



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Samorząd Województwa Wielkopolskiego  
Wojewódzki Urząd Pracy  
w Poznaniu

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



WOJEWÓDZKI URZĄD PRACY W POZNANIU

*raport końcowy*

# Barierzy

w aplikowaniu o środki z EFS  
przez jednostki samorządu terytorialnego \*  
w województwie wielkopolskim

## Słownik terminów i skrótów używanych w raporcie

CATI	(ang. <i>Computer Assisted Telephone Interviewing</i> ) – badanie ankietowe realizowane z wykorzystaniem telefonu ze wspomaganie komputerowym
F2F	(ang. <i>Face-to-face</i> ) – indywidualny wywiad pogłębiony
FGI	(ang. <i>Focus Group Interview</i> ) – zogniskowany wywiad grupowy; dyskusja grupowa nt. określonych zagadnień
IDI	(ang. <i>In-Depth Interview</i> ) – indywidualny wywiad pogłębiony
IOK	Instytucja Ogłaszająca Konkurs
IP	Instytucja Pośrednicząca
IZ	Instytucja Zarządzająca PO KL, Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
KOP	Komisja Oceny Projektów
KSI SIMIK 07-13	Krajowy System Informatyczny SIMIK 2007-2013
MOPR	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie
OPS	Ośrodek Pomocy Społecznej
PAPI	(ang. <i>Paper and Pencil Interview</i> ) – wywiad bezpośredni z wykorzystaniem kwestionariusza papierowego
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
ROEFS	Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
SRP	Stan Realizacji Projektów – baza projektów dofinansowanych w ramach NPR 2004-2006
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

## Streszczenie

Niska aktywność jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w porównaniu z innymi podmiotami aplikującymi o dofinansowanie w ramach PO KL sprawiła, iż konieczna stała się diagnoza sytuacji w tym zakresie – diagnoza barier w ubieganiu się o środki z PO KL, ich źródeł oraz potencjalnych rozwiązań.

Badanie dotyczy czterech Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki realizowanych w ramach komponentu regionalnego:

- VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich
- VII Promocja integracji społecznej
- VIII Regionalne kadry gospodarki
- IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach

Badaniem objęte zostały jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego oraz jednostki im podległe, które mogą aplikować o środki w ramach PO KL. W województwie wielkopolskim działają: 4 powiaty grodzkie (miasta na prawach powiatu: Kalisz, Konin, Leszno i Poznań) oraz 31 powiatów ziemskich, 226 gmin – w tym 19 miejskich, 90 miejsko-wiejskich oraz 117 gmin wiejskich. To w sumie ponad 250 odrębnych jednostek samorządu terytorialnego, zaś w każdej z nich działają jednostki im podległe – PUP, PCPR, OPS. Dodatkowo powiatom i gminom podlegają jeszcze szkoły i zespoły szkół. Razem to potężna – licząca może nawet 1000 jednostek liczba podmiotów, które potencjalnie mogłyby wykorzystać pieniądze unijne w ramach PO KL.

Zamawiający – Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu wskazał następujące główne cele badania<sup>1</sup>:

- Diagnoza barier utrudniających lub uniemożliwiających JST aplikowanie o środki z EFS;
- Oszacowanie zainteresowania JST ubieganiem się o dofinansowanie z EFS;
- Identyfikacja czynników zwiększających zainteresowanie JST aplikowaniem o środki z EFS;
- Analiza możliwości absorpcyjnych JST.

W badaniu uwzględnione zostały kryteria:

- **Skuteczność** – kryterium to służy ocenie Instytucji Pośredniczącej pod kątem niwelowania barier i problemów w pozyskiwaniu środków z EFS przez JST,
- **Efektywność** – kryterium to umożliwi ocenę poziomu „ekonomiczności” Instytucji Pośredniczącej w procesie niwelowania barier w dostępie do środków z EFS oraz z ich wykorzystania,
- **Adekwatność** – kryterium to pozwala określić czy właściwie zostały zidentyfikowane wąskie gardła w dostępie do środków z EFS oraz w racjonalnym wykorzystaniu tych środków.

Przedstawiane w raporcie wyniki ewaluacji służyć będą wyeliminowaniu barier, na jakie napotykają JST na etapie pozyskiwania środków z EFS oraz na etapie realizacji projektów. Badanie przyczyni się do usprawnienia wdrażania PO KL w regionie oraz polepszy dynamikę osiągania wskaźników.

Wykorzystany w ramach projektu schemat badawczy skonstruowany został zgodnie z zasadą triangulacji metod, źródeł danych oraz etapów badawczych. W procesie badawczym uwzględnione zostały dwie, ściśle powiązane ze sobą ścieżki analizy – jakościowa oraz ilościowa, zaś we wnioskowaniu schematy *top-down* i *bottom-up*.

W ramach badań wykorzystano metody i techniki:

- Desk research – analiza danych zastanych
- IDI – indywidualny wywiad pogłębiony
- Case study – studium przypadku
- PAPI – wywiad bezpośredni z kwestionariuszem papierowym
- CATI – wywiad telefoniczny ze wspomaganie komputerowym

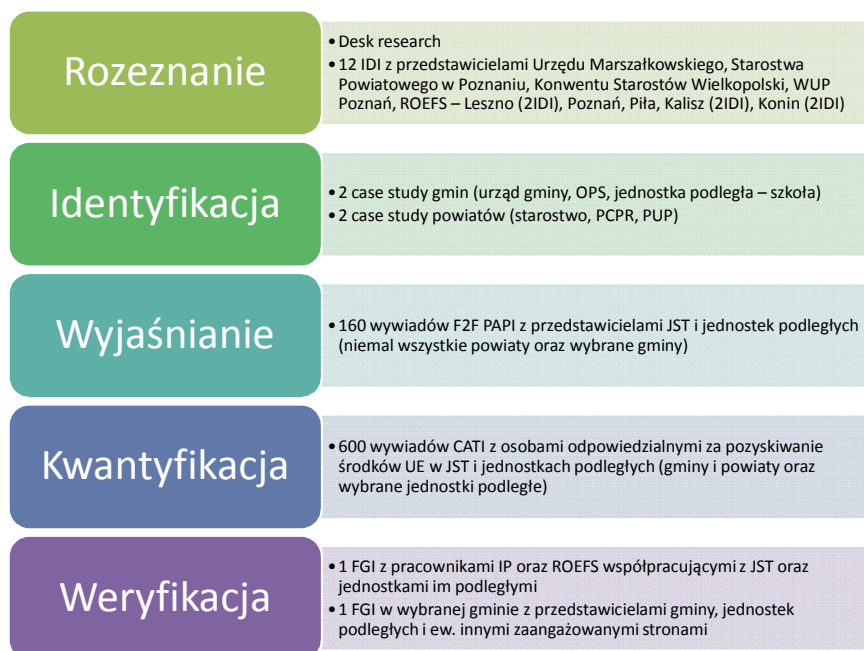
---

<sup>1</sup> Przez JST rozumiemy Jednostki Samorządu Terytorialnego oraz jednostki im podległe.

- FGI – zogniskowany wywiad grupowy oraz panel ekspercki

Badanie realizowane było w kilku etapach: 1) rozeznania; 2) identyfikacji; 3) wyjaśniania; 4) kwantyfikacji; 5) weryfikacji.

Schemat 1 Etapy badania ewaluacyjnego



### Analiza aktywności JST w ubieganiu się o środki z EFS

Aktywność w aplikowaniu o środki na poziomie powiatowym jest dużo wyższa, niż na poziomie gminnym – co zapewne przede wszystkim wynika z dostępności dla PUP i PCPR zamkniętych Poddziałañ, gdzie nie mają one dodatkowej konkurencji. Wśród wnioskodawców poziomu powiatowego znajdujemy wszystkie wielkopolskie Powiatowe Urzędy Pracy, 20 Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie (niemal 2/3 wszystkich PCPR) oraz 23 starostwa powiatowe (2/3 wszystkich starostw). Wśród wnioskodawców znalazło się także 120 urzędów gmin (nieco ponad 50% wszystkich gmin), 113 Ośrodków Pomocy Społecznej (50% ogółu OPS) oraz 83 placówki edukacyjne lub kulturalne (bardzo mała część tych placówek).

Obserwowane zainteresowanie poszczególnymi Priorytetami, Działaniami i Poddziałaniami jest zbieżne z celami statutowymi poszczególnych JST – o ich wyborze decyduje najczęściej zakres działalności projektodawcy – skupiają się na wykorzystaniu środków we własnych działaniach wobec swoich „klientów”.

Najbardziej popularnym Priorytetem jest Priorytet IX – z racji faktu, iż w jego ramach starają się o dofinansowanie bardzo liczne gminy i placówki edukacyjne, a także starostwa powiatowe (większa liczba potencjalnych beneficjentów przekłada się na dużą liczbę wniosków).

Deklarowane plany co do przyszłego wykorzystania środków z PO KL są bardzo szerokie. Aplikowanie w ciągu najbliższych 2 lat deklarują wszystkie PUP-y, ponad 90% starostw i PCPR, ponad 80% OPS, ponad 70% gmin i więcej niż 60% badanych placówek edukacyjnych. Należy zatem spodziewać się ze strony JST pewnego poziomu aktywności w aplikowaniu o środki z PO KL, choć powyższe deklaracje z pewnością są zawyżone – w badaniu poświęconym problemom aktywizacji JST trudno jest wprost przyznać, że nie planuje się aplikowania, bo działania takie ewidentnie są pożądane i istnieje presja społeczności lokalnych do ich wykorzystania. Co więcej, nawet szczerze deklaracje na pewno nie przełożą

się w 100% na realnie złożone wnioski – ze względu m.in. na bariery w aplikowaniu opisane w raporcie.

Mapa aktywności wielkopolskich JST uwidacznia istotne różnice między regionami. Można wskazać trzy ośrodki, gdzie JST i ich jednostki podległe wykazują się ponadprzeciętnie wysoką aktywnością – w ośrodkach tych w ramach każdego z powiatów złożono co najmniej 40 wniosków o dofinansowanie z PO KL. Są to:

- Poznań i jego okolice, w tym sąsiadujące powiaty nowotomyski, kościański i gnieźnieński
- Konin i jego okolice wraz z powiatem tureckim
- Powiat czarnkowsko-trzcianecki

Z kolei „białymi plamami” na mapie aktywności w aplikowaniu o środki z PO KL są powiaty południowej części województwa (za wyjątkiem rawickiego i krotoszyńskiego) – tutaj negatywnie w porównaniu z innymi dużymi miastami wyróżnia się Leszno. Do białych plam zaliczyć też należy powiaty międzychodzki, obornicki i chodzieski.

Z analizy aktywności gmin wyłania się obraz bardzo aktywnych gmin miejskich oraz raczej mało aktywnych gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich. Na szczeblu gminnym co czwarty wniosek w ramach komponentu regionalnego PO KL został złożony przez JST gminy miejskiej, choć udział takich gmin w ogóle gmin wielkopolskich to zaledwie 8%. Widać zatem wyraźnie, iż w gminach miejskich opracowywanych jest wiele wniosków. Z drugiej jednak strony spośród tych wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania zostało jedynie 19%.

Tymczasem gminy miejsko-wiejskie charakteryzuje przeciętna aktywność: w 40% gmin miejsko-wiejskich opracowano 43% wniosków (a zatem przeciętnie na każdą tego typu gminę przypada co najmniej 1 wniosek), choć ich skuteczność jest wyższa niż gmin miejskich, bo zakwalifikował się co czwarty wniosek.

Najgorzej pod względem aktywności wypadają gminy wiejskie, których udział w ogóle gmin to 52%, ale wśród projektów JST gmin wiejskich złożyły zaledwie 32%, za to z lepszym skutkiem (30% zakwalifikowanych). Nieco wyższy odsetek wniosków zakwalifikowanych z gmin wiejskich może mieć związek ze składaniem wniosków na inicjatywy lokalne, zastosowaniem kryteriów strategicznych preferencji dla projektów realizowanych na obszarach wiejskich, ale też jest pośrednim efektem nieco mniejszej liczby złożonych wniosków w porównaniu z gminami miejsko-wiejskimi (mniejsza konkurencja wśród gmin wiejskich)

Na poziomie gminy najwięcej wniosków składają Urzędy Gmin (48%) oraz placówki edukacyjne (33%). OPS-y złożyły w sumie 19% wniosków – głównie na Działania skierowane wyłącznie do nich w trybie systemowym – tym zapewne należy tłumaczyć wysoką skuteczność ich aplikacji: aż 80% zakwalifikowanych projektów w porównaniu z 14% gmin oraz 10% placówek edukacyjnych.

Wśród złożonych na szczeblu powiatowym wniosków blisko połowa pochodziła ze starostw powiatowych – z czego jedynie 9% zostało zakwalifikowanych do dofinansowania. Z kolei PCPR i PUP były mniej aktywne, jednak aplikując głównie na Działania skierowane wyłącznie do nich w ramach trybu systemowego mogły liczyć na większą skuteczność (rzędu 75-90%!) – z uwagi na brak konkurencji innych podmiotów.

### **Diagnoza barier utrudniających lub uniemożliwiających JST wykorzystanie środków z EFS**

Doświadczenia w aplikowaniu o środki – niezależnie od tego, czy dotyczą obecnego okresu programowania i samego PO KL lub innych programów, czy też odnoszą się do poprzedniego okresu programowania – mają pozytywny wpływ na podjęcie decyzji o aplikowaniu o środki z PO KL. Co więcej, nawet aplikowanie i/lub realizacja w poprzednim okresie projektów inwestycyjnych może mieć istotne znaczenie dla skłonności do aplikowania w ramach PO KL.

Największych nakładów czasu i pomocy ze strony IP i ROEFS wymagają te jednostki, które nie mają zupełnie żadnej wiedzy i doświadczeń w zakresie aplikowania o środki – najczęściej są to szkoły, a także OPS-y. Instytucje te w najmniejszym stopniu posiadają wyspecjalizowane struktury aplikowania i realizacji projektów, mają najmniejszą wiedzę i są w opinii ROEFS i IP najbardziej „bezzadne” wobec niektórych problemów proceduralnych. W opinii przedstawicieli ROEFS oraz IP najbogatszymi doświadczeniami dysponują w tej chwili PUP i PCPR, które w zasadzie już nie wymagają pomocy, ewentualnie czasem potrzebują konsultacji. Starostwa i gminy również przychodzą już z pewną wiedzą.

Wbrew opiniom IP i ROEFS, JST są w większości przekonane o swojej dość dobrej wiedzy na temat funduszy unijnych i możliwości ich wykorzystania, także o PO KL. Ogółem dwóch na trzech badanych ocenia swoją wiedzę jako dużą.

Najniżej oceniają swoją wiedzę JST poziomu gminnego, w szczególności placówki edukacyjne. Swojej wiedzy, zwłaszcza w aspekcie PO KL są w większości pewne starostwa, PUP-y i PCPR-y.

Według opinii przedstawicieli ROEFS i innych instytucji regionalnych wiedza typu proceduralnego (o co można aplikować, gdzie należy złożyć wniosek, jak przygotować wniosek, jaka jest procedura oceny, itp.) jest wśród JST w Wielkopolsce już na niezłym poziomie i stale się podnosi, przede wszystkim w związku z procesem promocji, szkoleń, doradztwa, ale również w wyniku nabywania doświadczenia przez JST. Wiedzę taką posiadają przede wszystkim weterani aplikowania – czyli Powiatowe Urzędy Pracy.

Jednakże znaczne jest zróżnicowanie poziomu wiedzy proceduralnej wśród JST. Istnieją samorządy i instytucje samorządowe, które posiadają już spore doświadczenia w aplikowaniu i realizacji projektów oraz ustawicznie szkolą się w tym kierunku – i ich wiedza jest już wysoka, są też podmioty, które już nie zwracają się o pomoc do ROEFS, czy firm doradczych, lecz potrafią przygotować dobre wnioski całkowicie samodzielnie. Równocześnie te JST, którym brak doświadczenia w aplikowaniu o środki EFS, są mniej skłonne do aplikowania i boją się, iż nie są w stanie samodzielnie przejść procedury.

JST swoją wiedzę o PO KL czerpią przede wszystkim z Internetu (90%), zwłaszcza ze strony WUP Poznań, które odwiedzają regularnie – z tego medium korzysta od 80% placówek edukacyjnych do 100% starostw powiatowych.

Drugim istotnym źródłem wiedzy są szkolenia (z zakresu aplikowania lub realizacji projektów) organizowane przez ROEFS i IP – kontakt z nimi miało ponad 60% badanych.

Trzecim ważnym źródłem są same ROEFS-y. Są one szczególnie istotne dla JST o niezbyt bogatych doświadczeniach. Zdecydowanie częściej z ich pomocy korzystają OPS (prawie 60%), urzędy gmin (ponad 50%) i starostwa (ponad 70%). PUP-y i PCPR-y rzadziej korzystają z tej pomocy. ROEFS jako źródła wiedzy niemal zupełnie nie wykorzystują placówki edukacyjne (11%) – jak się okazuje, nie są one po prostu świadome ich istnienia.

Potrzeby informacyjne JST można podsumować w czterech punktach: 1) szkolenia, 2) podręczniki, 3) konsultacje, 4) szybka i dobra informacja.

Najbardziej istotne są dla JST szkolenia<sup>2</sup>. Instrument ten jest bezapelacyjnie najbardziej przydatnym, choć nie bezwarunkowo. Nadal przydatne są szkolenia w zakresie ubiegania się i wykorzystywania środków unijnych – potrzebne nieskutecznym instytucjom, a także JST bez żadnych doświadczeń. Coraz większą wagę należy jednak przywiązywać do szkoleń z zakresu realizacji projektów.

We własnej opinii, badane instytucje samorządu terytorialnego z województwa wielkopolskiego posiadają wystarczający potencjał, aby ubiegać się o środki europejskie, a następnie skutecznie zrealizować dofinansowany projekt. Ponad 3/4 instytucji w badaniu CATI ocenia swój potencjał dobrze i bardzo dobrze. Tylko 12,3% JST ocenia go źle. Również w badaniu PAPI 86,1% instytucji stwierdza, że są dobrze lub bardzo dobrze przygotowane do aplikowania o środki z PO KL. Najsilniejszym składnikiem potencjału instytucjonalnego jest, w opinii badanych, kadra pracowników, z jej wysokimi kwalifikacjami, doświadczeniem i zaangażowaniem. Wysoko oceniane jest też zaplecze techniczne. Inne składniki potencjału wymieniane są rzadko jako mocne strony JST w ubieganiu się o środki unijne.

Do głównych barier instytucjonalnych spotykanych w wielkopolskich JST należą:

- Brak wyodrębnionej komórki organizacyjnej przeznaczonej do aplikowania o środki unijne.
- Ograniczone zasoby kadrowe (wiele JST cierpi na deficyt dobrze przygotowanych pracowników, którym można by powierzyć zadania związane z aplikowaniem i realizacją projektów).
- Brak kompetencji, umiejętności i doświadczenia w aplikowaniu o środki unijne (nieznajomość procedur, wymogów formalnych, dokumentacji, itd.).
- Brak efektywnych procedur aplikowania, brak „krótkiej ścieżki” prowadzącej od pomysłu do gotowego wniosku.
- Rozproszenie informacji i decyzji związanych z aplikowaniem między różnymi komórkami w JST.
- Brak „orientacji na fundusze” w rozwiązaniach organizacyjnych JST, np. brak systemu monitorowania konkursów, zbierania informacji o funduszach i ich dystrybuowania wśród pracowników, przewaga działań *ad hoc* lub rutynowych.
- Brak rozwiązań organizacyjnych motywujących pracowników do starań o środki unijne dla JST (np. brak oceny aktywności w tym zakresie, systemu nagród, itp.).
- Brak płynności finansowej, zdolności do pokrywania bieżących kosztów projektu.
- Brak umiejętności pracy w partnerstwie.

Wymienione bariery nie należą do kategorii barier mogących stać się wąskimi gardłami systemowymi. Ich niwelowanie może odbywać się w głównej mierze poprzez działalność informacyjną, szkoleniową, upowszechnianie wzorów dobrych praktyk i pomoc doradczą – i nie wymaga zmian w rozwiązaniach systemowych PO KL.

### ***Identyfikacja czynników zwiększających zainteresowanie JST aplikowaniem o środki EFS***

Skuteczność w aplikowaniu o środki wedle opinii JST zależy od czterech głównych czynników: 1) właściwości samego projektu; 2) wiedzy i doświadczenia; 3) kwestii oceny wniosków i skomplikowania procedur; 4) potencjału instytucji.

