



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
KUJAWSKO-POMORSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



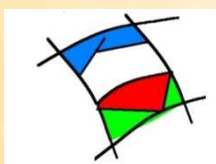
Badanie ewaluacyjne współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Analiza zdolności podmiotów działających na obszarach wiejskich do absorpcji funduszy unijnych w zakresie oddolnych inicjatyw lokalnych w ramach PO KL

STRESZCZENIE WYKONAWCZE

Wykonawcy:

Grupa Doradcza Wspierania Rozwoju Regionalnego TROJDEN Paweł Kościelecki
(Lider)



EGO s.c. (Partner)



WARSZAWA 2009

Streszczenie wykonawcze

Głównym celem badania było określenie zdolności podmiotów działających na obszarach wiejskich do absorpcji środków EFS z Działań 6.3, 7.3 oraz 9.5 PO KL w zakresie oddolnych inicjatyw lokalnych w województwie kujawsko-pomorskim.

Główne wnioski z badania:

- 1) Badanie wykazuje, iż w województwie kujawsko-pomorskim istnieją obszary, z których instytucje są aktywne i skuteczne (powiat chełmiński i golubsko-dobrzyński) oraz na drugim biegunie, powiaty o niskiej aktywności i niskiej skuteczności pod względem liczby Beneficjentów, korzystających ze środków Działań 6.3, 7.3 i 9.5 PO KL (powiaty: aleksandrowski, brodnicki, rypiński, sępoleński, tucholski, włocławski, żniński).
- 2) W województwie kujawsko-pomorskim jednym z najsilniejszych beneficjentów są Lokalne Grupy Działania, które jako aktorzy inicjatyw lokalnych są traktowane w sposób priorytetowy. Silnym Beneficjentem są także podmioty gospodarcze, które stanowią relatywnie niewielką grupę Beneficjentów, ale charakteryzują się wysokim „wskaźnikiem sukcesu” w aplikowaniu o środki.
- 3) Beneficjenci aktywnie poszukują informacji na temat PO KL 2007-2013, przy czym zasadniczym źródłem wiedzy pozostaje Internet. Beneficjenci pozostają jednakże bierni wobec sytuacji, w których zidentyfikują w dokumentacjach konkursowych luki i niespójności. Przyczyną tego może być mała swoboda w poruszaniu się po dokumentacji konkursowej i przyjmowanie literalne wytycznych konkursowych.
- 4) Beneficjenci nie znają pojęcia zasady *empowerment* i nie potrafią go zdefiniować, choć jest to jeden z istotnych elementów podejścia w generowaniu projektów z zakresu lokalnych inicjatyw oddolnych. Niemniej jednak Beneficjenci w sposób intuicyjny poszukują metod aktywizacji społeczności lokalnych, diagnozowania ich potrzeb oraz konsultowania z nimi zakresu projektów.
- 5) W procesie składania wniosków przez Beneficjentów wpływ na „wskaźnik sukcesu” (czyli relacji wniosków złożonych do wniosków pozytywnie ocenionych) ma nie tylko aktywność samych Beneficjentów i chęć składania przez nich wniosków, ale również stosowane procedury oceny wniosków złożonych do poszczególnych konkursów przez poszczególne IP oraz IP2, przy czym podejście do ocenianych projektów jest zróżnicowane. Należy przy tym zauważyć, iż z konkursu na konkurs liczba Beneficjentów aplikujących i odnoszących sukces wzrasta, co należy ocenić bardzo pozytywnie.

