jak i organizacji.
- Organizacje pozarządowe są postrzegane jako wnioskodawcy bardzo zaangażowani; to zaangażowanie przejawia się m.in. przez nawiązywanie kontaktu telefonicznego i osobistego z przedstawicielami IW w celu aktywnego szukania informacji.
- Sukces wdrożenia projektu w dużej mierze zależy od jakości relacji między beneficjentem a IW zarówno w momencie składania wniosku o dofinansowanie, jak i później w czasie realizacji projektu.
- Przesunięcia budżetowe są normalną rzeczą w projekcie, szczególnie w przypadku budżetów kilkuletnich. Aby propozycje przesunięć zostały zaakceptowane, muszą służyć realizacji celu projektu i konieczne jest ich prawidłowe uzasadnienie.
- Duży problem stanowi rozliczanie projektu i refundacja poniesionych wydatków. Ta kwestia ma szczególne znaczenie dla NGOsów, dla których, w większości przypadków, opóźnienie refundacji stanowi duże wyzwanie dla ich płynności finansowej. Warto podkreślić, że staranność przygotowania dokumentacji finansowej decyduje o szybkości refundacji, tak więc ten etap realizacji projektu nie powinien być w żadnym wypadku traktowany po macoszemu – to wydaje się być dużym wyzwaniem dla NGOsów, które najczęściej postrzegają administrację jako zło konieczne.

Analizując **postrzeganie organizacji pozarządowych przez IW**, można wyciągnąć następujące wnioski:

- Dla IW z poziomu wojewódzkiego organizacje pozarządowe są preferowaną kategorią projektodawców, zależy im na tym, żeby wśród projektodawców były także NGOsy podczas, gdy IW z poziomu centralnego traktują NGOsy po prostu jako jedną z kategorii projektodawców.

- Przedstawiciele IW wyróżniają 2 kategorie organizacji pozarządowych: duże i małe. Duże organizacje zwykle mają doświadczenie w aplikowaniu o fundusze z różnych źródeł, także przedakcesyjnych i przygotowują dobre wnioski. Małe organizacje często tego doświadczenia nie mają, dlatego też ich możliwości pozyskania funduszy strukturalnych są ograniczone.
- NGOsy są docenianą i lubianą kategorią projektodawców: wszyscy interlokutorzy zwracali uwagę na ich zaangażowanie, poczucie misji i „chęć zmieniania świata”.
- NGOsy są cenione za to, że często realizują projekty „trudne”, których nie chcą się podejmować inne typy projektodawców, często są to projekty uzupełniające w stosunku do rozwiązań systemowych; charakteryzują się znakomitą znajomością problemów grupy docelowej i uwarunkowań lokalnych. Dodatkowo przedstawiciele IW cenili walor społeczny realizowanych przez NGOsy projektów i to, że mobilizowały one lokalne społeczności wokół celów projektu.
- Słabością NGOsów jest ich nader skromny potencjał ludzki, infrastrukturalny i organizacyjny, a także częsty brak dywersyfikacji źródeł finansowania i bazowanie tylko na jednym grantodawcy.
- Piętą Achillesową NGOsów jest brak dyscypliny finansowo-księgowej i skrupulatności w przygotowywaniu rozliczeń i wniosków o płatność. Często wynika on z braku odpowiednich kwalifikacji osób obarczonych tym zadaniem, choć często także jest spowodowany lekceważeniem wymogów formalnych i administracyjnych.