Za pozytywny należy uznać fakt, że źródłem powodzenia w aplikowaniu o środki z PO KL JST upatrują przede wszystkim wewnątrz instytucji beneficjentów – oznacza to bowiem, iż mają poczucie wpływu na sukces w aplikowaniu, nie zaś zdania na niezależne od siebie czynniki.

---

<sup>2</sup> Choć w badaniu ilościowym zajęły drugie miejsce, to jednak badania jakościowe jednoznacznie wskazują na ich priorytet.



Najistotniejszym dla sukcesu czynnikiem jest sam wniosek – a więc ciekawy pomysł na projekt, zgodność celów projektu z założeniami PO KL oraz jego waga dla lokalnej społeczności (ponad 90% badanych) – co do tego panuje konsens i nie ma tutaj istotnych różnic w opiniach między poszczególnymi typami JST.

Na drugim miejscu pod względem wagi dla skuteczności aplikowania JST wskazali kwestie związane z wiedzą i doświadczeniem posiadanym przez instytucję – a więc odpowiednie przygotowanie merytoryczne pracowników, dostępność dobrych źródeł informacji, wreszcie dotychczasowe doświadczenia (od 88% do 100%). Kwestiom tym istotnie mniejszą wagę przypisują placówki edukacyjne (choć nadal jest to zdecydowana większość – ponad 77% instytucji).

Dopiero trzecim czynnikiem są kwestie zewnętrzne wobec JST – a więc skomplikowanie procedur związanych z ubieganiem się o dotację (88%) oraz rygorystyczność oceniających (83%). Wagę tych kwestii istotnie częściej podkreślają OPS, PCPR-y i starostwa.

Potencjał instytucji – podobnie jak przy zainteresowaniu aplikowaniem – ma znaczenie dla trzech na czterech przedstawicieli JST. Ważniejsze są – kondycja finansowa oraz wydzielenie jednostki ds. funduszy (77%), nieco mniej istotna liczna kadra (72%).

Podsumowując całość wyników badania, można wskazać, jakie działania mogą w przyszłości zachęcić JST do aplikowania o środki z PO KL:

1. Stymulowanie wymiany doświadczeń – przede wszystkim poprzez dążenie do upowszechniania w jak największym stopniu dobrych praktyk i zachęcających przykładów (mają one działanie mobilizujące). Można w tym celu wykorzystać stronę internetową WUP Poznań.
2. Dostarczenie przydatnej dla JST wiedzy praktycznej (o konkretnych problemach, zastosowaniach rozwiązań w przypadkach bliskich dla danego typu JST) oraz rzetelnych informacji (które po niewczasie nie okazują się sprzeczne z ostateczną interpretacją przepisów itp.) – w formie szkoleń i konsultacji (kontynuacja i rozszerzenie dotychczasowych działań), a także w formie opracowań i materiałów zawierających zagadnienia praktyczne.
3. Dostosowywanie działań informacyjnych do typu JST oraz do ich aktywności – różnicowanie tych działań pod kątem dostępnych źródeł finansowania oraz doświadczeń, aktywne wychodzenie z ofertą do jednostek mało aktywnych, zwłaszcza w mniejszych JST, o położeniu peryferyjnym w stosunku do dużych miast.
4. Zapewnienie odpowiedniej komunikacji na linii IP-potencjalni beneficjenci – rozważenie przeorganizowania systemu udzielania informacji przez WUP Poznań, m.in. rozważenie wprowadzenia infolinii, komunikacji e-mailowej w scentralizowanej formie, rozszerzenia zakresu zamieszczonych na stronach WUP pytań typu FAQ.
5. Dostarczanie nie tylko wiedzy praktycznej, ale także wiedzy o powodach konkretnych decyzji, o przyczynach rozbudowanego systemu dokumentacji (czyli – w opinii badanych „nadmiernej biurokracji” zarówno na etapie aplikowania, jak i na etapie realizacji oraz rozliczania projektów). JST należy informować o celach, jakim służą pewne regulacje prawne i wytyczne – posiadając taką wiedzę, JST łatwiej zaakceptują pewne uciążliwości, bo będą wiedziały, z czego to wynika, jakie ma uzasadnienie. I tak w przypadku największej bolączki aplikowania o środki i rozliczania projektów, tj. biurokracji – należy podjąć próbę wskazania beneficjentom, iż zakres biurokracji ma swoje uzasadnienie w potrzebie kontroli prawidłowego wdrażania funduszy.



## Spis treści

<b>Słownik terminów i skrótów używanych w raporcie .....</b>	<b>2</b>
<b>Streszczenie .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>10</b>
1.1. Przedmiot badania.....	10
1.2. Cele badania .....	10
1.3. Metody i techniki zbierania danych.....	11
1.4. Przebieg procesu badawczego .....	16
<b>2. Wyniki badań.....</b>	<b>17</b>
2.1. Analiza aktywności JST w ubieganiu się o środki z EFS .....	17
2.1.1. Charakterystyka podmiotów ubiegających się o wsparcie z EFS .....	17
2.1.2. Zainteresowanie poszczególnymi formami wsparcia PO KL wśród JST.....	20
2.1.3. Przestrzenne zróżnicowanie zainteresowania aplikowaniem o środki EFS.....	22
2.1.4. Podsumowanie .....	29
2.2. Diagnoza barier utrudniających lub uniemożliwiających JST wykorzystanie środków z EFS.....	29
2.2.1. Diagnoza barier zewnętrznych w stosunku do JST utrudniających ubieganie się o środki EFS .....	31
2.2.2. Diagnoza barier wewnętrznych JST utrudniających ubieganie się o środki EFS .....	37
2.2.3. Podsumowanie .....	57
2.3. Identyfikacja czynników zwiększających zainteresowanie JST aplikowaniem o środki EFS .....	58
<b>3. Wnioski i rekomendacje .....</b>	<b>65</b>

# 1. Wprowadzenie

## 1.1. Przedmiot badania

Niska aktywność jednostek samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim w porównaniu z innymi podmiotami aplikującymi o dofinansowanie w ramach PO KL sprawiła, iż konieczna stała się diagnoza sytuacji w tym zakresie – diagnoza barier w ubieganiu się o środki z PO KL, ich źródeł oraz potencjalnych rozwiązań.

Doświadczenia ubiegłego okresu wdrażania funduszy europejskich pokazują, iż skuteczność w zakresie wykorzystania tych środków wiąże się nierozdzielnie z potencjałem i przygotowaniem projektodawców, które najwyraźniej w przypadku JST i podległych im jednostek są niewystarczające. Jednak pytanie o to, jakie braki i bariery w tym zakresie uniemożliwiają JST skuteczne ubieganie się o dofinansowanie w ramach PO KL, czy też w ogóle wpływają na zainteresowanie tą formą wsparcia, nie mogło uzyskać odpowiedzi bez przeprowadzenia badania empirycznego. Aby takiej odpowiedzi udzielić, potrzebne jest bowiem spojrzenie na JST, jak na potencjalnych beneficjentów, a także przyjrzenie się ich otoczeniu – niejako kontekstowi społecznemu, w którym przyszło im działać. Dopiero pełny obraz sytuacji (i pewnego systemu społecznego) pozwoli trafnie zidentyfikować problemy strukturalne i „obszary krytyczne”, których rozwiązanie jest kluczowe dla powodzenia realizacji komponentu regionalnego PO KL w województwie wielkopolskim.

Badanie dotyczy czterech Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki realizowanych w ramach komponentu regionalnego:

- VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich
- VII Promocja integracji społecznej
- VIII Regionalne kadry gospodarki
- IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach

W ramach tych Priorytetów przewidziano Działania i Poddziałania skierowane wyłącznie do jednostek podległych JST – m.in. Powiatowych Urzędów Pracy (Poddziałanie 6.1.2 i 6.1.3), Ośrodków Pomocy Społecznej (Poddziałanie 7.1.1), Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie (Poddziałanie 7.1.2). Nie ma w zasadzie żadnych przeszkód, aby JST i jednostki im podległe ubiegały się o środki z EFS w ramach innych działań PO KL – gdzie w ramach typu beneficjenta dopuszczone są wszystkie podmioty.

Badaniem objęte zostały jednostki samorządu terytorialnego województwa wielkopolskiego oraz jednostki im podległe, które mogą aplikować o środki w ramach PO KL. W województwie wielkopolskim działają: 4 powiaty grodzkie (miasta na prawach powiatu: Kalisz, Konin, Leszno i Poznań) oraz 31 powiatów ziemskich, 226 gmin – w tym 19 miejskich, 90 miejsko-wiejskich oraz 117 gmin wiejskich. To w sumie ponad 250 odrębnych jednostek samorządu terytorialnego, zaś w każdej z nich działają jednostki im podległe, w przypadku powiatów: PUP, PCPR, szkoły, w przypadku gmin: OPS oraz szkoły i zespoły szkół. Razem to potężna – licząca może nawet 1000 jednostek liczba podmiotów, które potencjalnie mogłyby wykorzystać pieniądze unijne w ramach PO KL.

## 1.2. Cele badania

Zamawiający – Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu wskazał następujące główne cele badania<sup>3</sup>:

- Diagnoza barier utrudniających lub uniemożliwiających JST aplikowanie o środki z EFS;
- Oszacowanie zainteresowania JST ubieganiem się o dofinansowanie z EFS;
- Identyfikacja czynników zwiększających zainteresowanie JST aplikowaniem o środki z EFS;
- Analiza możliwości absorpcyjnych JST.

Rozwijając cele ogólne w badaniu zaproponowano następujące cele szczegółowe:

<sup>3</sup> Przez JST rozumiemy Jednostki Samorządu Terytorialnego oraz jednostki im podległe.

- Dla celu głównego „*Diagnoza barier utrudniających lub uniemożliwiających JST aplikowanie o środki z EFS*”:
  - Identyfikacja grup barier utrudniających lub uniemożliwiających JST aplikowanie o środki z EFS (instytucjonalne, strukturalne, kadrowe, finansowe etc.),
  - Identyfikacja źródeł i środków zaradczych wobec tych barier,
  - Analiza barier w układzie regionalnym (centrum – peryferia, tereny miejskie/wiejskie etc.).
- Dla celu głównego „*Oszacowanie zainteresowania JST ubieganiem się o dofinansowanie z EFS*”:
  - Analiza czynników wpływających na zainteresowanie JST ubieganiem się o dofinansowanie z EFS – w obecnym i poprzednim okresie programowania, w tym analiza zróżnicowania regionalnego,
  - Analiza przyczyn braku zainteresowania JST ubieganiem się o dofinansowanie,
  - Analiza wpływu wiedzy i zasobów kadrowych na aktywność JST w zakresie ubiegania się o dofinansowanie z EFS.
- Dla celu głównego „*Identyfikacja czynników zwiększających zainteresowanie JST aplikowaniem o środki z EFS*”:
  - Identyfikacja czynników wewnętrznych i zewnętrznych zwiększających zainteresowanie JST aplikowaniem o środki z EFS,
  - Rola promocji i informacji w zwiększaniu aktywności JST, potrzeby informacyjne i szkoleniowe JST,
  - Rola współpracy i komunikacji pomiędzy wszystkimi stronami procesu wdrażania funduszy (IP, ROEFS, JST i jednostki podległe) – m.in. rola wymiany doświadczeń, upowszechnienia dobrych praktyk.
- Dla celu głównego „*Analiza możliwości absorpcyjnych JST*”:
  - Identyfikacja potencjału absorpcyjnego JST i braków w tym zakresie,
  - Identyfikacja barier i problemów na etapie realizacji projektów z EFS przez JST, wraz z możliwymi rozwiązaniami.

W badaniu uwzględnione zostały kryteria:

- **SKUTECZNOŚĆ** – kryterium to służy ocenie Instytucji Pośredniczącej pod kątem niwelowania barier i problemów w pozyskiwaniu środków z EFS przez JST,
- **EFEKTYWNOŚĆ** – kryterium to umożliwia ocenę poziomu „ekonomiczności” Instytucji Pośredniczącej w procesie niwelowania barier w dostępie do środków z EFS oraz z ich wykorzystania,
- **ADEKWATNOŚĆ** – kryterium to pozwala określić czy właściwie zostały zidentyfikowane wąskie gardła w dostępie do środków z EFS oraz w racjonalnym wykorzystaniu tych środków.

Przedstawiane w raporcie wyniki ewaluacji służyć będą wyeliminowaniu barier, na jakie napotykają JST na etapie pozyskiwania środków z EFS oraz na etapie realizacji projektów. Badanie przyczyni się do usprawnienia wdrażania PO KL w regionie oraz polepszy dynamikę osiągania wskaźników.

### 1.3. Metody i techniki zbierania danych

Zrealizowanie celów badania wymagało zdefiniowania pojęcia „*potencjału instytucji w zakresie absorpcji środków w ramach funduszy europejskich*”. Na potrzeby badania została sformułowana definicja tego pojęcia, stanowiąca jednocześnie trzon dla obszarów analizy.

Schemat 2 Graficzna prezentacja definicji potencjału aplikacyjnego



Potencjał instytucji do absorpcji środków w ramach funduszy europejskich warunkowany jest z jednej strony przez zasoby instytucji oraz procesy i relacje stanowiące o jej funkcjonowaniu, z drugiej przez kapitał wiedzy i doświadczenia związany z tym obszarem. Składają się na niego:

- Strategia i cele instytucji,
- Struktura instytucjonalna i rozwiązania organizacyjne,
- Zasoby ludzkie,
- Zasoby niematerialne, materialne i finansowe,
- Procesy i procedury związane z obszarem ubiegania się fundusze europejskie,
- Doświadczenie i wiedza w obszarze funduszy europejskich.

Wykorzystany w ramach projektu schemat badawczy skonstruowany został zgodnie z zasadą triangulacji metod, źródeł danych oraz etapów badawczych. W procesie badawczym uwzględnione zostały dwie, ściśle powiązane ze sobą ścieżki analizy – jakościowa oraz ilościowa, zaś we wnioskowaniu schematy *top-down* i *bottom-up*.

W badaniu ujęto następujące perspektywy:

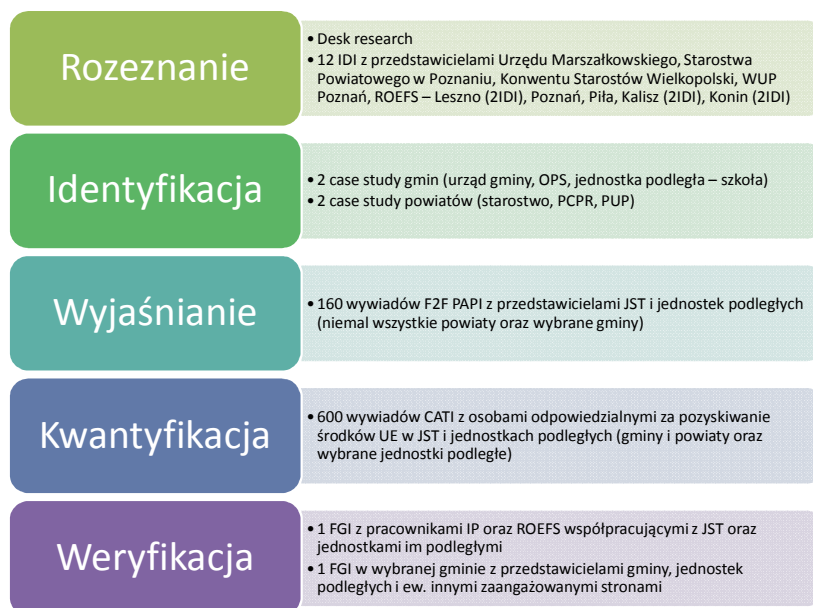
- Perspektywa ekspercko-instytucjonalna: Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, przedstawiciele Konwentu Starostów Wielkopolski, pracownicy ROEFS
- Perspektywa potencjalnych beneficjentów: JST i jednostek im podległych

W ramach badań wykorzystano metody i techniki:

- Desk research – analiza danych zastanych
- IDI – indywidualny wywiad pogłębiony
- Case study – studium przypadku
- PAPI – wywiad bezpośredni z kwestionariuszem papierowym
- CATI – wywiad telefoniczny ze wspomaganie komputerowym
- FGI oraz panel ekspercki

Badanie realizowane było w kilku etapach: 1) rozeznania; 2) identyfikacji; 3) wyjaśniania; 4) kwantyfikacji; 5) weryfikacji.

### Schemat 3 Etapy badania ewaluacyjnego



#### ETAP 1: ROZEZNANIE

Etap bazowy, stanowiący punkt wyjścia dla kolejnych faz badawczych. Głównym celem tego etapu była odpowiedź na pytanie, jakie są wymagania i oczekiwania wobec potencjalnych beneficjentów w zakresie ubiegania się i realizacji projektów finansowanych z PO KL oraz jak postrzegane są bariery, na które JST i jednostki im podległe mogą napotykać.

W ramach tego etapu przeprowadzone zostały: analiza Desk Research oraz 12 wywiadów pogłębionych z przedstawicielami WUP Poznań, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, Starostwa Powiatowego w Poznaniu, Konwentu Starostów Wielkopolskich oraz 5 wielkopolskich ROEFS.

W ramach badania desk research szczegółowej analizie poddane zostały następujące źródła:

- Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013;
- Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, nowelizacja z 1 czerwca 2009 r. oraz wersje poprzednie;
- System Realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 – wersja aktualna oraz wcześniejsze;
- Plany działania dla Priorytetów VI-IX na lata 2007-2008 oraz na rok 2009;
- Wytyczne, raporty, sprawozdania, publikacje dotyczące EFS znajdujące się na stronach WUP Poznań, w tym m.in.: raporty „Analiza kierunków wspierania rozwoju kapitału ludzkiego w Wielkopolsce” oraz „Ocena systemu zarządzania i wdrażania komponentu regionalnego PO KL”
- Dane zastane dotyczące wdrażania SPO RZL i ZPORR (na podstawie bazy SRP udostępnionej na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego) oraz PO KL, w tym dotyczących JST realizujących projekty w ramach PO KL i aplikujących o środki z EFS w województwie wielkopolskim (na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego),
- Wyniki dostępnych badań i analiz związanych z tematem badania, w tym statystyk publicznych.

W ramach wstępnego etapu badań przeprowadzono wywiady pogłębione z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, Starostwa Powiatowego w Poznaniu, przedstawicielem Konwentu Powiatów Wielkopolski, przedstawicielami ROEFS, a także Instytucji Pośredniczącej. Tabela 1 przedstawia kompozycję próby do tej części badań:

Tabela 1 Kompozycja próby do badania IDI z instytucjami

Instytucja	Jednostka	Lokalizacja	Liczba wywiadów
Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Przedstawiciel Oddziału Promocji, Informacji i Szkoleń Departamentu Polityki Regionalnej	Poznań	1
Starostwo Powiatowe w Poznaniu	Przedstawiciel Wydziału Tworzenia i Realizacji Projektów	Poznań	1
Konwent Starostów Województwa Wielkopolskiego	Przedstawiciel zespołu tematycznego ds. funduszy europejskich	Piła	1
Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu	Przedstawiciel Wydziału Obsługi Projektów	Poznań	1
ROEFS – Leszno	1 IDI – osoba współpracująca z JST 1 IDI – specjalista ds. promocji	Leszno	2
ROEFS – Poznań	1 IDI – osoba współpracująca z JST	Poznań	1
ROEFS – Konin	1 IDI – osoba współpracująca z JST 1 IDI – specjalista ds. promocji	Konin	2
ROEFS – Piła	1 IDI – osoba współpracująca z JST	Piła	1
ROEFS – Kalisz	1 IDI – osoba współpracująca z JST 1 IDI – specjalista ds. promocji	Kalisz	2

## ETAP 2: IDENTYFIKACJA

Celem tej części projektu była jakościowa identyfikacja problemów, z jakimi borykają się JST i jednostki im podległe, w kontekście pozyskiwania środków z funduszy europejskich.

W ramach tego etapu przeprowadzone zostały 2 studia przypadków gmin oraz 2 studia przypadków powiatów. Dobór przypadków przedstawia Tabela 2:

Tabela 2 Dobór przypadków do case studies

	Mało aktywna jednostka	Aktywna jednostka <sup>4</sup>	Ogółem
Poziom powiatu	1	1	2
Poziom gminy	1	1	2
Ogółem	2	2	4

Na studium przypadku na poziomie gminy złożyły się:

- Wywiad pogłębiony z przedstawicielem kierownictwa gminy lub pracownikiem odpowiedzialnym za pozyskiwanie środków UE,
- Wywiad pogłębiony z przedstawicielem Ośrodka Pomocy Społecznej w danej gminie, zorientowanym w tematyce funduszy unijnych,
- Wywiad pogłębiony z przedstawicielem jednostki podległej gminie – szkoły/CKU, z osobą zorientowaną w tematyce funduszy unijnych.