Patrz szerzej
s. 9-14
Raportu
Końcowego

Patrz szerzej
s. 16-34
Raportu
Końcowego

- 6) Badanie wykazuje, iż co dziesiątego Beneficjenta trudno będzie namówić do efektywnego aplikowania o środki PO KL. Można założyć, iż w ich zakres zainteresowania po prostu tego typu inicjatywy nie wchodzi i działania promocyjne w stosunku do nich pozostaną mimo zaangażowanych sił i środków po prostu nieefektywne.
- 7) Badanie pokazuje, iż zasada *empowerment* realizowana jest na badanym obszarze w bardzo niewielkim stopniu. Brak zainteresowania lokalnej społeczności nie stanowi bariery w przypadku aktywnych wnioskodawców, jednak przekonanie o niechęci mieszkańców do angażowania się w oddolne inicjatywy może być przyczyną, dla której część z potencjalnych Beneficjentów nie zdecydowała się na złożenie wniosku w ramach konkursów do Działań 6.3, 7.3 i 9.5.
- 8) Zdaniem Beneficjentów, problemem w procesie aplikacji jest wysoki poziom komplikacji procedur konkursowych oraz nadmiar dokumentacji konkursowej. Głównym źródłem błędów we wnioskach jest niedostateczne zapoznanie się wnioskodawców z wytycznymi, co częściowo wynika z tego, że dokumentacja ta bardzo często się zmienia i składa się na nią bardzo wiele elementów nie stanowiących spójnej całości.
- 9) Beneficjenci podejmują decyzję o aplikowaniu o środki do poszczególnych konkursów na konkretne działania na podstawie informacji o dostępnej alokacji środków oraz systemie oceny formalnej wniosków. Im większa alokacja i mniej restrykcyjna metoda oceny projektów, tym popularność konkursu jest większa.
- 10) Wyniki badania wskazują, iż wewnętrzne cechy organizacji, jej struktura i kultura organizacyjna mają istotny wpływ na skuteczność w aplikowaniu o środki w ramach inicjatyw oddolnych. Wielkość i doświadczenie organizacji, zdolność do długoterminowego planowania przyszłości, kompetencje i liczba jej pracowników, ich nastawienie na współpracę z otoczeniem to kluczowe czynniki wpływające na aktywność organizacji i skuteczność ich działań.
- 11) Zdolność absorpcyjna podmiotów zależy nie tylko od nich samych, ale i od warunków, w jakich przyszło im działać. Wpływ na nią mają doświadczenie (w tym we współpracy ze środowiskami lokalnymi i znajomość ich potrzeb) podmiotu i stabilność kadry, posiadanie komórki lub osób odpowiedzialnych za pozyskiwanie funduszy na działalność, struktura oraz status organizacyjny i prawny instytucji, posiadanie alternatywnych źródeł finansowania oraz aktywnego i sprawnie działającego Lidera (w Partnerstwach). Warunki środowiskowe, wpływające na zdolność absorpcyjną podmiotu dotyczą przede wszystkim samych zapisów PO KL, zasad konkursowych, kryteriów oceny i kompetencji asesorów

oceniających wnioski oraz harmonogramu rozstrzygnięcia konkursów. Skuteczność słabszych instytucjonalnie podmiotów może zostać zwiększona przez lepsze zarządzanie, dobrą znajomość potrzeb lokalnych i zaangażowanie tworzących ją ludzi oraz stworzenie odpowiednich warunków zewnętrznych. Mogłoby to polegać na uproszczeniu i przejrzystym formułowaniu przepisów, szybkiej i fachowej („rozumiejącej”, a nie ukierunkowanej formalistycznie) ocenie wniosków, zarezerwowaniu części środków w konkursie na sfinansowanie tych projektów, które przeszły pozytywnie proces odwoławczy.