Analizując **bariery utrudniające aplikowanie o fundusze strukturalne** organizacjom pozarządowym, można wyciągnąć następujące wnioski:

- Brak zakorzenionej tradycji sektora pozarządowego, co prowadzi do marginalizacji NGOsów z powodu braku odpowiednich rozwiązań prawnych.
- NGOsy mają kłopot z często zmieniającymi się przepisami, z trudnym językiem dokumentacji projektowej oraz z biurokratycznymi i skomplikowanymi procedurami aplikowania.
- Dla wszystkich organizacji pozarządowych kłopot stanowią opóźnienia refundacji poniesionych kosztów; bardzo kłopotliwy był także brak przedpłat, który *de facto* wyeliminował część organizacji pozarządowych z aplikowania o fundusze strukturalne, ponieważ mają one kłopoty z płynnością finansową i nie są w stanie „zakładać” z własnego budżetu.
- Kolejną barierę stanowił brak umiejętności współpracy z przedstawicielami administracji publicznej i niechęć podporządkowywania się wymogom formalnym.

Analizując **architekturę IW oraz cel wdrażania funduszy strukturalnych** można wyciągnąć następujące wnioski:

- IW poważnie podchodzą do współpracy z beneficjentami i czują się współodpowiedzialne za powodzenie projektów, które akceptują do realizacji.
- Wdrażanie funduszy strukturalnych to dla IW zadanie na niespotykaną dotąd skalę.
- Bardzo istotną rolę pełni opiekun projektu, który – w założeniach teoretycznych – miał być odpowiedzialny za przypisane mu projekty aż do końca ich realizacji; często te osoby ulegały wymianie w trakcie wdrażania projektu z powodu dużej fluktuacji kadr.
- IW są świadome celu społeczno-ekonomicznego wdrażania funduszy strukturalnych, nie uległy „presji refundacji” za wszelką cenę, a także myślą o wdrażaniu funduszy strukturalnych w trybie działania projektowego.

Na podstawie powyższych wniosków można sformułować rekomendacje zarówno dla organizacji pozarządowych, jak i dla IW.

Rekomendacje	
Organizacje pozarządowe	Instytucje Wdrażające
<p>Wzmocnienie potencjału ludzkiego</p> <ul style="list-style-type: none"> • Podnoszenie kwalifikacji • Praca z ekspertami • Kapitalizowanie wiedzy z projektów • Sięganie do doświadczeń innych organizacji • Korzystanie z możliwości oferowania wyższych wynagrodzeń w projektach finansowanych ze środków UE 	<p>Wzmocnienie potencjału ludzkiego</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ustabilizowanie zatrudnienia • Wyższe płace
	Większa stabilność otoczenia prawnego, delegowanie maksymalnej liczby uprawnień z poziomu centralnego do IW regionalnych
	Zmniejszenie biurokracji procesu aplikowania i rozliczania dotacji
Lepsza znajomość dokumentacji projektowej i procedur, lepsze przygotowanie do rozmowy przed pierwszym kontaktem z IW	Aktywne poszukiwanie informacji o obowiązujących procedurach i dokumentach; kształtowanie tych, które mogą być zmienione
<p>Dobre przemyślenie celu projektu, jego dopasowania do celów organizacji i dopasowanie do typu konkursu/Działania, do którego wniosek jest składany</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samodzielne przygotowywanie wniosku • Logiczny i klarowny opis projektu • Staranny budżet przygotowany w oparciu o koszty rzeczywiste 	
Więcej kontaktów z IW, aby ustalić wzajemne oczekiwania i najbardziej efektywne formy kontaktu	
<p>Staranne przygotowanie wniosków o płatność – to jeden z etapów realizacji projektu!</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uprzednia lektura dokumentacji jest konieczna 	
<p>Wymogi formalne związane ze środkami unijnymi to „warunek grantodawcy”, a nie celowe utrudnienia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nie warto ich negocjować, trzeba znaleźć najmniej bolesny sposób, aby się do nich dostosować • Podejście „Kochaj albo rzuć” – wymogi formalne trzeba zaakceptować albo nie składać wniosku o dotacje z UE 	<p>Świadomość, że NGOsy są etykietowane jako „niepokorne” i „niesubordynowane formalnie”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trzeba uważać, żeby nie ulec stereotypom, że NGOsy zawsze będą lekceważyły wymagania formalne związane z raportowaniem czy rozliczaniem dotacji
<p>Szukanie partnerstw, szczególnie mile widziane partnerstwa z podmiotami z innych sektorów</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doceniane partnerstwa z JST – korzystne, bo gwarantują zabezpieczenie finansowe • Partnerstwa dają szansę skorzystania z funduszy strukturalnych małym organizacjom 	