Na studium przypadku na poziomie powiatu złożyły się:

- Wywiad pogłębiony z przedstawicielem kierownictwa starostwa powiatowego lub pracownikiem odpowiedzialnym za pozyskiwanie środków UE,
- Wywiad pogłębiony z przedstawicielem Powiatowego Urzędu Pracy w danym powiecie, zorientowanym w tematyce funduszy unijnych,
- Wywiad pogłębiony z przedstawicielem Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, z osobą zorientowaną w tematyce funduszy unijnych.

## ETAP 3: WYJAŚNIANIE

Celem tego etapu było zebranie danych potrzebnych do wyjaśnienia spostrzeżeń poczynionych we wcześniejszych etapach.

W ramach tego etapu przeprowadzone zostały wywiady face-to-face w 160 JST i jednostkach im podległych. Dokładną kompozycję próby zawiera Tabela 3.

<sup>4</sup> Dobreu dokonano na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego, podsumowujących aktywność w danej jednostce (bez rozbijania na typy wnioskodawców).

Tabela 3 Kompozycja próby w badaniu PAPI F2F

Jednostka	Liczba wywiadów
Starostwo powiatowe	33
Powiatowy Urząd Pracy – próba wyczerpująca <sup>5</sup>	31
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie – próba wyczerpująca	35
Urząd gminy – próba losowa	20
Ośrodek Pomocy Społecznej – próba losowa	20
Wybrana placówka edukacyjna podległa gminie – próba losowa	21
<b>OGÓŁEM</b>	<b>160</b>

W przypadku starostw powiatowych zakładano realizację prób wyczerpujących, jednak ze względu na przeciągającą się poza fazę badań terenowych nieobecność w niektórych instytucjach osób kompetentnych (ze względu na urlopy lub zwolnienia lekarskie), nie wszędzie udało się przeprowadzić wywiady.

Wywiady realizowane były z przedstawicielem kierownictwa jednostki i dotyczyły nie tylko aktywności jednostki w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych, ale także ogólnej sytuacji w danej jednostce, posiadanych przez nią zasobów, realizowanych działań powiązanych z celami komponentu regionalnego PO KL, a także stworzonych na potrzeby działalności jednostki strategii (np. strategii rozwoju gminy, strategii rozwiązywania problemów społecznych etc.).

W przypadku wyboru 20 gmin do badania odwołano się do 2 kryteriów:

- Typ gminy (miejska, miejsko-wiejska, wiejska),
- Aktywność w ubieganiu się o fundusze unijne.

Wykorzystano następującą strukturę próby losowej 20 gmin (i analogicznych prób OPS i szkół):

Tabela 4 Struktura próby losowej 20 gmin według kryterium typu gminy oraz aktywności w ubieganiu się o fundusze

Typ gminy	Gminy o niskiej aktywności	Gminy o wysokiej aktywności	Ogółem
Miejska	2	2	4
Miejsko-wiejska	4	4	8
Wiejska	4	4	8
<b>Ogółem</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>20</b>

#### ETAP 4: KWANTYFIKACJA

Celem tego etapu było dostarczenie twardych i rzetelnych danych liczbowych odnośnie problemu badawczego – barier w absorpcji funduszy europejskich.

W ramach tego etapu przeprowadzonych zostało 600 wywiadów CATI z osobami odpowiedzialnymi za pozyskiwanie środków UE w JST i jednostkach im podległych. Kompozycję próby do badania przedstawia Tabela 5.

Tabela 5 Kompozycja próby w badaniu CATI

Jednostka	Liczba wywiadów
Urzędy gmin	164
Starostwa powiatowe	24
Jednostki podległe gmin: OPS	161
Jednostki podległe gmin: CKU lub szkoły – próba losowa	213
Jednostki podległe powiatów (PCPR, PUP)	38
<b>OGÓŁEM</b>	<b>600</b>

Została zrealizowana założona liczba wywiadów, dotarto do przedstawicieli instytucji samorządowych ze wszystkich gmin i powiatów województwa.

Wywiady telefoniczne były przeprowadzane z osobami odpowiedzialnymi za pozyskiwanie środków UE w badanych jednostkach lub, jeśli takich stanowisk nie było, z kierownictwem jednostek, osobami zorientowanymi w problematyce funduszy unijnych.

<sup>5</sup> W przypadku Powiatowych Urzędów Pracy liczba jednostek jest mniejsza, niż liczba powiatów, ponieważ w miastach na prawach powiatu działają PUP, które obejmują zasięgiem również powiaty otaczające te miasta.



## ETAP 5: WERYFIKACJA

Realizacja czterech poprzednich etapów pozwoliła zbudować wnioski i rekomendacje w zakresie problematyki będącej przedmiotem badania. Celem tego etapu była weryfikacja tych wniosków i rekomendacji poprzez wtórne skonfrontowanie ich z zainteresowanymi środowiskami – zarówno przedstawicielami IP oraz ROEFS, jak i przedstawicielami JST i podległych jednostek. Użyteczne z punktu widzenia celów badania było też skonfrontowanie, jeszcze na etapie opracowywania raportu, perspektywy instytucjonalnej z perspektywą beneficjenta.

W ramach tego etapu przeprowadzone zostały 2 zogniskowane wywiady grupowe – jeden z przedstawicielami IP oraz ROEFS współpracującymi z JST i jednostkami im podległymi, drugi zaś z przedstawicielami celowo wybranej gminy z województwa wielkopolskiego oraz z przedstawicielami jednostek podległych gminie.

### 1.4. Przebieg procesu badawczego

Trudności napotkane podczas realizacji badania:

1. Badania ilościowe rozpoczęły się pod koniec roku szkolnego 2008/09, dlatego w przypadku szkół i przedszkoli wystąpiły trudności w znalezieniu respondentów do badania – część placówek została zamknięta na czas wakacji, w niektórych zaś dyrektorzy (jako jedyne osoby kompetentne) byli z racji sezonu urlopowego trudno dostępni. Mimo tych trudności założona próba placówek edukacyjnych została osiągnięta.
2. Ze względu na sezon letnich urlopów nie udało się w pełni zrealizować prób wyczerpujących w badaniach CATI, bowiem nieobecność osób kompetentnych, które mogłyby wziąć udział w badaniu przeciągnęła się poza okres jego realizacji. Nie wykluczamy również, że część tego typu deklaracji stanowiły *de facto* ukryte odmowy udziału w badaniu. Niechęć do badania wywołał dodatkowo fakt, że część jednostek brała udział również w badaniu PAPI. Jednakże te komponenty nie były tożsame, różny był zakres zbieranych danych (choć z przyczyn technicznych niektóre pytania na potrzeby reguł przejść musiały zostać powtórzone), o czym respondenci byli informowani. Tym niemniej została zrealizowana cała założona liczba wywiadów CATI, a uzyskane liczebności prób w poszczególnych kategoriach respondentów zapewniają reprezentatywność wyników.
3. Bazy danych zastanych wykorzystywane w badaniu wymagały dużych nakładów czasu i pracy, aby dostosować je do potrzeb analiz. Niezbędne było m.in. dokonanie selekcji rekordów pod kątem typu wnioskodawcy i jego relacji z JST – weryfikacja, czy dany podmiot jest jednostką podległą JST. Konieczne okazało się także indywidualne uzupełnianie danych dla Priorytetu, Działania i Poddziałania. Dodatkowo rekordy zostały uzupełnione o zmienne zewnętrzne – określające powiat, gminę oraz jej typ.
4. Uzyskane w badaniach PAPI i CATI dane nie dają podstaw do zastosowania zaawansowanych analiz statystycznych, które były brane pod uwagę na etapie planowania badania – m.in. w zakresie tematycznym związanym z wizerunkiem funduszy. Przeprowadzone wstępne analizy wskazują, iż zmienne, które miały być do zaawansowanych analiz wykorzystane, nie spełniają kryteriów potrzebnych do wykonania takich analiz. Zależności między nimi są zbyt małe, zmienne nie tworzą skali, ani nie dają satysfakcjonujących modeli analitycznych<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> We wstępnych analizach przeprowadzono testy rzetelności skali, analizę wariancji, testy ANOVA, a także analizę czynnikową. Współczynniki zależności i istotności uzyskane w tych analizach wskazują, iż dane te nie spełniają kryteriów redukcji danych, a więc nie nadają się do tworzenia skal (indeksów) i czynników.

## 2. Wyniki badań

### 2.1. Analiza aktywności JST w ubieganiu się o środki z EFS

#### 2.1.1. Charakterystyka podmiotów ubiegających się o wsparcie z EFS

W ramach analizy aktywności i skuteczności JST w ubieganiu się o dofinansowanie z PO KL posłużono się danymi zastanymi dotyczącymi wdrażania PO KL w województwie wielkopolskim, przekazanymi przez Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu<sup>7</sup> oraz danymi uzyskanymi w badaniach PAPI i CATI. W przeciwieństwie do danych z badań CATI i PAPI dane z bazy wnioskodawców nie mają charakteru deklaratywnego, stąd mniejsze ryzyko zniekształceń, czy zafałszowań (np. gdy respondenci po prostu nie pamiętają pewnych faktów). Dlatego też tam, gdzie to możliwe, preferowano wykorzystywanie w analizach bazy wnioskodawców.

Aktywność w aplikowaniu o środki na poziomie powiatowym jest dużo wyższa, niż na poziomie gminnym – co zapewne przede wszystkim wynika z dostępności dla PUP i PCPR zamkniętych Poddziałań, gdzie nie mają one dodatkowej konkurencji. We wspomnianej wcześniej bazie projektów odrzuconych i zakwalifikowanych przekazanej na potrzeby badań przez Wojewódzki Urząd Pracy (zwanej dalej „bazą wnioskodawców”) wśród wnioskodawców poziomu powiatowego znajdujemy wszystkie wielkopolskie Powiatowe Urzędy Pracy, 20 Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie (niemal 2/3 wszystkich PCPR) oraz 23 starostwa powiatowe (2/3 wszystkich starostw). W bazie wnioskodawców znalazło się także 120 urzędów gmin (nieco ponad 50% wszystkich gmin), 113 Ośrodków Pomocy Społecznej (50% ogółu OPS) oraz 83 placówki edukacyjne lub kulturalne (bardzo mała część tych placówek).

Jednakże powyższa grupa stanowi już dość duże grono jednostek posiadających doświadczenia w aplikowaniu o środki z PO KL. Co więcej, istotna część starostw oraz PUP posiada takie doświadczenia w ubieganiu się o dofinansowanie z EFS jeszcze z poprzedniego okresu programowania, w ramach programów ZPORR i SPO RZL.

Dla uzyskania pełniejszej perspektywy aktywności wielkopolskich JST analizie poddano bazę projektów SRP (Stan Realizacji Projektów) z okresu programowania 2004-2006 upublicznią przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (stan na 31 grudnia 2008)<sup>8</sup>. Zgodnie z zawartymi w niej informacjami w ramach okresu programowania 2004-2006 w województwie wielkopolskim jednostki samorządu terytorialnego realizowały w sumie niemal 500 projektów współfinansowanych z EFS – ponad połowa z nich (250) realizowana była w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, zaś pozostałe (229) w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Szczegółowe dane odnośnie liczby projektów prezentuje poniższa tabela:

Tabela 6 Liczba projektów realizowanych przez JST w Wielkopolsce współfinansowanych z EFS w okresie programowania 2004-2006

Działanie	Liczba projektów
<b>SPO RZL 1.1 Rozwój i modernizacja instrumentów instytucji rynku pracy</b>	2
<b>SPO RZL 1.2 Perspektywy dla młodzieży</b>	98
<b>SPO RZL 1.3 Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia</b>	126
<b>SPO RZL 1.4 Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych</b>	6
<b>SPO RZL 1.5 Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka</b>	4
<b>SPO RZL 1.6 Integracja i reintegracja zawodowa kobiet</b>	12

<sup>7</sup> Baza projektodawców projektów zakwalifikowanych i odrzuconych. Stan na 3 czerwca 2009 r. Z przekazanej bazy usunięci zostali projektodawcy nie związani z JST, a więc m.in. szkoły wyższe, OHP, organizacje przedsiębiorców, a także jednostki straży pożarnej.

<sup>8</sup> Źródło: [http://www.mrr.gov.pl/Zamowienia%20publiczne/Strony/EwaluacjaRPW\\_67KB09.aspx](http://www.mrr.gov.pl/Zamowienia%20publiczne/Strony/EwaluacjaRPW_67KB09.aspx)

<b>SPO RZL 2.1 Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie</b>	<b>2</b>
<b>ZPORR 2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie</b>	<b>6</b>
<b>ZPORR 2.2 Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne</b>	<b>221</b>
<b>ZPORR 2.3 Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa</b>	<b>1</b>
<b>ZPORR 2.4 Reorientacja zawodowa osób dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi</b>	<b>1</b>
<b>Ogółem</b>	<b>479</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy SRP MRR. Stan na 31 grudnia 2008 r.

Największą aktywność wykazywały Powiatowe Urzędy Pracy (49% wszystkich projektów, w większości w ramach Działań 1.2 SPO RZL *Perspektywy dla młodzieży* oraz 1.3 SPO RZL *Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia*) oraz starostwa powiatowe (40% wszystkich projektów, w większości w ramach Działania 2.2 ZPORR *Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne*). Warto podkreślić, iż aplikowały wszystkie starostwa powiatowe oraz wszystkie PUP-y w Wielkopolsce – co więcej, zbliżona była liczba realizowanych projektów (w przypadku PUP waha się ona od 6 do 9, w przypadku starostw od 6 do 8). Należy zauważyć, że w powyższych Działaniach te starostwa i PUP-y były jedynymi uprawnionymi do ubiegania się o wsparcie. Dokładne dane dotyczące programów i typów beneficjentów prezentuje tabela:

Tabela 7 Udział poszczególnych typów beneficjenta w projektach realizowanych przez JST w Wielkopolsce w okresie programowania 2004-2006, współfinansowanych z EFS

Typ beneficjenta	Liczba projektów w ramach:		
	SPO RZL	ZPORR	Ogółem (SPO RZL + ZPORR)
<b>Gmina</b>	3%	17%	9%
<b>Powiat</b>	3%	82%	40%
<b>PUP</b>	92%		49%
<b>Samorząd Województwa Wielkopolskiego</b>	0%	1%	1%
<b>Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu</b>	2%	0%	1%
<b>Ogółem (w kolumnie)</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy SRP MRR. Stan na 31 grudnia 2008 r.

W porównaniu z poprzednim okresem programowania, w obecnym okresie 2007-2013 nastąpił pożądany wzrost aktywności w ubieganiu się o dofinansowanie. Dostępne też stały się środki przeznaczone na nowe typy projektów, skierowane do nowych wnioskodawców. Dlatego też porównania tych dwóch okresów mogą być tylko dosyć ograniczone.

Dane wskazują, iż fakt posiadania doświadczeń w aplikowaniu o środki sprzyja podjęciu kolejnych tego typu działań. Grono „jednorazowych” wnioskodawców jest raczej nieliczne. Najwięcej wniosków mają na swoim koncie starostwa, urzędy gmin oraz PUP-y. Z kolei PCPR i OPS najczęściej poprzestają na 1-2 wnioskach (najczęściej w ramach projektów systemowych).

Tabela 8 Ile razy ubiegaliście się Państwo o dofinansowanie w ramach SPO RZL, ZPORR lub PO KL?

	Starostwo	PUP	PCPR	Urząd Gminy	OPS	Placówka edukacyjna
<b>1</b>	17,2%	0%	25,0%	7,0%	26,7%	24,1%
<b>2-3 razy</b>	27,6%	35,5%	75,0%	21,9%	57,7%	45,8%
<b>4 i więcej razy</b>	55,2%	64,5%	0%	47,0%	16,5%	18,0%
<b>Nie wiem</b>	0%	0%	0%	24,2%	5,2%	12,0%

Źródło: Badania JST, PAPI (poziom powiatu, N=92), CATI (poziom gminy, N=327)

Ogółem do dnia 3 czerwca 2009 r. w ramach regionalnego komponentu PO KL JST i jednostki im podległe złożyły 1 082 wnioski, z czego 317 (29%) zakwalifikowało się do dofinansowania<sup>9</sup>. 80% projektów zostało złożonych przez jednostki szczebla gminnego, zaś 20% przez jednostki szczebla powiatowego. Należy zauważyć, iż to jednostki szczebla powiatowego są skuteczniejsze w ubieganiu się o dofinansowanie – aż 46% złożonych przez nie projektów kwalifikuje się do dofinansowania, w porównaniu z jedynie co czwartym projektem szczebla gminnego.

Tabela 9 Skuteczność w aplikowaniu o środki według szczebla projektodawcy (dane w proc.)

Szczebel projektodawcy	Wniosek zakwalifikowany	Wniosek niezakwalifikowany	Ogółem (w wierszu)	Ogółem wśród wnioskodawców
gminny	25%	75%	100%	80%
powiatowy	46%	54%	100%	20%
Ogółem	29%	71%	100%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektodawców. Stan na 3 czerwca 2009 r.

Działają tutaj trzy czynniki: pierwszy związany jest z efektem skali – ponieważ to z poziomu gminnego pochodzi większość wniosków (bo na tym szczeblu jest po prostu znacznie więcej jednostek), więc również większość odrzuconych wniosków (z racji ograniczonych środków) musi pochodzić z instytucji gminnych. Z drugiej jednak strony badania jakościowe wskazują, iż jednostki szczebla powiatowego są lepiej przygotowane do aplikowania o środki – mają wyższy potencjał, przede wszystkim w zakresie doświadczenia, zasobów ludzkich i rozwiązań organizacyjnych. Po trzecie, w większości to do jednostek szczebla powiatowego: PCPR i PUP adresowane są projekty systemowe. W przypadku szczebla gminnego takie projekty mogły realizować za to OPS-y.

Kiedy z puli analizowanych Poddziałań wyłączymy Poddziałania 6.1.2, 6.1.3 (PUP), Poddziałanie 7.1.1 (OPS) oraz Poddziałanie 7.1.2 (PCPR), pozostaje 828 wniosków, których skuteczność to zaledwie 12%.

Tabela 10 Skuteczność w aplikowaniu o środki według typu beneficjenta (dane w proc.)

Typ wnioskodawcy	Dofinansowany (przy analizie wszystkich wniosków)	Dofinansowany (po wyłączeniu wybranych Poddziałań <sup>10</sup> )	Ogółem wnioski złożone przez dany typ wnioskodawców
Gmina	14%	14%	38%
OPS	80%	18%	15%
PCPR	89%	0%	3%
Powiat	9%	9%	9%
PUP	75%	10%	7%
Szkoła/ placówka edukacyjna/ kulturalna	11%	11%	27%
Ogółem rezultat aplikowania	29%	12%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektodawców. Stan na 3 czerwca 2009 r.

Z uwagi na efekt skali dalsza analiza – wyłączając syntetyczną analizę zróżnicowań terytorialnych – będzie przebiegać oddzielnie dla szczebla powiatowego i gminnego<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> W raporcie posługujemy się terminami: „wnioski zakwalifikowane” – wnioski złożone przez JST, które otrzymały dofinansowanie; „wnioski niezakwalifikowane” – wnioski złożone przez JST, które nie zakwalifikowały się do dofinansowania. Zgodnie z przekazanymi przez WUP informacjami, w bazie projektów niezakwalifikowanych znalazły się wszystkie wnioski – także te, które nie zostały ocenione pozytywnie lub nie przeszły oceny formalnej (nie został im nadany numer KSI).

<sup>10</sup> Chodzi tu o wspomniane Poddziałania 6.1.2, 6.1.3, 7.1.1 oraz 7.1.2.

<sup>11</sup> Porównywanie w ramach analiz instytucji szczebla powiatowego i gminnego jest nieuzasadnione – co najmniej ze względu na ogromną różnicę w liczebności JST z tych dwóch poziomów. Takie porównanie mogłoby doprowadzić do skrzywienia perspektywy analitycznej, ze względu na czysto ilościową przewagę JST gminnych nad powiatowymi.

### 2.1.2. Zainteresowanie poszczególnymi formami wsparcia PO KL wśród JST

Obserwowane zainteresowanie poszczególnymi Priorytetami, Działaniami i Poddziałaniami jest zbieżne z celami statutowymi działania poszczególnych JST – o ich wyborze decyduje najczęściej zakres działalności projektodawcy – skupiając się na wykorzystaniu środków we własnych działaniach wobec swoich „klientów”.