- 12) Sprawne posługiwanie się językiem projektowym, wymaga dużego doświadczenia. Częste zmiany wytycznych, problemy z dopasowaniem potrzeb lokalnych z warunkami konkursu, trudności z zachowaniem logiki interwencji, złożeniem budżetu, wypełnieniem części opisowej wniosku czy zebraniem odpowiedniej dokumentacji to największe bariery stojące przed niedoświadczonym wnioskodawcą. Do tych problemów, mających charakter obiektywny dochodzi jeszcze strach przed popełnieniem błędów, czego konsekwencją jest w wielu przypadkach odrzucenie wniosku. Instytucje mające za zadanie wsparcie dla wnioskodawców powinny, przygotowując swoją ofertę, pamiętać również o takich przyszłych Beneficjentach, którzy stojąc na początku swojej drogi o pozyskanie środków posiadają braki nie tylko w wiedzy, ale muszą również pokonać swoje lęki.
- 13) Lokalni Liderzy odgrywają w inicjatywach oddolnych niezwykle istotną rolę zarówno przy identyfikacji potrzeb środowisk lokalnych, jak i późniejszej realizacji projektu. Przeprowadzone badanie udowodniło, że wnioskodawcy mający z nimi bezpośredni kontakt lepiej potrafią zidentyfikować potrzeby Beneficjentów ostatecznych i skuteczniej aplikują o środki. Rola Liderów lokalnych jest tym ważniejsza, im trudniej dotrzeć do Beneficjentów ostatecznych. Liderzy są wtedy nie tylko źródłem informacji o takich Beneficjentach, ale pomagają w dotarciu do nich i zachęceniu ich do udziału w projekcie.
- 14) Budowanie partnerstwa to proces wymagający zaufania, świadomości wspólnych celów i priorytetów, dobrego przepływu informacji między Partnerami i aktywnego, akceptowanego przez Partnerów Lidera. Niezależnie od sposobu budowania Partnerstwa (oddolny czy odgórny) Partnerstwo przyczynia się do aktywizacji środowisk lokalnych poprzez wzmacnianie wspólnego potencjału tworzących Partnerstwo organizacji, pozyskiwanie wiedzy zewnętrznej i czerpanie ze wspólnego doświadczenia.
- 15) Duże organizacje, mające doświadczenie w aplikowaniu o środki i realizacji projektów nie potrzebują wsparcia, gdyż posiadają kadry doskonale zorientowane

w PO KL i warunkach konkursowych. Z punktu widzenia instytucji wspomagających przyszłych Beneficjentów najlepiej wspierać organizacje, których doświadczenie nie pozwala na samodzielne, skuteczne ubieganie się o dofinansowanie i realizację projektów. Organizacje te, uzyskawszy odpowiednią pomoc dają nadzieję na szybkie osiągnięcie stanu umożliwiającego skuteczną aplikację w konkursach. Nie należy jednak zapominać o najmniejszych i najmniej doświadczonych organizacjach, często posiadających dobre pomysły, ale zagubionych w obliczu zbyt trudnych dla nich problemów. Działania wobec nich skierowane są z jednej strony bardzo proste, a z drugiej wymagają dużego zaangażowania sił i środków. Podejmowanie ich jest jednak celowe, ze względu na zapobieganie petryfikacji istniejącego składu Beneficjentów.

- 16) W potencjale Beneficjentów, a konsekwencji w ich zdolnościach absorpcyjnych istnieją nie tylko różnice w obrębie poszczególnych grup organizacji, ale także istotne różnice przestrzenne. Najmocniejsze organizacje lokują się w centralnej części województwa, słabsze i mniej aktywne w aplikowaniu (oraz mniej skuteczne jeśli chodzi o składanie dobrych projektów) lokują się na peryferiach województwa, szczególnie w jego części południowo-wschodniej. W przypadku budowania Partnerstw mamy do czynienia z kilkoma zgoła odmiennymi zjawiskami. Część instytucji traktuje wchodzenia w koalicje projektowe koniunkturalnie, poszukując silniejszego pod względem finansowym i organizacyjnym Partnera i licząc na dodatkowe punkty strategiczne za aplikowanie do konkursu w Partnerstwie. Z drugiej jednak strony znaczna część projektów budowana jest w autentycznych Partnerstwach, z poszanowaniem wszelkich pozytywnych zasad.
- 17) Istnieją dwie metody budowania Partnerstwa: oddolna, kiedy to inicjatywa budowania projektu i Partnerstwa wypływa ze strony lokalnych instytucji oraz odgórna, w których to wiodącą rolę odgrywa instytucja spoza lokalnej społeczności (najczęściej o znacznym potencjale organizacyjnym i instytucjonalnym oraz doświadczenia). Partnerstwa mają przede wszystkim charakter projektowy, nastawiony na realizację projektów. Istotną słabością systemu jest brak myślenia o Partnerstwach w kategoriach długofalowych, strategicznych.
- 18) Badani Beneficjenci stosunkowo często wymieniali obszary, w których najbardziej potrzebne im było wsparcie instytucji zaangażowanych we wdrażanie PO KL w regionie. Przebadani wnioskodawcy jako problem na etapie przygotowywania wniosku najczęściej wskazywali krótkie terminy składania wniosków, dostosowanie potrzeb Beneficjentów do wymogów projektu, a więc

przetłumaczenie lokalnych potrzeb na język projektowy, a także określenie celów i rezultatów projektu. Wśród wymienionych kwestii najczęściej pojawiały się problemy z generatorem wniosków niejasne zapisy konkursowe oraz trudności z uzyskaniem wymaganych danych statystycznych.