ZAŁĄCZNIK 1

Lista Instytucji Wdrażających, które wzięły udział w badaniu

Nazwa IW	Dyrektor	Opiekun
1. Agencja Rozwoju Pomorza	x	x
2. FAPA	x	x
3. Fundacja UAM Poznań	x	
4. Konińska ARR	x	x
5. Kujawsko-Pomorski UM	x	x
6. Lubelska Fundacja Rozwoju	x	x
7. Łódzka ARR	x	x
8. MNiSW	x	x
9. Rzeszowska ARR	x	x
10. UM Dolnośląski	x	x
11. UM Lublin	x	x
12. UM Małopolski	x	
13. UM Opole	x	x
14. UM Podkarpacki	x	x
15. UM Podlaski	x	x
16. UM Pomorski	x	x
17. UM Zachodniopomorski	x	x
18. WUP Białystok	x	x
19. WUP Katowice	x	x
20. WUP Kielce	x	x
21. WUP Kraków	x	x
22. WUP Lublin	x	x
23. WUP Łódź	x	x
24. WUP Olsztyn	x	x
25. WUP Opole	x	x
26. WUP Poznań	x	x
27. WUP Rzeszów	x	x
28. WUP Toruń	x	x
29. WUP Warszawa	x	
30. WUP Wrocław	x	x
31. WUP Zielona Góra	x	x
32. Zachodniopomorska ARR	x	x
33. Fundusz Współpracy	x	x
35. MEN		
36. MPiPS		
37. PARP		x
38. PFRON	x	x
39. WUP Szczecin	x	x

ZAŁĄCZNIK 2

Kwestionariusz dla dyrektorów Instytucji Wdrażających

I. Wstęp – pytania „rozgrzewające”	
1. Jaką nazwę nosi Pani/Pana stanowisko pracy?	
2. Jaki jest Pana/Pani zakres zadań na tym stanowisku w kontekście wdrażania funduszy strukturalnych?	<ul style="list-style-type: none"> • Jaki jest Pana/Pani główny zakres obowiązków na tym stanowisku? • Czy wykonuje Pan/Pani dodatkowe czynności czasem: jakie? w jakich okolicznościach?
3. Czym poza wymienionymi wyżej zadaniami się Pan/Pani jeszcze zajmuje?	<ul style="list-style-type: none"> • Czy jest Pan/Pani odpowiedzialny/-a za inne działania statutowe niż te związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych? • Jeżeli tak, to jak procentowo oceniłby Pan/Pani czas pracy przeznaczony na realizację obu typów zadań?
4. Ile projektów nadzoruje/finansuje reprezentowana przez Pana/Panią IW?	<p>Jaki procent to projekty realizowane przez:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jednostki samorządu terytorialnego • Szkoły wyższe • Organizacje pozarządowe • Podmioty prywatne?
5. Czy liczba pracowników w reprezentowanej przez Pana/Panią IW jest właściwa dla liczby projektów finansowanych/nadzorowanych?	<ul style="list-style-type: none"> • Czy pracownicy są nadmiernie obciążeni pracą? • Czy pracownicy są niedociążeni pracą? • Czy zatrudniona jest odpowiednia liczba pracowników w stosunku do realizowanych zadań?
II. Pytania dotyczące projektodawców	
2.1. Jak są postrzegane organizacje pozarządowe-projektodawcy?	<ul style="list-style-type: none"> • Jakie są mocne i słabe strony współpracy z organizacjami pozarządowymi? • Które z etapów współpracy z organizacjami pozarządowymi przebiegają płynnie, a które stanowią największe wyzwanie?
2.2. Czego najczęściej dotyczą wnioski o dofinansowanie składane do Pani/Pana instytucji przez NGOsy?	<ul style="list-style-type: none"> • Obszar tematyczny • Typ działań
2.3. Czy zauważa Pan/Pani prawidłowość, że pewne typy beneficjentów składają dobre wnioski w ramach określonych działań?	<ul style="list-style-type: none"> • Jeżeli tak, to jakie są to działania i w ramach jakich obszarów?
2.4. Czy są jakieś typy projektów składane przez organizacje pozarządowe, które są wyjątkowo wysoko oceniane przez IW?	<ul style="list-style-type: none"> • Z czego wynika ta wysoka ocena? • Czy NGOsy są w określonym typie projektów wyraźnie dobre?
<i>Jak na tym etapie wnioskowania plasują się NGOsy na tle innych projektodawców?</i>	