Najbardziej popularnym Priorytetem jest Priorytet IX – z racji faktu, iż w jego ramach starają się o dofinansowanie bardzo liczne gminy i placówki edukacyjne, a także starostwa powiatowe (większa liczba potencjalnych beneficjentów przekłada się na dużą liczbę wniosków).

W przypadku urzędów gmin obserwujemy największą różnorodność w doborze Priorytetów i Działań. Najczęściej gminy ubiegają się o dofinansowanie w ramach Działań Priorytetu IX: Poddziałanie 9.1.1, Poddziałanie 9.1.2, a także Działanie 9.5. W ramach dwóch pierwszych Poddziałania gminy składają wnioski w partnerstwach z placówkami edukacyjnymi lub w ich imieniu. W sumie w ramach Priorytetu IX gminy złożyły 355 wniosków, tymczasem w ramach Priorytetu VI złożono tylko 21 wniosków (Poddziałanie 6.1.1, Działanie 6.2, Działanie 6.3), w ramach Priorytetu VII – 28 wniosków (Poddziałania 7.1.1, 7.2.1, 7.2.2 oraz 7.3).

Tymczasem OPS-y oraz placówki edukacyjne i kulturalne mają już dużo węższy zakres zainteresowania Działaniami. Ośrodki Pomocy Społecznej aplikują wyłącznie o środki w ramach Priorytetu VII, głównie na Poddziałanie 7.1.1 (144 wnioski). Poza tym Priorytetem tylko jeden OPS złożył wniosek – na Działanie 9.5. Podobnie w przypadku placówek edukacyjnych – ogromna większość projektów składana była w Priorytecie IX – najczęściej na Poddziałanie 9.1.2 oraz 9.5. Sporadycznie placówki te składały jednak wnioski w innych Priorytetach: VI (1 wniosek), VII (9 wniosków) oraz VIII (7 wniosków).

Starostwa powiatowe, podobnie jak urzędy gmin, mają bogatszy zestaw dostępnych dla nich Priorytetów i Działań, niż pozostałe instytucje szczebla powiatowego – wynika to przecież z szerszego zakresu kompetencji starostw. Jednak starostwa w znacznie większym stopniu niż gminy skupiają się wyłącznie na Priorytecie IX (85 wniosków), głównie na Poddziałaniu 9.1.2 i Działaniach 9.2 i 9.5. W Priorytecie VIII złożono 11 wniosków, w Priorytecie VII tylko 1 wniosek, w Priorytecie VI – 2 wnioski.

PCPR-y, podobnie jak OPS-y, złożyły wnioski wyłącznie w Priorytecie VII – wszystkie w ramach Poddziałania 7.1.2, poza dwoma wyjątkami (Poddziałanie 7.2.1). Powiatowe Urzędy Pracy z kolei aplikowały niemal wyłącznie w ramach Priorytetu VI – głównie w Poddziałaniach 6.1.2 oraz 6.1.3. Poza tym Priorytetem złożono także 2 wnioski w Priorytecie VII, Poddziałanie 7.2.1, a także 1 wniosek w Priorytecie VIII – Poddziałanie 8.1.1.

Najmniejsze zainteresowanie wszystkich JST szczebla gminnego oraz powiatowego dotyczyło Priorytetu VIII – ogółem tylko 12 wniosków z poziomu gminy (Poddziałania 8.1.1, 8.1.2, 8.2.1) oraz tylko 13 wniosków poziomu powiatowego (Poddziałanie 8.1.1). Priorytet ten nie jest przez JST postrzegany jako możliwy do wykorzystania, ma opinię skierowanego do przedsiębiorstw. Podobnie Priorytet VI jest postrzegany jako skierowany raczej do instytucji rynku pracy, niż innych typów beneficjentów.

Deklarowane plany co do przyszłego wykorzystania środków z PO KL są bardzo szerokie. Aplikowanie w ciągu najbliższych 2 lat deklarują wszystkie PUP-y, ponad 90% starostw i PCPR, ponad 80% OPS, ponad 70% gmin i niemal 70% badanych placówek edukacyjnych. Należy zatem spodziewać się ze strony JST pewnego poziomu aktywności w aplikowaniu o środki z PO KL, choć powyższe deklaracje z pewnością są zawyżone – w badaniu poświęconym problemom aktywizacji JST trudno jest wprost przyznać, że nie planuje się aplikowania, bo działania takie ewidentnie są pożądane i istnieje presja społeczności lokalnych do ich wykorzystania. Co więcej, nawet szczere deklaracje na pewno nie przełożą się w 100% na realnie złożone wnioski – ze względu m.in. na bariery w aplikowaniu opisane w kolejnych rozdziałach raportu.



**Tabela 11 Plany co do ubiegania się o dofinansowanie w ramach PO KL w ciągu najbliższych 2 lat**

	Ogółem	Starostwo	PUP	PCPR	Urząd Gminy	OPS	Placówka edukacyjna
Zdecydowanie tak + raczej tak	77,4%	91,6%	100,0%	92,9%	72,5%	86,4%	69,0%
Zdecydowanie nie + raczej nie	9,7%	4,2%	0,0%	7,1%	9,2%	7,4%	13,6%
Nie wiem, trudno powiedzieć	13,0%	4,2%	0,0%	0%	18,3%	6,2%	17,4%

Źródło: Badania JST, CATI N=600

Porównując obecne zainteresowanie Priorytetami oraz deklaracje co do przyszłych planów wykorzystania Priorytetów przez JST nie sposób nie zauważyć dużych podobieństw. Również w przyszłości największego zainteresowania można spodziewać się w tych Priorytetach, którymi interesują się największe liczebnie typy JST – a zatem gminy, placówki edukacyjne oraz OPS-y. Ponad 40% JST biorących udział w badaniach CATI planuje ubiegać się o dofinansowanie w ramach Priorytetu VII – są to głównie Ośrodki Pomoc Społecznej (ponad 80% z nich wskazało ten Priorytet) oraz PCPR-y (niemal 70%). Dużym zainteresowaniem cieszyć się będzie także Priorytet IX – szczególnie wśród urzędów gmin (ponad 50% planuje aplikowanie w ramach tego Priorytetu), starostw powiatowych (ponad 60%) oraz placówek edukacyjnych (co trzecia przebadana deklaruje takie plany).

Znacznie mniej popularny będzie Priorytet VI – tutaj swój udział widzą przede wszystkim niemal wszystkie PUP-y, a także spora grupa starostw (około 40%). Wreszcie minimalne będzie zainteresowanie Priorytetem VIII – relatywnie największe wśród starostw (13,6%) i PCPR (23,1%). Niepokojący w kontekście planów związanych z aplikowaniem jest fakt, iż co czwarty badany nie był w stanie wskazać Priorytetu, choć pytanie to było zadawane w sposób wspomagany (ankieter odczytywał propozycje odpowiedzi) – świadczy to o istotnej skali niewiedzy. Szczególnie dużo tego typu odpowiedzi obserwujemy wśród placówek edukacyjnych, z których połowa nie potrafiła wskazać Priorytetu, w ramach którego chciałaby aplikować.

**Tabela 12 Plany co do wykorzystania poszczególnych Priorytetów PO KL (można było wskazać więcej, niż 1 priorytet)**

	Ogółem	Starostwo	PUP	PCPR	Urząd Gminy	OPS	Placówka edukacyjna
Priorytet VI Rynek pracy otwarty dla wszystkich	14,2%	40,9%	95,8%	0,0%	20,2%	5,8%	1,4%
Priorytet VII Promocja integracji społecznej	41,2%	31,8%	0,0%	69,2%	37,0%	81,3%	12,2%
Priorytet VIII Regionalne kadry gospodarki	3,0%	13,6%	0,0%	23,1%	5,9%	0,7%	0,0%
Priorytet IX Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach	31,5%	63,6%	4,2%	15,4%	52,9%	9,4%	36,1%
Nie wiem, trudno powiedzieć	26,7%	18,2%	4,2%	7,7%	19,3%	10,8%	54,4%

Źródło: Badania JST, CATI N=464 (JST, które planują aplikowanie w ciągu najbliższych 2 lat)

Zainteresowanie poszczególnymi Działaniami i Poddziałaniami PO KL było badane w sposób spontaniczny (bez wspomagania), aby unikać deklaracji „na wyrost” i wskazywania przez respondentów „na chybił-trafił” (aby ukryć swoją niewiedzę). Podejście takie nie pozwala wprowadzić na precyzyjną prognozę skali aplikowania, ale ujawniło skalę niewiedzy wśród JST, a także ciekawe zjawisko „zamknięcia się” w wąskiej wiedzy. Z analiz wynika bowiem, że JST wskazują tylko te Działania, które już znają (lub w których aplikowały), zaś żadnych nowych. Powstaje zatem uzasadniona obawa, iż JST nie będą sięgać po nowe (nieznane sobie) Działania.

W sumie 34% badanych nie umiało w ujęciu spontanicznym wskazać żadnego Działania lub Poddziałania – wymawiając się niewiedzą lub brakiem namysłu na obecnym etapie. Takiej odpowiedzi udzieliło 70% placówek edukacyjnych, 27% starostw oraz 21% urzędów gmin.

OPS wskazywały niemal wyłącznie Działania w ramach Priorytetu VII – najczęściej Poddziałanie 7.1.1 (67%). Analogicznie PCPR – także wskazywały ten Priorytet i Poddziałanie 7.1.2 (61%). Natomiast PUP rozważają głównie aplikowanie w ramach Priorytetu VI i Poddziałania 6.1.2 i 6.1.3 (ponad 80%). Urzędy gmin i starostwa najczęściej wskazywały na Działania Priorytetu IX: Poddziałanie 9.1.1 i 9.1.2, a także Działanie 9.5, choć w przypadku tych instytucji ogólna liczba wskazywanych Działań jest dużo większa, niż wśród ich jednostek podległych.

Podsumowując, zainteresowanie poszczególnymi Działaniami wynika z:

Profilu działalności – JST aplikują w ramach Działań zbieżnych z ich celami statutowymi.

Ograniczenia konkurencji – PUP, PCPR oraz OPS chętnie sięgają po „pewne pieniądze” z projektów systemowych, chętnie aplikują tam, gdzie nie mają innej konkurencji.

Wiedzy o dostępnych Działaniach i Poddziałaniach – JST wybierają te, które już znają, a pozostałych nie umieją wskazać.

*„Przy projektach systemowych jest pula do rozdzielenia i jest rozdzielona tak, żeby każdy dostał, kto się stara i nie ma żadnych wniosków odrzucanych. Czyli wszystkie PUP-y, które się starają na pewno je dostaną, może nie w takiej kwocie w jakiej się starają, ale zawsze te pieniądze dostaną i te pieniądze są przeznaczone tylko dla nich”.*

[PUP, Case Study]

### 2.1.3. Przestrzenne zróżnicowanie zainteresowania aplikowaniem o środki EFS

#### MAPY AKTYWNOŚCI W APLIKOWANIU O ŚRODKI PRZEZ JST

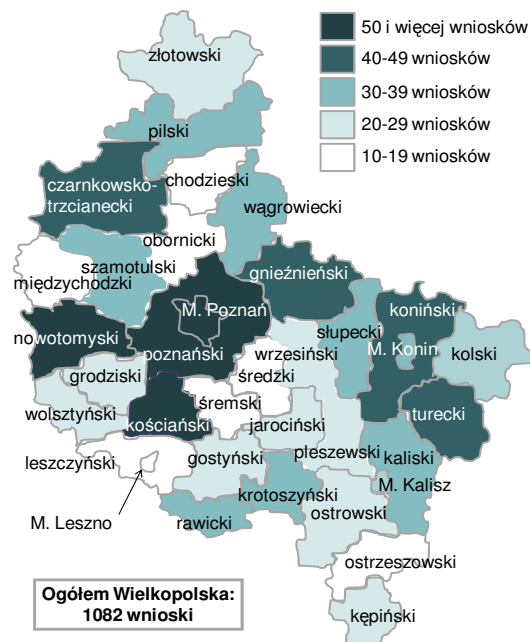
Mapa aktywności wielkopolskich JST uwidacznia istotne różnice między regionami. Można wskazać trzy ośrodki, gdzie JST i ich jednostki podległe wykazują się ponadprzeciętnie wysoką aktywnością – w ośrodkach tych w ramach każdego z powiatów złożono co najmniej 40 wniosków o dofinansowanie z PO KL. Są to:

- Poznań i jego okolice, w tym sąsiadujące powiaty nowotomyski, kościański i gnieźnieński
- Konin i jego okolice wraz z powiatem tureckim
- Powiat czarnkowsko-trzcianecki

Z kolei „białymi plamami” na mapie aktywności w aplikowaniu o środki z PO KL są powiaty południowej części województwa (za wyjątkiem rawickiego i krotoszyńskiego) – tutaj negatywnie w porównaniu z innymi dużymi miastami wyróżnia się Leszno oraz otaczający je powiat ziemski. Do białych plam zaliczyć też należy powiaty międzychodzki, obornicki, chodzieski, średzki i śremski. Zróżnicowanie terytorialne aktywności wielkopolskich JST ilustruje poniższa mapa:



Mapa 1 Różnicowanie terytorialne aktywności wielkopolskich JST w ramach granic powiatów (liczba złożonych wniosków o dofinansowanie przez JST szczebla powiatowego i gminnego dla danego powiatu)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektodawców. Stan na 3 czerwca 2009 r.

Należy podkreślić, iż zabarwienie mapy aktywności w danym obszarze zależy w ogromnej części od aktywności na poziomie gmin – a więc urzędów gmin, OPS-ów, czy też placówek edukacyjnych. Typowym tego przykładem są ośrodki poznański i koniński, gdzie na poziomie powiatów obserwujemy raczej małą aktywność – choć w skali województwa ośrodki te wskazano jako liderów w aplikowaniu o dofinansowanie. Z kolei w ośrodku czarnkowsko-trzcianeckim i sąsiednim pilskim szczebel powiatowy nie ustępuje aktywnością gminom. Do powiatów, w których aktywność powiatowych JST jest szczególnie wysoka zaliczyć należy także powiat wągrowiecki, gnieźnieński, wrzesiński, turecki, kościański i wolsztyński.

Nieco inny obraz obserwujemy w przypadku subregionów<sup>12</sup>. Zagregowanie złożonych przez JST wniosków na poziomie większych jednostek terytorialnych niejako odwraca nam obraz aktywności – widzimy bowiem, poza typowo silnie aktywnym regionem poznańskim, aktywny region kaliski. Tymczasem subregiony koniński i pilski wypadają zdecydowanie słabiej<sup>13</sup>.

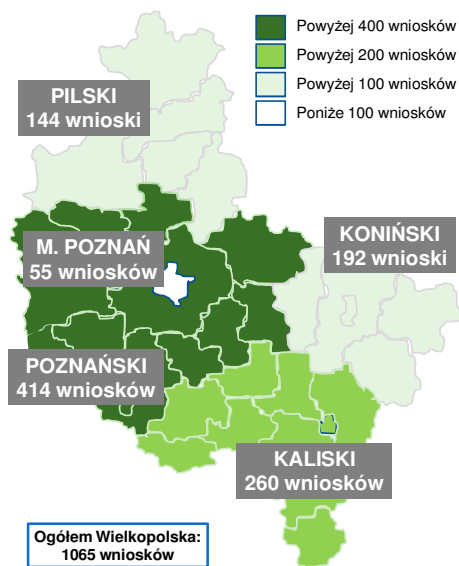
Zróżnicowanie to nie może być jednak interpretowane w kategoriach większej lub mniejszej aktywności JST danych regionów, a jest w znaczącej części efektem konstrukcji subregionów. Zauważmy bowiem, jak duże są pomiędzy nimi różnice wyłącznie w liczbie składających się nań powiatów. Subregiony koniński i pilski liczą ich jedynie po 5, podczas gdy subregion kaliski aż 10, a poznański 14. Tym samym nie można subregionów w tym wypadku traktować jako adekwatnych jednostek analizy. Różna liczba sumujących się nań powiatów, implikuje istotne różnice w liczbie działających w ich ramach JST<sup>14</sup> – tym samym wypaczając obraz aktywności.

<sup>12</sup> Zgodnie z zaleceniem WUP Poznań wykorzystano podział na subregiony stosowany przez Urząd Statystyczny w Poznaniu.

<sup>13</sup> O regionie miasta Poznania w tym ujęciu się nie wypowiadamy, ponieważ skala różnicy między jednostkami złożonymi z kilku-kilkunastu powiatów, a jednostką, która *de facto* jest jednym powiatem nie pozwala na uzasadnione porównania.

<sup>14</sup> Mamy do czynienia z dwu- i trzykrotnymi różnicami w liczbie samych powiatów, czyli np. w regionie kaliskim w porównaniu z pilskim jest dwa razy więcej PUP, dwa razy więcej PCPR itd.

Mapa 2 Różnicowanie terytorialne aktywności wielkopolskich JST w ramach granic subregionów (liczba złożonych wniosków o dofinansowanie przez JST szczebla powiatowego i gminnego dla danego subregionu)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektodawców. Stan na 3 czerwca 2009 r.

Ponieważ powiaty są pod względem liczby JST znacznie bardziej jednorodne – wprost porównywalne ze względu na liczbę starostw, PUP i PCPR, oraz w miarę zbliżone ze względu na liczbę gmin i OPS (najbardziej zapewne zróżnicowane ze względu na placówki edukacyjne) – znacznie lepiej nadają się do analizy różnicowań terytorialnych. Dlatego też kolejne zagadnienia będą się odnosiły wyłącznie do różnicowań powiatowych.

Istotnym, oprócz samej aktywności w aplikowaniu o środki, aspektem jest także skuteczność tej działalności – w jakim stopniu złożone wnioski przekładają się na realizowane projekty. Analiza taka została przeprowadzona w oparciu o połączone kryteria aktywności i skuteczności<sup>15</sup>. Kryteria te wyznaczają także strategie postępowania wobec konkretnych jednostek terytorialnych. Powiaty zostały podzielone na 4 grupy:

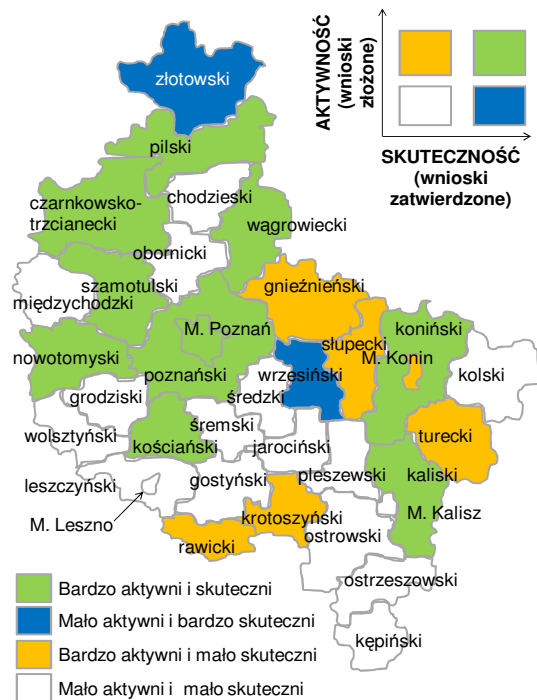
- Powiaty o dużej aktywności i dużej skuteczności – liderzy godni naśladowania;
- Powiaty o dużej aktywności, lecz niskiej skuteczności – przypadki, w których należałoby zwrócić uwagę na jakość składanych wniosków;
- Powiaty o małej aktywności, lecz dużej skuteczności – to przypadki mało aktywnych i dobrze przygotowanych instytucji szczebla powiatowego (PUP, PCPR), które ubiegają się o środki w ramach projektów systemowych, gdzie należałoby aktywizować inne typy wnioskodawców;
- Powiaty o małej aktywności i małej skuteczności – w tych przypadkach należałoby duży nacisk położyć przede wszystkim na promocję PO KL, aby zwiększyć aktywność, potem zaś pracować nad skutecznością.

Powyższe kryteria dzielą wielkopolskie powiaty w sposób niemal dychotomiczny. Przypadki pośrednie – dużej aktywności przy niskiej skuteczności oraz małej aktywności przy wysokiej skuteczności, są przypadkami nielicznymi (dotyczą zaledwie odpowiednio 6 i 2 powiatów), większość zaś wpisuje się dychotomię: niska aktywność i skuteczność versus wysoka

<sup>15</sup> Chodziło tutaj o unikanie ujęcia relatywnego – spoglądania na JST wyłącznie przez pryzmat skuteczności. Prowadziłoby to do paradoksu nazywania skutecznymi jednostek o bardzo małej aktywności, gdzie składano wnioski np. niemal wyłącznie na Poddziałania systemowe – których realizacja była w zasadzie pewna. Stąd pozornie duża skuteczność powiatu jako jednostki, choć *de facto* należałoby uznać taki przypadek za bierny.

aktywność i skuteczność. Zróżnicowanie wielkopolskich powiatów wedle powyższej charakterystyki prezentuje poniższy rysunek:

Mapa 3 Zróżnicowanie terytorialne aktywności i skuteczności JST w ramach granic powiatów (relacja pomiędzy liczbą złożonych i zakwalifikowanych wniosków o dofinansowanie przez JST szczebla powiatowego i gminnego dla danego powiatu)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektodawców. Stan na 3 czerwca 2009 r.