- 19) Do najbardziej istotnych problemów natury organizacyjno-formalnej, niezależnych od Beneficjentów należą opóźnienia w ocenie wniosków i na etapie podpisywania umów, wynikające z niewystarczających zasobów ludzkich w IP oraz IP2, bardzo długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcie konkursów, mnogość dokumentacji konkursowej

Patrz szerzej
s. 73-83
Raportu
Końcowego

Rekomendacje wynikające z badań

Działania IP oraz IP2 polegać powinny na dalszym wzmacnianiu i wykorzystywaniu mocnych stron Beneficjentów oraz redukcji zagrożeń, wynikających ze słabych stron wdrażania PO KL w regionie. W dalszej kolejności instytucje te powinny przyjąć strategię *agresywną*, to znaczy wykorzystać szanse, jakie pojawiają się w środowisku Beneficjentów.

Działania powinny polegać na :

- Tworzeniu „banku dobrych pomysłów na projekty”, który nie musi być tożsamy z bankiem „dobrych praktyk” realizowanych projektów.
- Rozpowszechnieniu kampanii promocyjnej, która promowałaby rolę sołectw i grup samo-organizacyjnych na obszarach wiejskich (np. koła gospodyń wiejskich) w docieraniu do grup docelowych przez Beneficjentów.
- Sporządzeniu podręcznika dotyczącego dobrego zarządzania projektem.
- Organizacji wspólnego forum (grupy roboczej) IP, IP2, ROEFS oraz Beneficjentów (na zasadzie otwartego dostępu tych ostatnich) w celu identyfikacji sposobów, które ułatwiałyby budowanie przez doświadczone instytucje Partnerstw na obszarach mało aktywnych pod względem aplikowania w województwie.
- Przeformułowania opisów w dokumentacji projektowej, tak, aby była ona pisana jasnym, przejrzystym językiem, z podawaniem przykładów dotyczących formułowania celów szczegółowych, celów ogólnych, produktów projektu, sposobu wyliczania kosztów pośrednich, tworzenia harmonogramu etc.
- Przeformułowania opisów na broszurach i ulotkach, dotyczących Działań 6.3, 7.3 i 9.5, tak, aby opisy w nich nie powinny być kalką zapisów z SzOP PO KL.
- Ujednoliceniu sposobów oceny wniosków przez wszystkie z IP i IP2 ze wskazaniem na jej liberalizację, z uwzględnieniem dobrych praktyk, stosowanych przez IP w Urzędzie Marszałkowskim.
- Ujednoliceniu procedur (zwłaszcza kwestii czasowych) podpisywania umów o dofinansowanie i wprowadzenie we wszystkich instytucjach zasady jednego „opiekuna” projektu, z uwzględnieniem dobrych praktyk i rozwiązań, stosowanych przez IP2 w Wojewódzkim Urzędzie Pracy.
- Przeformułowaniu kryteriów strategicznych (szerzej o tym w rekomendacji nr 9 na s. 93 Raportu Końcowego).

- Harmonizacji zadań promocyjnych z harmonogramami konkursów (szerzej o tym w rekomendacji nr 7 na s. 92 Raportu Końcowego).
- Poprawę komunikacji między ROEFS a IP (szerzej o tym w rekomendacji nr 7 na s. 92 Raportu Końcowego).
- Podjęciu działań, mających na celu powołanie ponowne ROEFS we Włocławku lub własnej instytucji, która pełniłaby analogiczne funkcje jak ROEFS, w odniesieniu do Beneficjentów w części południowo-wschodniej regionu kujawsko-pomorskiego.

Patrz szerzej
s. 87-94
Raportu
Końcowego