III. Pytania dotyczące Instytucji Wdrażających	
3.1. Które z obszarów funkcjonowania Instytucji Wdrażających są kluczowe dla efektywnej realizacji projektu przez beneficjenta?	<ul style="list-style-type: none"> • Przepływ informacji; które z przekazywanych informacji? • Jaki sposób przekazywania informacji wydaje się być najbardziej efektywny? • Organizacja pracy; które zadania? • Struktura organizacji, podział pracy, etc. • Procedury, format dokumentów. • Inne, jakie?
3.2. Kto w Pana/Pani instytucji ma najpełniejszą wiedzę na temat konkretnego projektu lub beneficjenta?	<ul style="list-style-type: none"> • Ponieważ trzeba rozdzielić funkcje rozliczania i monitorowania, nie ma jednej osoby, która ma pełną wiedzę na temat całości procesu aplikowania. Kto wie najwięcej? Kto powinien wiedzieć najwięcej? • Czy stosowany „podział zadań” jest efektywny? • Jaki podział byłby idealny?
3.3. Czy w ostatnim okresie programowania w IW były dokonywane zmiany organizacyjne? Jakie to były zmiany i czemu miały służyć?	<ul style="list-style-type: none"> • Czy poszczególne procesy dotyczące obsługi projektów były przenoszone z jednej komórki organizacyjnej do drugiej i jeżeli tak, to dlaczego? • Jakie są wady i zalety starego oraz nowego rozwiązania?
3.4. Jak Pan/Pani ocenia elastyczność funkcjonowania IW?	<ul style="list-style-type: none"> • Czy i jeżeli tak, to jak mogłaby być ona podwyższona?
3.5. Czy zdarza się, że ocena projektu może w pewnym stopniu zależeć od typu projektodawcy, np. określony typ projektodawców jest przychylniej oceniany niż inny?	<ul style="list-style-type: none"> • W przypadku jakiego typu projektodawców? • Jak Pan/Pani ocenia taką sytuację?
<i>Uwagi, komentarze do całości procesu</i>	
IV. Filozofia wdrażania funduszy strukturalnych	
4.1. Jakie pierwsze skojarzenie przychodzi Panu/Pani do głowy, gdy jest Pan/Pani zapytany/-a o cel wdrażania funduszy strukturalnych przez instytucję reprezentowaną przez Pana/Panią?	<ul style="list-style-type: none"> • Jak można określić filozofię wdrażania funduszy strukturalnych w Pana/Pani instytucji? • Na ile jest jasny dla Pana/Pani cel wdrażania funduszy strukturalnych? Jak by go Pan/Pani określił/-a w dwóch słowach?
4.2. W jakiej perspektywie czasowej zostały w instytucji reprezentowanej przez Pana/Panią ustalone cele wdrażania funduszy strukturalnych?	<ul style="list-style-type: none"> • Czy zostały ustalone długofalowe cele, które powinny przyświecać wdrażaniu funduszy strukturalnych? • Czy są one brane pod uwagę nawet w sytuacji, gdy działania krótkofalowe wydają się być bardziej opłacalne?