Powyższe analizy wskazują na istnienie istotnego statystycznie zróżnicowania aktywności. Aktywność i skuteczność aplikowania o środki z PO KL koncentruje się wokół dużych ośrodków miejskich – Poznania, Kalisza i Konina, a także na północy wokół Piły. Tymczasem południe województwa pozostaje mało aktywne, a zarazem mało skuteczne w pozyskiwaniu funduszy z EFS. Zastanawia tutaj przypadek powiatu leszczyńskiego i samego miasta Leszno, które przecież należą do dużych ośrodków miejskich, choć ich aktywność jest niezwykle mała. Tymczasem sąsiedni powiat kościański – sąsiadujący także z regionem poznańskim, należy do grupy ścisłych liderów.

„Tak, widzimy zróżnicowanie na przykład wśród przedsiębiorców w miastach, są bardziej aktywni. Tereny o wysokim bezrobociu w zakresie np. przedsiębiorczości są mniej aktywne. To jest demograficznie zależne od tego w jaki sposób wygląda gospodarczo region. Pojawia się też korelacja, tam gdzie jest mniejsze zainteresowanie, tam jest biedniej i gorzej prosperująca społeczność lokalna”.

[Urząd Marszałkowski]

### SZCZEBEL GMINY

Na szczeblu gminnym w analizach uwzględniono następujące typy wnioskodawców (JST): urzędy gmin, ośrodki pomocy społecznej, placówki edukacyjne, biblioteki, muzea, domy/ośrodki kultury.

Z analizy aktywności gmin wyłania się obraz bardzo aktywnych gmin miejskich oraz raczej mało aktywnych gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich. Na szczeblu gminnym co czwarty wniosek w ramach komponentu regionalnego PO KL został złożony przez JST gminy miejskiej, choć udział takich gmin w ogóle gmin wielkopolskich to zaledwie 8%. Widać zatem wyraźnie, iż w gminach miejskich opracowywanych jest bardzo wiele wniosków. Z drugiej jednak strony spośród tych wniosków zakwalifikowanych do dofinansowania zostaje jedynie 19%, co

częściowo może mieć związek z kryteriami strategicznymi preferencji dla projektów realizowanych na obszarach wiejskich (o czym będzie mowa dalej).

Tymczasem gminy miejsko-wiejskie charakteryzuje przeciętna aktywność: w 40% gmin miejsko-wiejskich opracowano 43% wniosków (a zatem przeciętnie na każdą tego typu gminę przypada co najmniej 1 wniosek), choć ich skuteczność jest wyższa niż gmin miejskich, bo kwalifikuje się co czwarty wniosek.

Najgorzej pod względem aktywności wypadają gminy wiejskie, których udział w ogóle gmin to 52%, ale wśród projektów JST gmin wiejskich złożyły zaledwie 32%, za to z lepszym skutkiem (30% zakwalifikowanych).

Tabela 13 Struktura złożonych wniosków według typu gminy oraz struktura populacji gmin w Wielkopolsce (dane w proc.)

Typ gminy	Udział wniosków złożonych przez dany typ gminy w ogóle wniosków szczebla gminnego (zakwalifikowane i niezakwalifikowane)	Udział typu gminy wśród gmin w Wielkopolsce
gmina miejska	24%	8%
gmina miejsko-wiejska	43%	40%
gmina wiejska	33%	52%
<b>Ogółem skuteczność projektów</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektodawców. Stan na 3 czerwca 2009 r.

Tabela 14 Skuteczność w aplikowaniu o środki przez JST i jednostki podległe poziomowi gminnego według typu gminy (dane w proc.)

Typ gminy	Wniosek zakwalifikowany (w danym typie gminy)	Wniosek niezakwalifikowany (w danym typie gminy)	Ogółem dla typu gminy (ogółem w wierszu)
gmina miejska	20%	80%	100%
gmina miejsko-wiejska	25%	75%	100%
gmina wiejska	30%	70%	100%
<b>Ogółem skuteczność projektów</b>	<b>25%</b>	<b>75%</b>	<b>100%</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektodawców. Stan na 3 czerwca 2009 r.

Nieco wyższy odsetek wniosków zakwalifikowanych z gmin wiejskich może mieć związek ze składaniem wniosków na inicjatywy lokalne, zastosowaniem kryteriów strategicznych preferencji dla projektów realizowanych na obszarach wiejskich, ale też jest pośrednim efektem nieco mniejszej liczby złożonych wniosków w porównaniu z gminami miejsko-wiejskimi (mniejsza konkurencja wśród gmin wiejskich). Spośród dziewięciu Działań i Poddziałań, w których gminy wiejskie składały wnioski, trzy Działania dotyczyły inicjatyw lokalnych (a więc grupa beneficjentów ostatecznych ograniczona była do obszarów wiejskich i małych miejscowości), zaś w kolejnych trzech w ramach kryteriów strategicznych uwzględniono preferencję dla obszarów wiejskich (Działanie 9.1.1., Działanie 9.1.2. – tylko w 2009 r., Działanie 9.4 – tylko w 2008 r.). Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie istotnie częściej składały wnioski w ramach tych Działań i istotnie wyższa była ich skuteczność (por. tab. 15).

Tabela 15 Aplikowanie o środki w ramach Działań z preferencją dla projektów realizowanych na obszarach wiejskich<sup>16</sup> (dane w proc.)

Typ gminy	Udział wniosków złożonych w wybranych 6 Działaniach wśród wszystkich złożonych wniosków	Skuteczność w ramach wybranych 6 działań (stosunek liczby wniosków zakwalifikowanych do złożonych w ramach 6 wybranych działań)
gmina miejska	65%	8%
gmina miejsko-wiejska	72%	12%
gmina wiejska	76%	14%
<b>Ogółem skuteczność projektów</b>	<b>72%</b>	<b>12%</b>

<sup>16</sup> Uwzględniono tutaj wszystkie wnioski w ramach 6 działań – także te składane w latach, w których w konkursach nie było preferencji dla obszarów wiejskich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektodawców. Stan na 3 czerwca 2009 r.

Na poziomie gminy najwięcej wniosków składają Urzędy Gmin (48%), oraz placówki edukacyjne (33%). OPS-y złożyły w sumie 19% wniosków – głównie na Działanie skierowane wyłącznie do nich w trybie systemowym – tym zapewne należy tłumaczyć wysoką skuteczność ich aplikacji: aż 80% zakwalifikowanych projektów w porównaniu z 14% gmin oraz 10% placówek edukacyjnych.

Wśród Urzędów Gmin najbardziej skuteczne są gminy miejskie (21%) – tutaj skuteczność pozostałych typów gmin mierzona odsetkiem wniosków zakwalifikowanych jest znacząco niższa (odpowiednio 11% i 14%). Z kolei wśród OPS (gdzie ogólnie skuteczność jest wyższa z racji Poddziałania 7.1.1 *Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej*, w ramach którego OPS złożyły aż 86% swoich wniosków), najwięcej zakwalifikowanych wniosków pochodziło od gmin wiejskich (86%) oraz miejskich (84%). Tymczasem wśród placówek edukacyjnych najbardziej skuteczne są właśnie gminy miejsko-wiejskie (14% zakwalifikowanych wniosków), najmniej zaś gminy miejskie (6%) – choć z gmin tych pochodzi porównywalna liczba wniosków (co częściowo ma związek z zastosowaniem kryteriów strategicznych w Działaniach 9.1.1 i 9.1.2, w ramach których preferowane były projekty realizowane na obszarach wiejskich).

Wśród najaktywniejszych gmin, składających najwięcej wniosków znajdują się gminy miejskie (wśród nich trzy miasta na prawach powiatu: Poznań, Konin oraz Kalisz). Do gmin, z których pochodzi relatywnie duża liczba wniosków można zaliczyć też Rawicz, Śmigiel, Piłę oraz Słupcę. Ranking 10 najbardziej aktywnych gmin (z uwzględnieniem skuteczności aplikowania) zawiera poniższa tabela:

Tabela 16 10 najbardziej aktywnych w aplikowaniu o środki gmin w województwie wielkopolskim<sup>17</sup>

Miejsce	Gmina	Wniosek zakwalifikowany	Wniosek niezakwalifikowany	Ogółem
1	M. Poznań	15	40	55
2	M. Konin	4	28	32
3	Rawicz	4	18	22
4	M. Kalisz	1	19	20
5	Śmigiel	6	12	18
5	Piła	2	16	18
6	Słupca	2	15	17
7	Kępno	3	11	14
8	Krotoszyn	3	10	13
8	Pniewy	2	11	13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektodawców. Stan na 3 czerwca 2009 r.

### SZCZEBEL POWIATU

Na szczeblu powiatowym w analizach uwzględniono następujące typy wnioskodawców (JST): starostwa powiatowe, powiatowe urzędy pracy, powiatowe centra pomocy rodzinie.

Aktywność powiatowych JST jest zróżnicowana. Oczywiście ze względu na mniejszą liczbę jednostek szczebla powiatowego (w sumie nieco ponad 100) w porównaniu z gminnymi (gdzie samych urzędów gmin jest 226), liczba wniosków składanych przez instytucje tego szczebla jest mniejsza. W sumie złożono nieznacznie ponad 200 wniosków, z czego 46% otrzymało dofinansowanie.

<sup>17</sup> W rankingu znalazły się 3 miasta na prawach powiatu, jednak uwzględniono tu jedynie projekty składane przez Urzędy Miast (siedziba gminy) oraz jednostki podległe gminy (OPS, placówki edukacyjne).

Wśród złożonych na szczeblu powiatowym wniosków blisko połowa pochodziła ze starostw powiatowych – z czego jedynie 9% zostało zakwalifikowanych do dofinansowania. Z kolei PCPR i PUP były mniej aktywne, jednak aplikując głównie w ramach Działań skierowanych wyłącznie do nich w ramach trybu systemowego mogły liczyć na większą skuteczność (rzędu 75-90%!) – z uwagi na brak konkurencji innych podmiotów.

Tabela 17 Skuteczność poszczególnych typów JST na szczeblu powiatowym

Typ JST	Wniosek zakwalifikowany (w danym typie JST)	Wniosek niezakwalifikowany (w danym typie JST)	Ogółem dla typu JST (ogółem w wierszu)	Udział wniosków złożonych przez dany typ JST w ogóle wniosków szczebla powiatowego (zakwalifikowane i niezakwalifikowane)
Powiat	9%	91%	100%	49%
PCPR	89%	11%	100%	14%
PUP	75%	25%	100%	38%
Ogółem	45%	55%	100%	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektodawców. Stan na 3 czerwca 2009 r.

Ranking powiatów pod względem liczby złożonych wniosków zawiera poniższa tabela:

Tabela 18 Ranking powiatów pod względem liczby złożonych projektów (uwzględniono wyłącznie JST szczebla powiatowego)

Miejsce	Powiat	zakwalifikowane	niezakwalifikowane	Ogółem	Miejsce	Powiat	zakwalifikowane	niezakwalifikowane	Ogółem
1	Powiat wągrowiecki	6	10	16	11	Powiat m. Leszno i leszczyński <sup>18</sup>	3	2	5
1	Powiat czarnkowsko-trzcianecki	5	11	16	11	Powiat m. Poznań i poznański	3	2	5
2	Powiat turecki	5	10	15	12	Powiat m. Konin i koniński	3	1	4
3	Powiat kościański	4	10	14	12	Powiat pleszewski	3	1	4
4	Powiat wolsztyński	4	9	13	12	Powiat m. Kalisz i kaliski	2	2	4
5	Powiat wrzesiński	7	4	11	12	Powiat średzki	2	2	4
5	Powiat pilski	4	7	11	12	Powiat międzychodzki	1	3	4
6	Powiat gnieźnieński	2	8	10	13	Powiat jarociński	3		3
7	Powiat złotowski	4	5	9	13	Powiat chodzieski	2	1	3
8	Powiat nowotomyski	3	5	8	13	Powiat kępiński	2	1	3
9	Powiat krotoszyński	3	4	7	13	Powiat słupecki	2	1	3
9	Powiat ostrzeszowski	3	4	7	13	Powiat grodziski	2		2
9	Powiat gostyński	2	5	7	14	Powiat szamotulski	2		2
10	Powiat ostrowski	4	2	6	14	Powiat obornicki	1	1	2
10	Powiat śremski	3	3	6	15	Powiat kolski	1		1
11	Powiat rawicki	4	1	5					
						<b>OGÓŁEM</b>	<b>95</b>	<b>115</b>	<b>210</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy projektodawców. Stan na 3 czerwca 2009 r.

<sup>18</sup> Z uwagi na fakt, że w miastach na prawach powiatu miasto i otaczający je powiat prowadzą wspólnie PUP i PCPR, w rankingu te 4 przypadki zostały potraktowane łącznie (aby nie decydować, czy np. projekty PUP bardziej dotyczą miasta, czy powiatu wokół miasta).



#### 2.1.4. Podsumowanie

Analiza aktywności JST ujawniła kilka istotnych trendów:

1. Skłonność JST do składania wniosków w ramach Działań zbieżnych z celami statutowymi instytucji oraz niechęć do wychodzenia poza „swoje” działania – mamy tutaj zatem do czynienia ze zjawiskiem specjalizacji w określonym Priorytecie i typie projektów;
2. Skłonność PUP, PCPR i OPS do wybierania Działań zamkniętych, skierowanych wyłącznie do nich, gdzie nie muszą konkurować z innymi typami podmiotów;
3. Znaczna rozbieżność w skuteczności poszczególnych typów JST, związana z trybem, w jakim ubiegają się o dofinansowanie;
4. Niska wiedza placówek edukacyjnych o Priorytetach, w ramach których mogą ubiegać się o dofinansowanie;
5. Istnienie trzech ośrodków aktywności w układzie terytorialnym, w których aktywność JST jest wysoka – zwłaszcza wokół dużych ośrodków miejskich: Poznań i okolice, Konin i okolice, powiat czarnkowsko-trzcianecki;
6. Istnienie białych plam – powiaty południowej części województwa (za wyjątkiem rawickiego i krotoszyńskiego), negatywnie wyróżniające się wśród największych miast Leszno oraz otaczający je powiat ziemski, a także powiaty międzychodzki, obornicki, chodzieski, średzki i śremski;
7. Silna dychotomizacja powiatów (jako jednostek terytorialnych, a nie samorządowych) wokół opozycji: aktywny i skuteczny versus bierny i nieskuteczny;
8. Wysoka aktywność JST z gmin miejskich i zdecydowanie niewystarczająca aktywność JST z gmin wiejskich.
9. Nierównomierne rozłożenie doświadczeń w aplikowaniu: większe jest wśród JST szczebla powiatowego niż gminnego, dosyć silne różnicowanie terytorialne. Wzmocnienie potencjału absorpcyjnego JST w województwie będzie wymagało więc skierowania wsparcia na te kategorie instytucji i te obszary, w których doświadczenie jest mniejsze.

#### 2.2. Diagnoza barier utrudniających lub uniemożliwiających JST wykorzystanie środków z EFS

Czynniki utrudniające lub uniemożliwiające jednostkom samorządu terytorialnego realizację projektów współfinansowanych z EFS przeanalizowano w dwóch wymiarach:

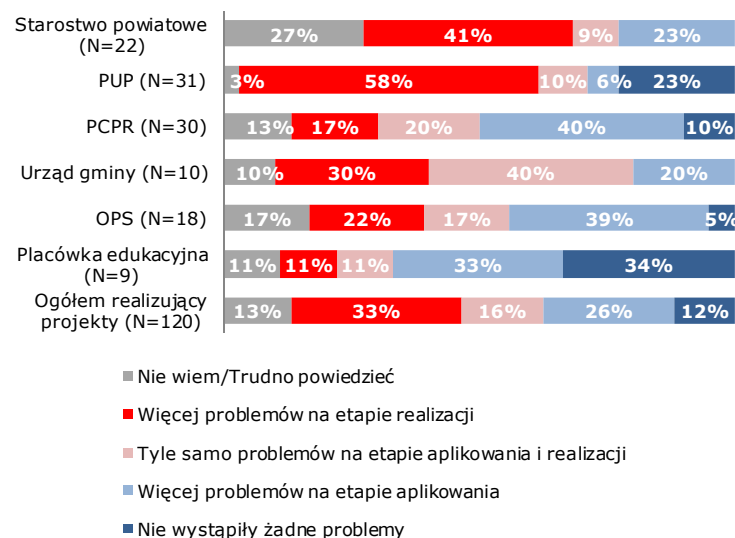
- Ich stosunku do podmiotu aplikującego. W zależności od tego, czy bariery wynikają z wewnętrznych uwarunkowań instytucji aplikującej, czy też z zewnętrznych ograniczeń, wyróżniono czynniki:
  - **Egzogenne** – zewnętrzne w stosunku do JST: wynikające z uwarunkowań Programu, sposobu wdrażania komponentu regionalnego.
  - **Endogenne** – wewnętrzne uwarunkowania JST tj.: potencjał referencyjny, motywacja do realizacji projektów „miękkich”, zdolność instytucjonalna podmiotu aplikującego.
- Momentu ich występowania. Pod tym względem wyróżniono bariery:
  - **Aplikacyjne** – wstępujące na etapie ubiegania się o środki w ramach PO KL.



- o **Realizacyjne** – występujące w trakcie wdrażania projektu przez beneficjenta.

Zdaniem instytucji zaangażowanych w realizację komponentu regionalnego PO KL w województwie wielkopolskim, najpoważniejszymi barierami w korzystaniu ze środków z EFS są, w przeważającej mierze, wewnętrzne uwarunkowania JST. Wśród barier aplikacyjnych, respondenci z IP i ROEFS, wskazywali na: braki kadrowe w jednostkach, niewiedzę na temat EFS oraz brak wiedzy dotyczącej tego, gdzie można zdobyć informacje na jego temat. Obciążenie pracą wynikającą z realizacji zadań statutowych, brak osób/stanowisk do pozyskiwania funduszy, to tylko niektóre z czynników endogennych JST, które wpływają na decyzję o podjęciu starań o środki z EFS lub niepodjęciu takich starań. Zdaniem respondentów z IP, ROEFS i Urzędu Marszałkowskiego w mniejszym stopniu barierą aplikacyjną jest brak wiedzy ogólnej na temat dostępnych funduszy. Potencjalni projektodawcy tj. gminy, OPS-y, PUP-y, PCPR-y czy starostwa dysponują wystarczającą wiedzą, aby podjąć starania o dofinansowanie. W przypadku urzędów gmin i starostw barierą aplikacyjną jest brak motywacji do pozyskiwania środków na projekty „miękkie” – nastawienie na projekty kończące się namacalnymi rezultatami w postaci drogi, wodociągu czy świetlicy. Jedyną grupą, która zadaniem pracowników WUP, wymaga jeszcze wsparcia informacyjno-promocyjnego są placówki edukacyjne, które nie mają świadomości, czy i ewentualnie na co, mogą otrzymać dofinansowanie z PO KL. Istotnym problemem wskazywanym przez IP oraz ROEFS, występującym już na etapie realizacji projektu, jest płynność finansowa – pomimo systemu zaliczek, harmonogramu płatności występują duże opóźnienia w przekazywaniu środków.