<p>4.3. Jak ocenia Pan/Pani bilans między działaniami nastawionymi na „wpompowywanie środków finansowych” w drodze refundacji w stosunku do realizacji długofalowej strategii działania w obszarze, do którego adresowane są wdrażane przez Pani/Pana instytucję Działania z funduszy strukturalnych?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Korzystnie • Niekorzystnie • Najlepiej jak może być • Jakie zmiany potrzebne, aby podnieść efektywność podejmowanych działań?
<p>4.4. Jakie bariery utrudniają podmiotom ubieganie się o środki z funduszy strukturalnych i wdrażanie projektów?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jednostki samorządu terytorialnego • Szkoły wyższe • Organizacje pozarządowe • Podmioty prywatne 	<ul style="list-style-type: none"> • Czy któreś z nich stanowią większą przeszkodę? Jeżeli tak, to jakie? • Ewentualnie, które najczęściej uniemożliwiają pozyskanie funduszy? • Które z tych barier są szczególnie kłopotliwe dla NGOów?
<p>4.5. Jak można ocenić jakość zasad regulujących obszar absorpcji funduszy strukturalnych przez NGOsy w porównaniu z regulacjami wiążącymi dla pozostałych beneficjentów?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jakie ewentualne zmiany/usprawnienie można zaliczyć do koniecznych, a jakie do pożądanych?
<p>4.6. Na jakiej zasadzie/-ach alokowane są środki finansowe w ramach jednego Działania?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Czy w Państwa instytucji powstały własne, dalej idące propozycje podziału środków, zasady alokacji? • Czy istnieją jakieś szczególne zasady dla określonego rodzaju beneficjentów? • Czy są preferowane jakieś typy projektów?
<p>4.7. Czy przed alokacją tych środków dokonano identyfikacji potrzeb (mappingu) potrzeb?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jeżeli nie, to dlaczego? • Jeżeli tak, to jakie kryteria przyjęto na potrzeby tej identyfikacji?
<p>4.8. Czy IW podejmowała jakieś kroki zachęcające do składania wniosków poza ogłoszeniem konkursu?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jeżeli jak, to jakie? • Które z nich były najbardziej efektywne? • Czy w równej mierze były one adresowane do różnych typów projektodawców? W tym do NGOów?
<p>4.9. Czy dla poszczególnych typów podmiotów przewidziano zamknięte konkursy?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jeżeli tak, czy to posunięcie było korzystne z punktu widzenia celów instytucji wdrażającej? • Jeżeli nie, to dlaczego takie konkursy nie zostały zorganizowane? • Konkursy zamknięte dla NGOów?
<p>4.10. Czy IW podejmuje jakieś działania bezpośrednio pomagające w procesie składania wniosków?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Przykładowe działania to: bezpośrednio doradztwo, konsultacje z pracownikami, konsultacje telefoniczne, etc. • Jak jest oceniana efektywność takich działań? • Co można by było dodać?
<p>V. Ogólna ocena współpracy z organizacjami pozarządowymi</p>	
<p><i>Wszelkie uwagi, komentarze do tego zagadnienia</i></p>	

Na koniec naszej rozmowy chciałabym poprosić Pana/Panią o ocenę poszczególnych etapów procesu aplikowania o fundusze. Proponujemy dokonanie oceny z wykorzystaniem skali 1 – 5, gdzie 5 jest wartością najwyższą i oznacza, że ten etap ocenia Pan/Pani dobrze i, mówiąc potocznie, że go Pan/Pani „lubi”. Jeżeli to będzie łatwiejsze, to zamiast skali może się Pan/Pani podzielić pierwszym skojarzeniem, jakie nasuwa się Panu/Pani na myśl w związku z danym etapem aplikowania o fundusze.

Skala 1 – 5* lub pierwsze skojarzenie/komentarz

Skojarzenia – etapy	Wszystkie typy beneficjentów	NGOsy
1. Współpraca z beneficjentami		
2. Pierwszy kontakt z beneficjentem		
3. Stan przygotowania beneficjentów do aplikowania		
4. Ocena formalna		
5. Ocena merytoryczna projektu		
6. Prośby o pomoc na pierwszym etapie projektu		
7. Propozycje przesunięć w budżecie		
8. Wizyta monitoringowa		
9. Kontrola u beneficjenta		
10. Uwagi beneficjenta do informacji pokontrolnej		
11. Współpraca z NGOsamii		

1 – nie znoszę; 2 – może być; 3 – lubię; 4 – b. lubię; 5 – najprzyjemniejsza i najciekawsza część pracy

Kwestionariusz dla opiekunów projektów

I. Wstęp – pytania „rozgrzewające”	
1. Jaką nazwę nosi Pani/Pana stanowisko pracy?	
2. Jaki jest Pana/Pani zakres zadań na tym stanowisku?	<ul style="list-style-type: none"> Jaki jest Pana/Pani główny zakres obowiązków na tym stanowisku? Czy wykonuje Pan/Pani dodatkowe czynności czasem: jakie? w jakich okolicznościach?
3. Czym poza wymienionymi wyżej zadaniami się Pan/Pani jeszcze zajmuje?	<ul style="list-style-type: none"> Czy jest Pan/Pani odpowiedzialny/-a za inne działania statutowe niż te związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych, np. za obsługę bezrobotnych? Jeżeli tak, to jak procentowo oceniłby Pan/Pani czas pracy przeznaczony na oba typy zadań (fundusze i inne)?
4. Iloma projektami się Pan/Pani zajmuje?	<p>Jaki procent to projekty realizowane przez:</p> <ul style="list-style-type: none"> Jednostki samorządu terytorialnego Szkoły wyższe Organizacje pozarządowe Podmioty prywatne? <p>Jak Pan/Pani ocenia liczbę projektów, które ma Pan/Pani pod opieką?</p>

II. Etapy procesu aplikowania o dofinansowanie ze środków UE	
E1: Pierwszy kontakt z aplikującym	
1.1. Jak oceniliby Pan/oceniliby Pani stan przygotowania beneficjentów do aplikowania o środki w pierwszym kontakcie z Instytucją Wdrażającą?	<ul style="list-style-type: none"> • Znajomość wytycznych • Jakość zadawanych pytań • Merytoryczny poziom rozmowy (np. szybkość „łapania” odpowiedzi) • Częstotliwość kontaktów przed złożeniem dokumentów • Forma kontaktów • Ocena w skali: 1 – 5, gdzie 5 = bardzo dobrze <p>Jak na tym etapie wnioskowania plasują się NGOsy na tle innych projektodawców?</p>
E2. Złożenie dokumentacji do IW i ocena formalna	
2.1. Czy jest jakaś grupa podmiotów, których aplikacje są najczęściej niewystarczająco staranne?	<ul style="list-style-type: none"> • Co to znaczy, że aplikacje są niewystarczająco staranne?
2.2. Praktyka niektórych instytucji wdrażających była taka, że na etapie weryfikacji formalnej do poprawy były kierowane wnioski, które miały rażące błędy. Uchybienia mniejszej rangi były łagodniej traktowane. Przy jakim kalibrze błędów wnioski były odsyłane? Na jaki typ błędów można było przymknąć oko?	<ul style="list-style-type: none"> • Jeżeli tak, to jakich typów projektów dotyczyło „łagodniejsze traktowania”? W jakich przypadkach je stosowano? • Jaka jest praktyka w sytuacji, gdy bardzo dobry projekt ma formalne uchybienia?
2.3. Czy bardziej liberalna ocena formalna jest stosowana szczególnie często do określonego typu podmiotów?	<ul style="list-style-type: none"> • Jak się ma sytuacja w stosunku do NGOów?
<i>Jak na tym etapie wnioskowania plasują się NGOsy na tle innych projektodawców?</i>	
E3: Ocena merytoryczna	
3.1. Czy na podstawie oceny merytorycznej projektu można wnioskować o jego „wdrażalności”? Czy otrzymana ocena merytoryczna odpowiada późniejszej łatwości/trudności wdrożenia projektu?	<ul style="list-style-type: none"> • Czy uważacie Państwo, że taka organizacja procesu oceny jest właściwa? • Jakiej jej elementy uważacie za pozytywne? • Jakiej za negatywne? • Co mogłoby zostać zmienione?
3.2. Biorąc pod uwagę różnorodność podmiotów i ich specyfikę działania, jakie elementy są szczególnie brane pod uwagę w czasie oceny w stosunku do różnych typów projektodawców?	<p>W stosunku do:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jednostek samorządu terytorialnego • Szkół wyższych • Organizacji pozarządowych • Podmiotów prywatnych
3.3. Jakiej są najmocniejsze strony wniosków składanych przez podmioty z różnych sektorów?	<ul style="list-style-type: none"> • Jakiej są najmocniejsze strony projektów składanych przez NGOsy?
<ul style="list-style-type: none"> • Jednostek samorządu terytorialnego • Szkół wyższych • Organizacji pozarządowych • Podmiotów prywatnych 	