Wykres 1 Moment występowania problemów i barier w projektach finansowanych z EFS w opinii projektodawców realizujących projekty PO KL



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PAPI, projektodawcy realizujący projekty PO KL (N=120)

Projektodawcy, którzy otrzymali dofinansowanie, częściej dostrzegają występowanie problemów na etapie realizacji projektu niż aplikowania – 33,3% respondentów dostrzega przewagę problemów w trakcie realizacji projektu, w stosunku do 25,8% na etapie składania wniosku. Jedynie 11,7% respondentów przyznaje, że pozyskanie środków z EFS nie wiąże się z żadnymi problemami. Tak pozytywną ocenę EFS-owi wystawia, aż jedna trzecia placówek edukacyjnych realizujących projekty. Projektodawcy ci rzadziej niż inne typy podmiotów obserwują występowanie problemów na etapie realizacji projektu. Związane jest to m.in. z typem beneficjentów ostatecznych, do jakich kierują swoje działania – dzieci i młodzież bardzo rzadko wypadają z systemu edukacji, a co za tym idzie z projektów. Problem rotacji beneficjentów

ostatecznych w znacznie mniejszym stopniu występuje w grupie projektów realizowanych przez szkoły, niż w projektach realizowanych przez PUP-y, czy OPS-y. Najniższa stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce sprawia, iż w województwie wielkopolskim występuje konkurencja pomiędzy projektodawcami o beneficjentów ostatecznych o statusie bezrobotnego. Zabiegi o pozyskanie, a następnie utrzymanie danej osoby przez cały okres wsparcia sprawiają, że blisko 60% PUP dostrzega większe problemy na etapie realizacji projektu niż aplikowania. Oprócz problemów realizacyjnych związanych z wykonaniem założonych w projekcie wskaźników, występują problemy związane z dostosowaniem się projektodawcy do, często zmieniających się, wymogów promocyjno-informacyjnych oraz finansowych stawianych w Programie.

Co ciekawe, projektodawcy systemowi tj. PCPR oraz OPS, pomimo uproszczonej procedury aplikowania, w dużej mierze postrzegają proces aplikowania za trudniejszy niż proces realizacji projektu. W obecnej perspektywie programowej beneficjanci ci po raz pierwszy zostali zmuszeni do myślenia projektowego o realizowanych przez siebie zadaniach – pierwsze doświadczenia blisko 40% PCPR-ów i OPS-ów ocenia jako problematyczne.

Postrzeganie problemów na etapie aplikowania czy realizacji przez projektodawców, którzy otrzymali dofinansowanie z EFS, jest związane z typem podmiotu realizującego projekt, m.in. jego wcześniejszymi doświadczeniami w ubieganiu się o środki europejskie, grupami docelowymi, do których skierowane są jego projekty. Pełna analiza zewnętrznych oraz wewnętrznych barier występujących na etapie wnioskowania i realizacji projektu finansowanego z EFS znajduje się w kolejnych podrozdziałach raportu.

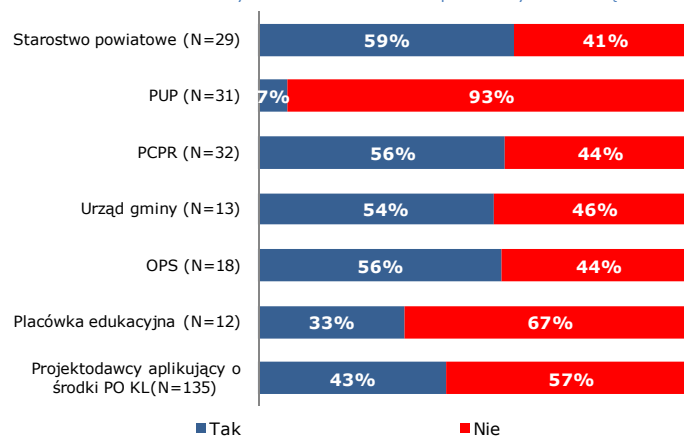
### 2.2.1. Diagnoza barier zewnętrznych w stosunku do JST utrudniających ubieganie się o środki EFS

Zewnętrzne bariery, w stosunku do jednostki samorządu terytorialnego, utrudniające lub uniemożliwiające aplikowanie o środki wynikają przede wszystkim ze sposobu konstrukcji Programu oraz sposobu jego wdrażania. Do barier tego typu można zaliczyć bariery informacyjne, wynikające ze sposobu wyboru projektów lub potencjału instytucji ogłaszającej konkursy.

#### SYSTEM INFORMACJI I PROMOCJI PO KL

Czynnikami zewnętrznymi w stosunku do JST utrudniającymi proces aplikacji są bariery informacyjne. Wskazywany przez respondentów w badaniu długi okres oczekiwania na udzielenie odpowiedzi przez IP, sprzeczność i niejednoznaczność informacji udzielanych przez WUP-ROEFS-Urząd Marszałkowski, sposób dystrybucji informacji czy szkoleń (wskazywane przez respondentów z ROEFS-ów skupianie się WUP-u na dużych ośrodkach) mogą mieć wpływ na ostateczną decyzję o ubieganiu się o środki.

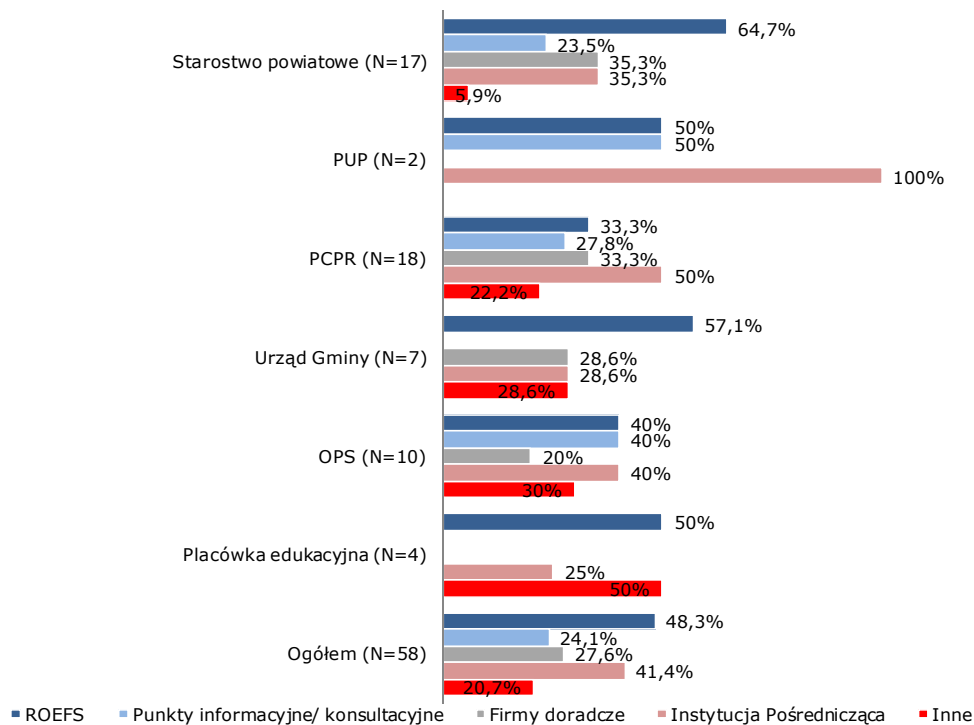
Wykres 2 Czy w aplikowaniu o środki z PO KL korzystaliście Państwo z pomocy z zewnątrz?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PAPI. Projektodawcy, którzy aplikowali o środki PO KL.

Sprawną i rzeczową komunikacją na etapie aplikowania o środki oraz na etapie realizacji projektu wydaje się jedną z kluczowych spraw dla powodzenia procesu wdrażania funduszy – 43% respondentów korzysta z zewnętrznej pomocy przy aplikowaniu. Jedynie doświadczone i aplikujące w ścieżce systemowej PUP-y w zdecydowanej większości nie potrzebują zewnętrznej pomocy na etapie aplikowania. Niezależnie od uproszczonej systemowej ścieżki, ponad połowa OPS-ów oraz PCPR-ów poszukuje zewnętrznego wsparcia na etapie aplikowania.

Wykres 3 Z czyjej pomocy korzystała Pana(i) instytucja?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania PAPI. Projektodawcy, którzy aplikowali o środki PO KL oraz korzystali z zewnętrznej pomocy.

Najczęstszym źródłem informacji na etapie aplikowania są dla JST ROEFS-y oraz IP. Opinia na temat otrzymanego wsparcia informacyjnego jest w zdecydowanej większości „raczej” i „zdecydowanie” pozytywna. W badaniach jakościowych jako główny zarzut w stosunku do ROEFS dotyczył spójności i ostateczności udzielanych informacji, tzn. „oni mówią »być może«, »wydaje nam się«, a nie jak być powinno”. Natomiast w przypadku IP istnieje problem z terminowością przekazywania informacji – długotrwałe procedury związane z przygotowaniem przez WUP odpowiedzi na zapytania Beneficjentów sprawiają, że niejednokrotnie informacja z WUP dotycząca danego konkursu przychodzi po jego zakończeniu.

Zarówno respondenci z JST, jak i przedstawiciele ROEFS podkreślają niską przydatność szkoleń ogólnie informujących o PO KL i jego zasadach. JST oczekują praktycznych wskazówek, rozwikływania szczegółowych kwestii, rozwiewania wątpliwości – żadnego teoretyzowania, konkretne zagadnienia, konkretne przykłady – przydatne w codziennej działalności.

„Szkolenia powinny pokazywać, co faktycznie można zrobić. Powinny być szkolenia przy komputerach i trener siada z osobą i po kolei pisze projekt obsługując też narzędzie informatyczne, jakim jest generator. Nie ma takich szkoleń, bo nie ma sprzętu. Pisać projekt pod konkretne potrzeby gminy i nie teoretyzować. Plus te dobre praktyki i to byłby sukces”.

[ROEFS]

Wśród przedstawicieli ROEFS panuje przekonanie, iż JST szczebla powiatowego w zasadzie nie potrzebują już wsparcia w zakresie aplikowania o środki – jednostki te radzą sobie dobrze, mają

odpowiednie stanowiska lub struktury i nie wymagają już pracy z nimi. Przydałyby się im być może szkolenia z zakresu realizacji projektów. Natomiast dużego wsparcia wymagają JST szczebla gminnego – zwłaszcza OPS-y oraz placówki edukacyjne. W kontekście wcześniej opisanego postrzegania przez OPS za problematyczne etapu aplikowania, wsparcie wymagane jest na etapie pisania wniosków. Wsparcie to będzie szczególnie istotne w kontekście znowelizowanego systemu wyboru projektów – wprowadzenia standardu minimum realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Placówki oświatowe również wymagają wsparcia na etapie wnioskowania – brak wiedzy w ramach jakiego Działania/Poddziałania można ubiegać się o wsparcie, połączony często z brakiem wiedzy na temat statusu prawnego podmiotu oraz niewiarą w możliwość otrzymania dofinansowania może stanowić istotną barierę aplikacyjną.

*„Sygnały do nas docierające, to że potrzebują szkoły takiego wsparcia. Może to wynika z niewiary w sukces powodzenia takiego projektu. Stają w szranki z dużymi np. z Poznania. Nasze szkoły nie wierzą w sukces zdobycia tych środków”.*

[ROEFS]

W ramach dodatkowych działań zleconych przez IP w roku 2009, ROEFS planują szkolenia skierowane wyłącznie do OPS.

*„Po pierwsze szkolenia otwarte skierowane do pracowników OPS. Czyli informacje do wszystkich OPS podlegających naszym kompetencjom i zgłaszają się przedstawiciele z różnych powiatów. Teraz jest taki pomysł, żeby wyznaczać ośrodki w powiatach, takie wyjazdowe, gdzie będą szkolenia tylko dla przedstawicieli danych powiatów. OPS mają różne problemy społeczne do rozwiązania i pod tym kątem chcemy indywidualizować szkolenia. Forma dyskusji z przekazaniem wiedzy, ale pod kątem konkretnych problemów”.*

[ROEFS]

Zdaniem przedstawicieli ROEFS zwłaszcza małe ośrodki, z peryferyjnych obszarów regionu, wymagają wsparcia informacyjnego i doradczego – tutaj dobrym pomysłem wydaje się animacja prowadzona w terenie, podróżowanie wśród JST i zachęcanie, oferowanie pomocy.

*„Tak. Jesteśmy rozpoznawani, czy przez promocję, czy pocztą pantoflową. Wiedzą, że u nas można skorzystać bezpłatnie. Sami wychodzimy do beneficjentów i to tych małych instytucji i ośrodków, i tam staramy się docierać. Tu w [...] łatwiej jest dotrzeć do, no ale jechać te 60 km skądś (...) to od nas specjalista jedzie, żeby nie trzeba było tu ciągać tych 15 osób tyle kilometrów i myślę, że to doceniają i są dowartościowani”.*

[ROEFS]

*„Wspólnie organizujemy akcję „Euroautobus”, gdzie jeździmy z objazdowym punktem informacyjnym i ROEFS i delegatury biorą w tym udział. Staramy się, żeby zawsze to było wspólne działanie”.*

[URZĄD MARSZAŁKOWSKI]

Istnieje bariera fizyczna z identyfikacją i wyszukiwaniem (pozyskiwaniem) informacji na stronie internetowej IP. Internet jest obecnie najczęstszym źródłem pozyskiwania informacji o dofinansowaniu, tymczasem strona WUP, tworzona jeszcze ze środków Pomocy Technicznej SPO RZL, zawiera wyeksponowane informacje o poprzednich Programach współfinansowanych z EFS, w ramach których obecnie nie można już ubiegać się o dofinansowanie. Informacja o ZPORR i SPO RZL wprowadza w konfuzję, powinna się znajdować na stronie WUP, lecz w mniej eksponowanym miejscu. Również język informacji zamieszczanych na stronie może być niezrozumiały dla osoby nie znającej Programu – posługiwanie się jedynie skrótami, operowanie jedynie numerami Działania itp. Zarówno w dokumentacji konkursowej, jak i na stronie internetowej brakuje odniesienia do zwalidowanych rezultatów PIW EQUAL. Brak takiej informacji sprawia, że jedynie osoby/podmioty „wtajemniczone”, znające EQUAL i stronę Krajowej Struktury Wsparcia są w stanie otrzymać dodatkowe punkty – niejednokrotnie kluczowe, aby otrzymać dofinansowanie.

W kontekście informacji zamieszczanych na stronie internetowej warto podkreślić dużą rolę wymiany doświadczeń w facylitacji procesu aplikowania o środki z EFS. Po pierwsze, przekazywanie informacji o przykładach sukcesów w realizacji projektów zachęca do podejmowania podobnych inicjatyw („Skoro im się udało, to nam też się uda”). Po drugie, bardzo

skutecznie tymi drogami może być upowszechniana wiedza o możliwych źródłach finansowania oraz aspektach technicznych procesu aplikowania o środki, czy też miejscach uzyskania pomocy.

*„Ta szkoła zrobiła to a ten urząd to. To działa podświadomościowo, bo oni zrobili to, dlatego nam ma się nie udać”.*

[ROEFS]

*„Pozytywny wizerunek funduszy jest najlepiej kształtowany przez pozytywne praktyki”.*

[URZĄD MARSZAŁKOWSKI]

## SYSTEM WYBORU PROJEKTÓW

Występowanie w Programie projektów systemowych niewątpliwie stawia w pozycji uprzywilejowanej podmioty publiczne, tj. PUP-y, OPS-y czy PCPR. Natomiast ograniczenie beneficjentów uprawnionych do otrzymania dofinansowania do podmiotów posiadających osobowość prawną wyklucza jednostki pomocnicze gmin, tj. szkoły czy sołectwa z możliwości ubiegania się o środki PO KL. Ta bariera formalna Programu, została skorygowana w lutym 2009 r. wprowadzając możliwość występowanie o dofinansowanie projektu przez jednostkę organizacyjną samorządu terytorialnego nieposiadającą osobowości prawnej na podstawie stosownego oświadczenia. Niemniej jednak podmioty te wymagają zgody podmiotów nadrzędnych, aby realizować projekty EFS. Stosunki sołtys-wójt nie zawsze układają się harmonijnie, dlatego też nie zawsze gmina zgadza się występować w charakterze beneficjenta w imieniu swojego sołectwa. Sytuacja ta jest szczególnie uciążliwa, niekiedy uniemożliwiająca ubieganie się o środki, w przypadku Działania 6.3, 7.3, 9.5 zaadresowanych do społeczności lokalnych wiejskich, wiejsko-miejskich.

Innymi barierami formalnymi utrudniającymi proces aplikowania o środki w ramach PO KL są kryteria dostępu, weryfikowane na etapie oceny formalnej i merytorycznej, lub kryteria strategiczne stosowane w konkursach przez IP. Należy podkreślić, że spełnienie kryteriów strategicznych nie jest obowiązkowe, aby projekt przeszedł ocenę merytoryczną, natomiast dają one premię punktową – niekiedy kluczową w przypadku, gdy złożone w konkursie projekty są wysokiej jakości.

Wśród kryteriów dostępu są następujące: wnioskodawca musi prowadzić działalność w obszarze w zakresie którego aplikuje w ramach PO KL; beneficjentem będą instytucje otoczenia sektora ekonomii społecznej; wniesienie wkładu własnego w przypadku aplikowania Jednostek Samorządu Terytorialnego (zarówno w roli lidera jak i partnera) w wysokości dokładnie 15,00% wartości projektu; beneficjentem może być organizacja związkowa lub organizacja pracodawców. Z kolei, kryteria strategiczne to: realizacja projektu w formule partnerstwa (np. JST-NGO); premiowane projektów placówek oświatowych, prowadzących działalność edukacyjną w partnerstwie z pracodawcami; komplementarność projektu z inwestycjami zrealizowanymi bądź planowanymi do realizacji finansowanymi ze źródeł wspólnotowych innych niż Europejski Fundusz Społeczny; realizacja projektu w szkołach lub placówkach oświatowych, w których uczniowie osiągnęli średni wynik w ramach ubiegłorocznych egzaminów zewnętrznych, niższy od średniej wojewódzkiej tj. poniżej 62% (na podstawie najbardziej aktualnych danych z raportu Okręgowej Komisji Egzaminacyjnej w Poznaniu); zapewnienie w projekcie wykorzystania modelu aktywizacji środowisk lokalnych wypracowanego w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

Kryteria sprawiają, że ograniczona liczba podmiotów jest w stanie spełnić stawiane wymagania i posiada odpowiednią wiedzę, aby napisać projekt dopasowany do danego konkursu. Należy zaznaczyć, że powyższa obserwacja nie służy podważeniu zasadności stosowanych kryteriów, które mają na celu wyłonienie komplementarnych i wykorzystujących dobre praktyki projektów realizowanych przez podmioty posiadające wiedzę w zakresie świadczonego wsparcia, jednak zwraca uwagę, że stosując wyżej wymienione kryteria IP znacząco zawęży listę potencjalnych projektodawców.

Ponadto wymienione już kryterium strategiczne, tj. projekt realizowany w partnerstwie, stosowane od 7 listopada 2008 r., jest trudniejsze do realizacji dla podmiotów publicznych. Zgodnie z ustawą z tego dnia o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, wprowadzono zmiany dotyczące wyboru partnerów spoza sektora finansów publicznych przez jednostki sektora finansów publicznych. Zmiany zobowiązują podmioty te do ogłoszenia naboru na partnerów w dzienniku ogólnopolskim oraz w BIP z 21 dniowym terminem na zgłaszanie parterów, podania do publicznej wiadomości informacji o stronach umowy o partnerstwie oraz zakresu zadań partnerów. Tak czasochłonna procedura, w świetle zazwyczaj krótkich terminów na napisanie projektu, może zniechęcać administrację publiczną do ubiegania się o środki z EFS.

Procedury związane z wyborem projektów – długość procesu oceny, fakt angażowania bądź nie osób o statusie eksperta do oceny projektów – to również zewnętrzne w stosunku do JST czynniki wpływające na sposób postrzegania Programu w oczach potencjalnych projektodawców. Innymi problemami wskazywanymi przez ROEFS i UM jest krótki czas na przygotowanie wniosku, szczególnie istotny w przypadku JST, w których jest dłuższa ścieżka podejmowania decyzji na temat przystąpienia do konkursu.

Rozmówcy w badanych studiach przypadku gmin jako główną i najważniejszą barierę w aplikowaniu o środki z PO KL wskazują niejasne, nieprzejrzyste zasady przygotowywania projektów i wypełniania wniosku. Poza tym wskazują na:

- używanie w dokumentacji niezrozumiałego języka i zwrotów,
- skomplikowany i nieczytelny formularz wniosku, zawierający pułapki np. w postaci przeliczania sumy kontrolnej,
- brak spójności w opiniach przedstawicieli WUP-u i ROEFS-u,
- brak wiedzy dotyczącej szczegółowych zapisów z punktu widzenia aspektu merytorycznego, według projektodawców nich, nieistotnych.

Trudności te powodują, że osoby przygotowujące projekty nie widzą, czy podążają we właściwym kierunku i nie potrafią podjąć racjonalnych działań („działają w wielkiej niewiadomej”), ocenić sensowności i celowości podejmowanych przez siebie kroków.