3.4. Który aspekt wniosku jest istotny dla IW z perspektywy późniejszej prawidłowej realizacji projektu?	<ul style="list-style-type: none"> • Czy w przypadku różnych podmiotów będą to te same aspekty?
<i>Jak na tym etapie wnioskowania plasują się NGOsy na tle innych projektodawców?</i>	
E4: Początkowy etap wdrażania projektu	
4.1. Jak ocenia Pan/Pani gotowość IW do udzielania pomocy na pierwszym etapie wdrażania projektu?	<ul style="list-style-type: none"> • Czy w zależności od tego, jakie podmioty wdrażają projekty różni się pomoc, o którą się zwracają? • Czy przedstawiciele IW są gotowi udzielić pomocy i uważają to za słuszne? • Czy NGOsy zwracają się szczególnie często o pomoc? Czy jest to określony typ pomocy? • Czy NGOsy wyróżniają się pozytywnie/negatywnie na tym etapie na tle innych?
<i>Jak na tym etapie wnioskowania plasują się NGOsy na tle innych projektodawców?</i>	
E5: Kwalifikowalność wydatków w projekcie	
5.1. Jeżeli by to zależało od Pani/Pana jaki typ organizacji zwolniłaby Pani/Pan z obowiązku załączania do wniosku o płatność dokumentów księgowych?	<ul style="list-style-type: none"> • Dlaczego?
5.2. Jak IW reagują na propozycje/prośby przesunięcia w budżecie?	<ul style="list-style-type: none"> • Czy te propozycje są częste? • Jaki rodzaj projektodawców zgłasza racjonalne i uzasadnione ekonomicznie propozycje zmian? • Którzy projektodawcy zgłaszają propozycje zmian trudne do zaakceptowania? • Jakie zmiany mogą być traktowane jako ważniejsze, a jakie jako mniej ważne? Czy są różnice w decyzjach w zależności od typu projektodawcy?
E6: Kontrola u beneficjenta	
6.1. Jak ocenia Pan/Pani stopień przygotowania beneficjenta do kontroli zgodnie z obowiązującymi wymogami?	<ul style="list-style-type: none"> • Jak ocenia Pan/Pani gotowość do współpracy i nastawienie różnych typów projektodawców?
<i>Jak na tym etapie wnioskowania plasują się NGOsy na tle innych projektodawców?</i>	
<i>Uwagi, komentarze do całości procesu</i>	
III. Ogólna ocena współpracy z organizacjami pozarządowymi	
1. Jakie etapy/elementy realizacji projektu stanowią największe wyzwanie dla projektodawców?	<ul style="list-style-type: none"> • Czy określone rodzaje trudności są typowe dla poszczególnych typów projektodawców (jednostki samorządu terytorialnego, szkoły wyższe, organizacje pozarządowe, podmioty prywatne)? • Trudności typowe dla NGOów?
2. Jakie typy projektów składanych przez NGOsy można uznać za szczególnie przydatne/trafne?	<ul style="list-style-type: none"> • Czy są one łatwe czy trudne w realizacji?
3. Jakie są mocne i słabe strony współpracy z organizacjami pozarządowymi?	<ul style="list-style-type: none"> • Dlaczego? • Czy NGOsy różnią się między sobą?