W opinii wnioskodawców istnieje rozbieżność pomiędzy niesprecyzowanymi oczekiwaniami WUP-u a realnymi potrzebami występującymi na danym terenie – „coś, co z punktu widzenia gminy jest ważne, wcale nie jest ważne dla WUP-u”. Tym samym niektórzy mają wrażenie, że skuteczność w aplikowaniu o środki zależy od „wstrzelenia się” w oczekiwania, nawet nie tyle założeń konkursu, co oceniającego.

### **ZDOLNOŚĆ INSTYTUCJONALNA IP PRZY OBSŁUDZE PROJEKTÓW**

Rozmówcy (z JST i ROEFS) w wywiadach indywidualnych najwięcej miejsca poświęcali relacjom JST lub ROEFS z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Poznaniu, wskazując na szereg problemów komunikacyjnych.

Kwestia ta pojawiła się także w studiach przypadków. Badane metodą studium przypadku gminy przygotowując się do aplikowania o środki kontaktują się przede wszystkim z WUP, wówczas, gdy chcą wyjaśnić swoje wątpliwości dotyczące zapisów i warunków związanych z przygotowaniem projektów lub/i wypełnianiem formularzy. Jednak wszyscy rozmówcy, niezależnie od gminy, kontakty te oceniają krytycznie. Ich zastrzeżenia dotyczą następujących kwestii:

- opinie informatorów WUP są często rozbieżne, niespójne, a przede wszystkim nie wiążące; nie ponoszą oni odpowiedzialności za wydawane opinie, co często skutkuje błędnymi odpowiedziami i wskazówkami,
- osoba pytająca nie ma możliwości powołania się na opinię uzyskaną od informatora WUP, ponieważ została ona udzielona telefonicznie i nie ma żadnej dokumentacji,



- kontakt z przedstawicielem WUP jest bardzo utrudniony; linie informacyjne są zajęte („czasami dnia nie starczyło, żeby się dodzwonić”); osoba przygotowująca projekt jest zatem w większości przypadków zdana sama na siebie, co skutkuje popełnianiem błędów głównie formalnych,
- brak kontaktu mailowego, który ułatwiłby komunikację; w opinii rozmówców niechęć WUP-u do odpowiedzi mailowych wynika również z tego, że „jakby było na piśmie, toby nie mogli się wycofać”,
- na etapie sprawozdawczości pracownicy WUP wymagają od koordynatorów stosowania się do określonych terminów, natomiast sami dają sobie dyspensę do ich przekraczania bez ponoszenia odpowiedzialności; realizatorzy projektów pozostają zatem w zawieszaniu nie wiedząc, czy dobrze zakończyli i rozliczyli projekt, czy nie, co utrudnia im formalne zakończenie projektu w swojej macierzystej instytucji,
- zastrzeżenia budzi również nieprzejrzysty system oceniania projektów, *de facto* kryteria są bardzo subiektywne, a przyznawane punkty, w opinii rozmówców ze studiów przypadków, są często nieadekwatne i przyznawane arbitralnie.

W wywiadach indywidualnych oraz badaniach ilościowych wśród zarzutów skierowanych pod adresem IP, były także uwagi dotyczące braku znajomości wśród pracowników IP ustaw związanych z danym Priorytetem, np. ustawy o pomocy społecznej.

Zarzut, dotyczący zbyt długiego czasu oczekiwania na odpowiedź na zadane pytania dotyczące procedur, procesu aplikowania oraz realizacji projektów, jest o tyle istotny, że sam w sobie stanowić może przeszkodę w skutecznym aplikowaniu o środki z EFS – jeśli bowiem faktycznie, jak relacjonują np. przedstawiciele ROEFS, wyjaśnienie czy też odpowiedź przychodzi np. po 21 dniach, gdy akurat nabór został już zamknięty, to uniemożliwia w praktyce złożenie poprawnego wniosku.

Z kolei, inne uwagi dotyczyły konsultacji telefonicznych, bądź w punktach informacyjnych – udzielanych wyłącznie ustnie. Wskazywano, iż osoby udzielające porad i wyjaśnień czasem popełniały błędy (albo np. były w tym względzie różne interpretacje) – tego typu pomoc obwarowana jest stwierdzeniem, iż przekazywane informacje nie są oficjalnym stanowiskiem WUP, co w praktyce znacząco obniża ich wiarygodność i użyteczność. Jeśli zaś są błędne, to tym bardziej może zniechęcać do podejmowania kolejnych prób w ubieganiu się o dofinansowanie.

*„Ja mam wrażenie, że w punktach informacyjnych pracują ludzie młodzi stażem i są niedostatki wiedzy. Tam powinny być osoby, które odpowiadając na pytania beneficjentów potencjalnych nie powinny wprowadzać w błąd. Tam zdarza się, że są udzielane błędne informacje, szczególnie na poziomie środków publicznych, a to jest ważna sprawa na poziomie pisania wniosku”.*

*„Odpowiedzi przychodzą często po 14 czy 21 dniach i to jest za długi termin, i trudno oczekiwać, że projekt zostanie dobrze złożony bez tej wiedzy”.*

[ROEFS]

*„To są tysiące konsultacji, ale obsługiwane są szybciej od WUP, który postępuje się drogą bardzo długą, weryfikacja trwa w systemie administracyjnym. A jak dobrze wiemy system taki może trwać nawet dwa miesiące przy bardzo skomplikowanych sprawach. Konkurs już minął, a dopiero dochodzi odpowiedź”.*

[URZĄD MARSZAŁKOWSKI]

Przedstawiciele ROEFS liczyliby też na bardziej partnerskie stosunki we współpracy z WUP – w tej chwili często czują się traktowani jak petenci. Jednak pozytywne doświadczenia we współpracy na linii ROEFS-IP już są. Mowa tu o spotkaniach z kierownictwem Wydziału Koordynacji i Kontroli PO KL w WUP Poznań. Przedstawiciele ROEFS mają nadzieję na zacieśnienie tej współpracy i na wpływ na proces wdrażania funduszy w Wielkopolsce.

*„WUP-om czyli instytucjom pośredniczącym dotychczas, bo taka jest też ich rola, funkcję kontrolną nad nami, to oni tak jakby mniej nas postrzegają jako partnera, tylko bardziej jako wykonawcę, którego kontrolują, mają obowiązek kontrolować itd”.*

*„Z ROEFS współpracuje nam się dobrze, głównie kontakt telefoniczny, mailowy, wymiana doświadczeń. Z JST to tam mamy konkretne osoby i znamy się personalnie. WUP a JST to tak może trzeba by lepszy system opiekunów, jakoś te procedury usprawnić, bo mamy takie sygnały, że mogłoby być lepiej z tą komunikacją”.*

[ROEFS]

*„Przepływ informacji jest niewystarczający między nami a WUP. My jesteśmy oceniani przez WUP jak każdy projektodawca a powinniśmy być partnerem. Nie mamy dostępu do wszystkich informacji, które ma WUP. Do nas WUP odsyła po radę, a my nie dostajemy ważnych informacji od WUP”.*

[ROEFS]

Sami przedstawiciele ROEFS wymieniają się doświadczeniami w trakcie spotkań we własnym gronie – istnieje sieć częściowo formalnej (związanej z konferencjami dla ROEFS w Warszawie) współpracy, dzięki której proces wsparcia potencjalnych beneficjentów, w tym JST, ma szansę na facylitację. W mniejszym zakresie wstępuje wymiana doświadczeń w aktywizowaniu biernych beneficjentów na linii WUP-ROEFS.

*„Oni mogą uczestniczyć w spotkaniach dla JST. Dzwonią też do nas często i mówią, że mają jakieś seminarium, konferencję i pytają, czy chcielibyśmy wziąć udział i przedstawić ofertę ośrodka i powiedzieć, z czego mogą skorzystać. Współpraca jest owocna i nie tylko oni do nas do ośrodka, ale my również do nich i oni też biorą udział w tym, co jest przeznaczone dla samorządów, bo to często jest jakieś towarzystwo rozwoju ziemi, tak, że rozmawiając z samorządami rozmawiamy również z organizacjami”.*

[ROEFS]

W opinii pracowników WUP przy obecnym obciążeniu bieżącymi zadaniami nie ma możliwości przyspieszenia ścieżki udzielania informacji lub poświęcenia większej uwagi projektodawcom biernym lub dysponującym mniejszym potencjałem – uznając, iż jest to rolą ROEFS-ów.

### 2.2.2. Diagnoza barier wewnętrznych JST utrudniających ubieganie się o środki EFS

Gotowość i zdolność do skutecznego aplikowania o środki unijne przez jednostki samorządu terytorialnego wynikają zarówno z wewnętrznego potencjału instytucjonalnego odnoszącego się do przygotowywania i realizacji projektów, jak i mają źródło we wcześniejszych doświadczeniach podmiotów w realizacji projektów unijnych, bądź w ich wiedzy i motywacji do realizacji tego typu przedsięwzięć.

#### ZDOLNOŚĆ INSTYTUCJONALNA JST DO WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW EFS

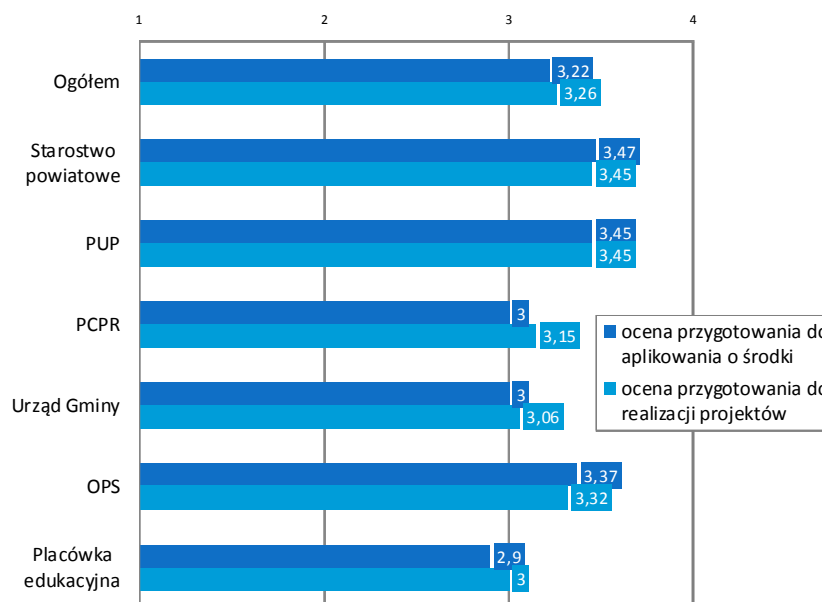
JST mają bardzo dobre zdanie o własnej gotowości do aplikowania o środki w ramach PO KL oraz do późniejszej realizacji projektów. Zdecydowana większość badanych jednostek wystawiła sobie najlepsze, bądź co najmniej dobre oceny. Instytucje częściej są przekonane, iż dysponują potencjałem realizacyjnym, niż aplikacyjnym (o czym świadczy różnica średnich). Wynika to z faktu, iż realizowane projekty wpisują się w statutową działalność danej instytucji, skierowane są do tych samych grup docelowych i wykorzystują rodzaje wsparcia stosowane wcześniej przez te instytucje.

Najpewniej pod względem przygotowania do aplikowania i realizacji projektów czują się starostwa powiatowe i PUP-y. Oceniają one także poziom przygotowania do obydwu etapów na zbliżonym poziomie. Porównywalnie z tymi instytucjami, choć nieco gorzej swoje przygotowanie oceniają OPS-y. Czują się one pewniej w procedurach aplikowania o środki.

Na znacznie niższym poziomie – choć nadal pozytywnie – swoje przygotowanie oceniają PCPR-y, urzędy gmin oraz placówki edukacyjne. Instytucje te oceniają swój poziom gotowości podobnie. Ponadto PCPR-y i urzędy gmin są przekonane, iż ich przygotowanie do realizacji projektów jest

nieco wyższe, niż do aplikowania o środki. Najmniej pewnie w obydwu tych zadaniach czują się placówki edukacyjne.

Wykres 4 Autodiagnoza przygotowania instytucji do aplikowania o środki i realizowania projektów z PO KL (średnie arytmetyczne)



Źródło: Badania JST, PAPI N=160, Skala: [1] Zdecydowanie złe; [4] Zdecydowanie dobre.

Kapitałem liczącym się dla JST w procesie aplikowania i realizacji projektów jest przede wszystkim zaplecze kadrowe i doświadczenie.

- Więcej, niż co trzecia JST do swoich mocnych stron zaliczyła dotychczasowe doświadczenie – na tę zaletę wskazują najczęściej PUP oraz starostwa powiatowe, natomiast nie pojawia się ona zupełnie wśród placówek edukacyjnych.
- Na drugim miejscu znalazły się – związane z doświadczeniem – wysokie kwalifikacje pracowników oraz sama kadra pracownicza – cenione przez ponad 30% JST. O wysokich kwalifikacjach swoich pracowników częściej są przekonani przedstawiciele placówek edukacyjnych oraz starostw i OPS. Tymczasem dla PCPR liczy się przede wszystkim sama kadra pracownicza.
- Trzecią pod względem wagi mocną stroną jest zaplecze techniczne – z którego zadowolona jest co piąta JST, w tym zdecydowanie częściej PUP-y i OPS-y.

Oba typy instytucji pomocy społecznej do swoich mocnych stron zaliczają także zaangażowanie pracowników.

Ponad 40% badanych JST nie dostrzega w swoich instytucjach żadnych słabych stron – czyli barier wewnętrznych, które mają znaczenie w procesie aplikowania o środki lub w realizacji projektów. O braku słabych punktów przekonana jest w każdym z typów JST co najmniej jedna trzecia badanych – choć zdecydowanie najbardziej dla siebie pobłażliwi są przedstawiciele PUP i placówek edukacyjnych (ponad połowa nie dostrzega żadnych słabych stron), a także OPS-ów czy starostw (ponad 40% nie widzi słabości).

Najbardziej poważnym i relatywnie najczęstszym, bo dotyczącym „aż” 16% JST brakiem są braki kadrowe – najczęściej odczuwane w PUP-ach i urzędach gmin. Na drugim miejscu znalazł się brak doświadczenia (8%) – dotyczący głównie PCPR, urzędy gmin i szkoły. Specyficzny dla PUP (niemal wyłącznie przez nich zgłaszany) wydaje się problem nieskuteczności w pozyskiwaniu

beneficjentów ostatecznych (10%). Tymczasem urzędy gmin utyskują na brak wiedzy specjalistycznej (17%), zaś starostwa na ograniczenia instytucjonalne (13%).

W badaniu analizowano szereg elementów składających się na potencjał JST, identyfikując bariery instytucjonalne utrudniające lub uniemożliwiające ubieganie się o środki z EFS. Wśród badanych komponentów potencjału instytucjonalnego JST znajdują się:

1. uwzględnienie wykorzystania funduszy europejskich, w szczególności EFS, w dokumentach określających politykę rozwoju JST (gminy, powiatu, jednostek podległych) – w strategiach rozwoju, programach i planach rozwoju
2. istnienie trwałej struktury organizacyjnej desygnowanej do aplikowania o środki unijne (w szczególności EFS)
3. odpowiednia organizacja pracy (istnienie procedur wewnętrznych dotyczących aplikowania i realizacji projektów; zapewnienie komunikacji wewnętrznej dotyczącej aplikowania, itp.)
4. zasoby kadrowe potrzebne do realizacji projektów (odpowiednia liczba kompetentnych pracowników)
5. zdolność finansowa (posiadanie środków finansowych do pokrycia bieżących kosztów projektu przed uzyskaniem refinansowania)
6. zaplecze techniczne do przygotowania i realizacji projektów
7. zdolność do partnerstwa i współpracy

Poniżej przedstawiamy obraz barier wyłaniający się z badania.

### **Zapis wykorzystywania funduszy unijnych w dokumentach programowych JST**

Wpisanie intencji wykorzystywania funduszy europejskich do strategii rozwoju, programów lub planów działania JST oraz podległych im instytucji można uznać za wyraz trwałej i mocnej, bo wyrażonej w formie zobowiązującego dokumentu, motywacji do sięgania po te środki, a więc może to być istotny element potencjału absorpcyjnego podmiotów, które takie zapisy wprowadziły. Istnienie takich zapisów może stanowić podstawę do oceny działań kierownictwa placówki w tym zakresie przez organy zwierzchnie (np. zarząd gminy czy powiatu w przypadku szkół, ośrodków pomocy społecznej czy domów kultury), jak również do oceny zarówno zarządów JST, jak i podległych im placówek przez radę gminy czy powiatu. Jest to więc czynnik motywujący dla zarządów gmin i powiatów oraz kierownictwa podległych im placówek. Z kolei, brak takich zapisów może być wykorzystywany jako usprawiedliwienie bierności. Istotną część badanych przedstawicieli JST (w badaniu CATI) sygnalizowała, że brak zapisów dotyczących ubiegania się o fundusze europejskie w celach i dokumentach strategicznych instytucji stanowi uciążliwą barierę w aplikowaniu o dofinansowanie w ramach PO KL – uważa tak 36,4% ogółu badanych. Bariera polega nie tylko na niedostatecznym motywowaniu kierownictwa i pracowników instytucji do działań w tym kierunku, ale również na braku możliwości oparcia się na dokumentach strategicznych przy określaniu, na co powinny być przeznaczone fundusze unijne, jakie priorytety i konkretne projekty powinny być wspierane z nich udziałem.

Na podstawie badania PAPI ustalono, że wśród tych instytucji JST, które w dokumentach programowych posiadają zapisy o wykorzystaniu środków z EFS (takie zapisy ma 2/3

badanych instytucji<sup>19</sup>), co druga instytucja ma wskazane działania do wsparcia środkami z PO KL, a co piąta ma nawet zidentyfikowane konkretne projekty, które będą wspierane z tego źródła. Najbardziej precyzyjne zapisy posiadają PUP-y i OPS-y, co jest odzwierciedleniem faktu, że takie wymogi są nakładane na te instytucje w związku z realizacją PO KL. Najbardziej ogólnikowo kwestia wykorzystywania EFS występuje w dokumentach gmin – w połowie tych dokumentów jest zawarte tylko stwierdzenie o planach wykorzystywania środków z PO KL.

Wyniki badania CATI wskazują, że posiadanie zapisów w dokumentach strategicznych jest cechą różnicującą instytucje aktywne i pasywne. Wśród JST, które ubiegały się o dofinansowanie z funduszy unijnych – 76,1% ma zapisy o zamiarze wykorzystywania środków europejskich, zaś wśród JST nie ubiegających się – tylko 35%, większość JST pasywnych (59,2%) nie ma takich zapisów.

Najczęściej na barierę w aplikowaniu w ramach PO KL wynikającą z braku zapisów w strategiach i programach o wykorzystaniu środków EFS wskazują szkoły (33,4%), OPS-y (39%) i – w największym stopniu – urzędy gmin (46,4%). W przypadku gmin brak wskazania w dokumentach programowych EFS jako źródła finansowania działalności gminy powoduje, że tym większa koncentracja aktywności gminy dotyczy projektów „twardych”, inwestycyjnych<sup>20</sup>. Natomiast w większości PUP (72,7%) i PCPR (88,9%) brak zapisów w dokumentach programowych nie jest postrzegany jako bariera w aplikowaniu w ramach PO KL, co może być odbiciem faktu, że PO KL oferuje m.in. działania adresowane wyłącznie do tych instytucji i ich aplikowanie nie potrzebuje uzasadnienia w formie dokumentów programowych. Również starostwa nie uważają braku zapisów w dokumentach programowych za barierę w aplikowaniu o środki z PO KL.

### **Stworzenie trwałej struktury organizacyjnej desygnowanej do aplikowania o środki unijne (w szczególności EFS) i zapewnienie odpowiedniej obsady kadrowej**

Istnienie trwałej struktury organizacyjnej przeznaczonej do przygotowywania wniosków o dofinansowanie z funduszy europejskich jest jednym z ważniejszych elementów potencjału absorpcyjnego instytucji. Według ekspertów ROEFS-ów współpracujących z JST w procesie aplikowania, szanse na przygotowanie dobrego wniosku i uzyskanie dofinansowania wzrastają w tych instytucjach, które stworzyły kilkuosobowe komórki (zespoły) zajmujące się wyłącznie – lub w dominującej części – analizą możliwości i aplikowaniem o fundusze unijne. Rozmówcy z ROEFS w toku wywiadów indywidualnych w badaniu zdecydowanie wskazywali na rangę posiadania przez JST wyodrębnionej struktury organizacyjnej do aplikowania o środki UE.