<p>4. Które z etapów współpracy z organizacjami pozarządowymi przebiegają płynnie, a które sprawiają najwięcej kłopotu?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Oceniane etapy: a) pierwszy kontakt i udzielanie informacji b) złożenie dokumentacji i ocena formalna c) negocjacje i podpisanie umowy d) rozliczenie dotacji e) sprawozdawczość i kontrola • Dlaczego tak jest?
<p><i>Uwagi, komentarze do tego zagadnienia</i></p>	
<p>IV. Filozofia wdrażania funduszy strukturalnych</p>	
<p>1. Jakie pierwsze skojarzenie przychodzi Panu/Pani do głowy, gdy jest Pan/Pani pytany/-a o cel wdrażania funduszy strukturalnych przez Pana/Pani instytucję?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Na ile jest jasny dla Pana/Pani cel wdrażania funduszy strukturalnych? Jakby go Pan/Pani określiła w dwóch słowach?
<p>2. Jakie bariery utrudniają podmiotom ubieganie się o środki z funduszy strukturalnych i wdrażanie projektów?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Czy któreś z nich są poważniejsze, a inne mniej poważne? • Ewentualnie, które najczęściej uniemożliwiają pozyskanie funduszy? • Które z tych barier są szczególnie kłopotliwe dla NGOów?
<p>3. Na jakiej zasadzie/-ach alokowane są środki finansowe w ramach jednego Działania w Państwa instytucji?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Na jakie typy projektów? • Czy dla określonego rodzaju beneficjentów? • W jaki sposób zasady alokacji zostały wypracowane?
<p>4. Czy przed alokacją tych środków dokonano identyfikacji potrzeb?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Jeżeli nie, to dlaczego?

Na koniec naszej rozmowy chciałabym poprosić Pana/Panią o ocenę poszczególnych etapów procesu aplikowania o fundusze. Proponujemy dokonanie oceny w wykorzystaniem skali 1 – 5, gdzie 5 jest wartością najwyższą i oznacza, że ten etap ocenia Pan/Pani dobrze i, mówiąc potocznie, że go Pan/Pani „lubi”. Jeżeli to będzie łatwiejsze, to zamiast skali może się Pan/Pani podzielić pierwszym skojarzeniem, jakie nasuwa się Panu/Pani na myśl w związku z danym etapem aplikowania o fundusze.

Skala 1 – 5* lub pierwsze skojarzenie/komentarz

Skojarzenia – etapy	Wszystkie typy beneficjentów	NGOsy
1. Współpraca z beneficjentami		
2. Pierwszy kontakt z beneficjentem		
3. Stan przygotowania beneficjentów do aplikowania		
4. Ocena formalna		
5. Ocena merytoryczna projektu		
6. Prośby o pomoc na pierwszym etapie projektu		
7. Propozycje przesunięć w budżecie		
8. Wizyta monitoringowa		
9. Kontrola u beneficjenta		
10. Uwagi beneficjenta do informacji pokontrolnej		
11. Współpraca z NGOami		

1 – nie noszę; 2 – może być; 3 – lubię; 4 – b. lubię; 5 – najprzyjemniejsza i najciekawsza część pracy