*„Jak jest komórka w gminie, która tylko środkami unijnymi się zajmuje, to tam nie ma barier, bo są w temacie i wnioski formalnie barier nie stanowią”.*

*„Doświadczenie uczy, że jeśli gmina wyznaczy osobę odpowiedzialną, osoby 2-3, które się tym zajmują, to efekt jest murowany”.*

[ROEFS]

Badanie ilościowe potwierdziło, że istnienie specjalnej jednostki zajmującej się funduszami europejskimi ma istotne znaczenie dla aktywności instytucji w ubieganiu się o

<sup>19</sup> Taka sama proporcja instytucji posiadających zapisy w dokumentach strategicznych o wykorzystaniu funduszy europejskich (65,5%) wystąpiła w badaniu CATI.

<sup>20</sup> Warto podkreślić, że w badaniu PAPI zaobserwowano, że w blisko połowie badanych gmin (47,4%) w dokumentach programowych nie wspomina się o wykorzystaniu środków w ramach PO KL.

dofinansowanie. Wśród badanych metodą CATI przedstawiciele JST aż 77,1% wyraziło opinię, że istnienie takiej komórki ma duże znaczenie dla zainteresowania instytucji ubieganiem się o środki z PO KL. Szczególnie mocne jest to przekonanie wśród przedstawicieli PUP, z których aż 50% uznało, że istnienie specjalnej jednostki ds. funduszy ma kluczowe znaczenie dla aplikowania. Dla porównania – zarówno w szkołach, jak i w gminach, starostwach i OPS tak silne przekonanie o znaczeniu tej komórki wyrażało poniżej lub około 20% respondentów. Opinia przedstawicieli PUP idzie w parze z praktyką – w 2/3 PUP istnieją odrębne jednostki, których zadaniem jest pozyskiwanie środków z funduszy europejskich. Takie jednostki istnieją natomiast w tylko 4,8% szkół, w 17,2% OPS, w 23,1% PCPR i w 42,6% urzędów gmin. Równie częste jak w PUP są takie komórki w starostwach – istnieją w 66,7% starostw. Tak więc wyodrębnione jednostki organizacyjne istnieją w tych typach JST, które są najbardziej aktywne w aplikowaniu w ramach PO KL, co zostało przedstawione w roz. 2.1 na podstawie statystyki projektów PO KL. Również badanie CATI potwierdziło tę zależność. Wśród instytucji aktywnych, które ubiegały się – we wcześniejszym okresie programowania lub obecnie – o dofinansowanie z funduszy europejskich było 32,2% JST, które posiadały odrębną jednostkę ds. funduszy, natomiast wśród instytucji całkowicie pasywnych, bez jakichkolwiek doświadczeń z aplikowaniem o środki europejskie aż 92,2% nie posiadało takiej komórki (tylko 5,8% posiadało). Można więc stwierdzić, że istnienie wyodrębnionej struktury organizacyjnej zajmującej się aplikowaniem o środki europejskie sprzyja aktywności na tym polu. Wyniki badania CATI nie potwierdzają natomiast zależności między posiadaniem takiej komórki, a skutecznością aplikowania. Wśród instytucji, które nie uzyskały dotychczas dofinansowania z funduszy europejskich lub nie ubiegały się o nie – 40% miało wyodrębnioną jednostkę ds. funduszy, podczas gdy ten wskaźnik wśród instytucji, które uzyskały dofinansowanie wynosił tylko 31,3%. Prawdopodobnie jest to rezultatem sytuacji, o której pisaliśmy wcześniej w raporcie, że wysoka skuteczność wynika często z ubiegania się przez niektóre kategorie JST wyłącznie lub głównie o dofinansowanie działań statutowych z projektów systemowych i unikania konkurencji w konkursach.

Wśród ogółu badanych instytucji, te które posiadają specjalne komórki ds. funduszy są w zdecydowanej mniejszości – jest ich tylko 26,3%. Na podstawie badania PAPI możemy określić, że komórka taka rzadko ma formę odrębnego wydziału (departamentu) – tylko w 10,8% ogółu tych instytucji, które w ogóle mają taką komórkę. Takie formy organizacyjne istnieją wyłącznie w starostwach i urzędach gmin. Równie rzadko występuje odrębny zespół w ramach wydziału/departamentu – w 9,5% JST, ale ta forma pojawia się we wszystkich – poza szkołami – rodzajach instytucji. Najpopularniejsza jest najprostsza forma organizacyjna w postaci odrębnego stanowiska – w 64,9% instytucji. Rzadko (w 31,1% przypadków) jest to stanowisko dedykowane wyłącznie pozyskiwaniu środków z funduszy europejskich, najczęściej pracownicy łączą tę aktywność z innymi zadaniami. Niemal we wszystkich tych jednostkach (97,3%) pracownicy odbywali bądź odbywają szkolenia z zakresu aplikowania o środki i realizacji projektów. Przygotowanie merytoryczne pracowników tych komórek zostało w badaniu PAPI ocenione zdecydowanie przez przedstawicieli JST jako dobre (bardzo dobre – 47,3%, raczej dobre – 51,4%).

Zdecydowana większość JST (72,6%) nie posiada wyodrębnionych jednostek organizacyjnych, nawet w formie indywidualnego stanowiska. Przygotowywaniem wniosków zajmują się w nich pojedynczy pracownicy, którym ta praca zlecona jest *ad hoc* przez przełożonych, równoległe z innymi obowiązkami. Z reguły nie są oni w stanie poświęcić dostatecznie dużo czasu pracy na przygotowanie dobrego wniosku, ponadto nie są w stanie rozwijać swoich kompetencji w tym zakresie. Nawet jeżeli w JST są kompetentni pracownicy, to ograniczenie czasu, jaki mogą przeznaczyć na przygotowanie wniosku w efekcie osłabia potencjał absorpcyjny JST.



## Odpowiednia organizacja pracy (procedury wewnętrzne dotyczące aplikowania i realizacji projektów; komunikacja wewnętrzna, itp.)

Wykonane w badaniu studia przypadków gmin i powiatów aktywnych oraz pasywnych wykazały, że aktywność i skuteczność w pozyskiwaniu dofinansowania z funduszy europejskich w dużym stopniu zależy od stworzonej przez kierownictwo instytucji organizacji pracy w tym procesie.

W przypadku gmin wybranych do pogłębionego studium, wprawdzie obydwaj zarządzający gminami (aktywną i pasywną) są przychylni pozyskiwaniu środków z PO KL – udzielają wsparcia podległym jednostkom w postaci „zielonego światła” i są skłonni do wnoszenia wkładu własnego, to jednak przyjmują w tym zakresie odmienne strategie. Wójt gminy aktywnej stworzył w kierowanym przez siebie urzędzie systemowe rozwiązania w postaci odpowiedniej organizacji pracy i zadań podległych pracowników. Wymaga od wszystkich swoich pracowników rozpoznania i znajomości tematyki funduszy europejskich, jak również aktywności: „organowi zależy, żeby szkoła pozyskiwała środki”.

Pierwszym warunkiem powodzenia jest stworzenie odpowiedniej mobilizacji organizacyjnej – „orientacji na fundusze”. Aktywności w pozyskiwaniu środków z PO KL niewątpliwie sprzyja ogólny klimat wokół tego programu operacyjnego. Władze gminy aktywnej bezpośrednio angażują się w pozyskiwanie środków – nakłaniają swoich urzędników do zainteresowania się tą tematyką, wprowadziły obowiązek monitorowania informacji o pojawiających się możliwościach pozyskiwania funduszy i wykorzystywania tych możliwości, czyli cała struktura urzędu jest nastawiona na zbieranie informacji i podporządkowana temu; jest to jeden z priorytetów wyznaczonych w obowiązkach urzędniczych. Sposób wykonywania tych obowiązków podlega ocenie przez przełożonych i w konsekwencji możliwe jest zastosowanie systemu nagród – i ewentualnie kar. Takie rozwiązanie działa motywacyjnie na pracowników w zakresie starań o środki unijne dla gminy.

Dla burmistrza gminy pasywnej działania w PO KL nie są priorytetem, zatem wprawdzie nie tworzy żadnych barier i trudności, ale też nie wymaga od swoich podwładnych inicjatywy. Pozostawia im w tym zakresie pełną swobodę. Jednak, jeśli występują oni z inicjatywą i pomysłem, to zawsze to akceptuje i popiera. Takie podejście (doraźne, *ad hoc*) może przekładać się na niższą aktywność w aplikowaniu o środki.

W gminie pasywnej władza jest wprawdzie przychylna inicjatywom pracowników związanych z ubieganiem się o środki, ale nie ma żadnych rozwiązań systemowych, czy strukturalnych, które usprawniałyby działania związane z pozyskiwaniem funduszy z PO KL.

W obu gminach pomysłodawcą złożenia wniosku do PO KL może być każdy. Jednak w gminie aktywnej pracownicy urzędu mają obowiązek interesowania się ogłaszanymi konkursami i wykazywania się aktywnością w tym zakresie. Przygotowywaniem wniosku zajmuje się osoba, która jest najbardziej zainteresowana przedmiotem projektu, z reguły kierownik placówki, której dotyczy projekt (np. szkoły, OPS). Nie ma w urzędzie gminy pracowników wyspecjalizowanych w przygotowywaniu wniosku, chociaż są osoby z różnymi doświadczeniami w tym zakresie, które bywają włączane do pomocy przy pisaniu kolejnych wnioskach.

Podobne sytuacje i postawy, jak w gminie aktywnej i pasywnej zostały zauważone w powiatach objętych studium przypadku. Obraz procesów aplikowania do PO KL zaobserwowany w toku studiów przypadków gmin i powiatów wydaje się typowy dla JST w

województwie. W większości instytucji pasywnych brak jest „orientacji na fundusze” w wewnętrznych rozwiązaniach organizacyjnych, brakuje rozwiązań motywujących pracowników do starań o środki unijne dla instytucji, np. systemu oceny aktywności w tym zakresie i systemu nagród, nie istnieją systemy monitorowania konkursów, zbierania informacji o funduszach i ich dystrybuowania wśród pracowników, przeważają działania *ad hoc* (sporadyczne inicjatywy). Taka sytuacja obniża potencjał absorpcyjny instytucji.

Brak specyficznych rozwiązań organizacyjnych i procedur związanych z ubieganiem się o fundusze europejskie nie tylko sprzyja aktywności w aplikowaniu, ale może poważnie obniżyć skuteczność aplikowania, szczególnie w przypadku instytucji większych, ze złożoną strukturą organizacyjną, takich jak starostwa czy urzędy gmin.

W przypadku bardziej złożonych struktur proces aplikowania ulega znacznemu skomplikowaniu. Decyzja zapada w kilku różnych komórkach, zaś za dostarczenie danych do poszczególnych części wniosku czasem odpowiedzialne są różne zespoły. Może to prowadzić do rozproszenia odpowiedzialności, dużej inercji organizacyjnej, zakłóceń komunikacyjnych, spowolnienia procesu aplikowania i reagowania na potrzeby zmian. Wskazywali na to ryzyko eksperci ROEFS, współpracujący z gminami i starostwami w procesie aplikowania.

*„Urzędnik realizujący jest przygotowany do poprawek itp., ale nad tą osobą jest jej szef i jak on zobaczy, że przychodzą dwie strony poprawek po raz kolejny, to on się zastanawia, jakie to trudne i ile ten jego pracownik musi na to poświęcać czasu i to ich zniechęca”.*

[ROEFS]

Natomiast wśród samych instytucji JST zagrożenie wynikające z zakłóceń komunikacji wewnątrz instytucji – m.in. w wyniku braku jednoznacznych procedur aplikowania – nie jest oceniane jako wysokie. Tylko 7% przedstawicieli JST w badaniu CATI stwierdziło, że problemy z komunikacją wewnętrzną są bardzo uciążliwą barierą przy pisaniu i składaniu wniosków w ramach PO KL, a kolejne 22,5% uznało tę barierę za raczej uciążliwą. Najczęściej tę barierę wskazywali przedstawiciele urzędów gmin. Większość badanych nie zauważa jednak tego problemu w swoich instytucjach.

### **Środki finansowe do pokrycia bieżących kosztów projektu (przed uzyskaniem refinansowania)**

Badanie wykazało, że brak płynności finansowej, czyli zdolności do pokrywania bieżących kosztów realizacji projektu jest jedną z największych barier, zarówno na etapie aplikowania (efekt zniechęcający), jak i realizacji projektu. Część JST, szczególnie instytucje podległe samorządom, nie dysponuje dostatecznymi zasobami finansowymi potrzebnymi do utrzymania procesu wdrażania projektu, zanim otrzyma refinansowanie wydatków. Długie procedury rozliczania projektów i refinansowania wydatków stawiają niektóre instytucje w trudnym położeniu. Sytuacja staje się szczególnie dramatyczna w przypadkach, gdy beneficjenci nie regulują zobowiązań finansowych z braku środków, a równocześnie upytują terminy rozliczenia projektu i możliwości uzyskania refinansowania.

*„Jedną z dużych barier jest to, że ten proces przyznawania środków jest wielomiesięczny. To jest chyba jedna z większych barier, bo to czasem się czkawką odbija, szczególnie początek roku, gdzie przez 3 miesiące trzeba pracować z własnych środków. Nie mają środków, jeżeli ich nie wydadzą, to nie mogą sobie ich doliczyć w wniosku o płatność i koło się zamyka. I wiele instytucji nie może sobie z tym poradzić”.*

[ROEFS]

Bariera finansowa jest szczególnie widoczna w przypadku szkół i placówek edukacyjnych. Połowa badanych w CATI szkół stwierdziła, że problemy finansowe są uciążliwe przy pisaniu i składaniu wniosków o dofinansowanie w ramach PO KL. Często na tę barierę jako uciążliwą wskazywały urzędy gmin – 53,6%. Istotna jest ona również w przypadku OPS – 41% wskazań. Deficyt środków na pokrycie bieżącej realizacji projektów w mniejszym stopniu za barierę uważają PUP – tylko 27,3% i starostwa (31,3%). W przypadku PCPR występuje sytuacja dychotomiczna – spora część placówek (22,2%) wskazuje, że problemy finansowe są dla nich bardzo uciążliwe, a na drugim biegunie 44,4% stwierdza brak tego rodzaju kłopotów. Ogółem ponad 40% badanych instytucji sygnalizowało w badaniu, że kwestie finansowe są dla nich uciążliwą barierą w aplikowaniu o środki z PO KL. Pod hasłem problemów finansowych kryją się najczęściej: zbyt niski budżet projektu, za mało pieniędzy przeznaczonych na realizację – co wskazywałoby na nieumiejętność realistycznej wyceny kosztów na etapie przygotowywania projektu oraz nieterminowy (opóźniony) przepływ kolejnych transz funduszy – co z kolei jest efektem zarówno niskiej jakości wielu wniosków o płatność (powodującej konieczność nawet kilkurazowych korekt), jak i mankamentów mechanizmu przepływu środków w instytucjach realizujących PO KL.

### **Zaplecze techniczne do realizacji projektów**

Badanie wykazało, że JST w większości posiadają dostateczny potencjał techniczny do przygotowania i realizacji projektów – w formie pomieszczeń, komputerów, oprogramowania, potrzebnego sprzętu, pojazdów, itp. W badaniu PAPI tylko 5% przedstawicieli JST oceniło zaplecze techniczne swojej instytucji jako raczej złe w kontekście ubiegania się o dofinansowanie i realizację projektów z PO KL. Oceny zdecydowanie negatywne w ogóle się nie pojawiły. Bardzo dobrze swoje zaplecze techniczne oceniło 44% badanych instytucji, a 48,4% – raczej dobrze. Najwyższe oceny wystawili swoim instytucjom pracownicy PUP – ponad 2/3 ocen bardzo dobrych, najniższe – urzędy gmin: 21,1% ocen złych i tylko taki sam odsetek ocen bardzo dobrych.

Jednakże obraz ten nieco pogarsza się, gdy popatrzeć na ocenę roli zaplecza technicznego przy pisaniu i składaniu wniosków w ramach PO KL. Aż 1/4 badanych w CATI instytucji wskazuje, że niedostateczne zaplecze techniczne jest uciążliwą barierą w tym procesie. Najsilniej narzekają pracownicy urzędów gmin (10,1% opinii, że jest to bardzo uciążliwa bariera, w sumie 36,2% opinii krytycznych). Najmniej ocen krytycznych występuje w PUP – łącznie 13,6% respondentów z tych instytucji uważa swoje zaplecze techniczne za uciążliwą barierę w aplikowaniu, natomiast aż 45,5% nie widzi żadnej bariery w tym względzie.

Ogólnie jednak można powiedzieć, że zaplecze techniczne nie stanowi poważnego utrudnienia w aplikowaniu o środki z PO KL.

### **Zasoby kadrowe potrzebne do realizacji projektów (liczba pracowników)**

Badanie wykazało, że ograniczone zasoby kadrowe w wielu instytucjach uniemożliwiają lub mocno utrudniają aplikowanie o środki unijne. Badani przez nas eksperci ROEFS wskazywali na przypadki, gdy w wielu JST nie ma osoby, która mogłaby w ramach swoich obowiązków zająć się aplikowaniem, poszerzając jednocześnie swoje kompetencje – taka sytuacja ma miejsce zwłaszcza w szkołach i placówkach pomocy społecznej. Spotykane są także sytuacje, gdy liczba pracowników zajmujących się funduszami jest zbyt mała, aby móc zwiększyć liczbę składanych wniosków.

*„Gdy rozmawiamy z ośrodkami pomocy oni nam mówią, że mają dużo pracy swojej na miejscu bez projektów unijnych – a jak jeszcze projekt unijny, to nie mieli by go kiedy realizować. My staramy się ich motywować, mówimy, że do projektu można zatrudnić osoby dodatkowo”.*

[ROEFS]

W badaniu CATI większość przedstawicieli badanych JST stwierdziło, że braki kadrowe są uciążliwą barierą przy pisaniu i składaniu wniosków o dofinansowanie w ramach PO KL – takie opinie wyraziło 58,9% badanych. Tylko 9,3% nie zauważało takiego problemu, pozostali (26,4%) uznali go za mało uciążliwy. Wiele opinii o uciążliwości braków kadrowych pojawiło się wśród PUP (59,1%) – co wiąże się z faktem, że te instytucje zgłaszają i realizują najwięcej różnego rodzaju projektów, do których potrzeba autorów i realizatorów, a więc można powiedzieć, że ten deficyt kadrowy ujawnia się na wysokim poziomie aktywności. Przekonanie o istnieniu bariery kadrowej w aplikowaniu występuje też bardzo często w OPS – 65% oraz w szkołach – 59,6% – i w tym przypadku mamy do czynienia z deficytem na niskim poziomie aktywności – brakuje podstawowych kadr do przygotowywania wniosków. Stosunkowo rzadziej o uciążliwości deficytu kadr przy aplikowaniu mówią przedstawiciele instytucji powiatowych – starostw (43,8%) i PCPR (44,4%).

Według opinii przedstawicieli ROEFS deficyt odpowiednio przygotowanych kadr jest szczególnie widoczny w gminach peryferyjnych, oddalonych od Poznania i innych większych miast.

### **Wielkość gminy i współpraca z partnerami**

W kontekście oceny potencjału aplikacyjnego JST warto wspomnieć o problemie, który wykracza poza charakterystykę instytucjonalną JST i dotyczy otoczenia w jakim instytucje działają.

Prawie wszyscy rozmówcy w obydwu typach gmin objętych studium przypadku wskazują na barierę endogeniczną w aplikowaniu o środki, jaką jest wielkość gminy. Według rozmówców małe gminy nie mają większych szans w pozyskiwaniu funduszy europejskich i są w tym zakresie dyskryminowane. Bycie małą gminą na starcie skazuje na porażkę przy otrzymywaniu dotacji. Według rozmówców zasada ta, czyli preferowanie dużych gmin przy podziale środków, nie jest wprawdzie nigdzie zapisana, ale jest milcząco przyjęta przez IP i oceniających projekty. Wynika to m.in. z tego, że łatwiejsze organizacyjnie dla IP jest przyznanie funduszy na kilka większych projektów, niż praca z dużą liczbą małych. Przedstawiciele gmin oczekiwali zmiany w tym zakresie i przyznawania małym gminom mniejszych grantów, które byłyby bardziej adekwatne w stosunku do potrzeb i łatwiejsze do realizacji przez jednostki, które nie posiadają dużego potencjału instytucjonalnego.

Zwracają również uwagę na to, że małe gminy mają inne potrzeby, niż te duże i dlatego ich propozycje projektów nie zawsze trafnie wpisują się w zasady projektów PO KL, co powoduje, że są automatycznie odrzucane; PO KL nie uwzględnia warunków życia i właściwości małych gmin. Rozmówcy z obydwu badanych gmin mają zatem przekonanie, że PO KL nie do końca odpowiada ich potrzebom i działaniom, które chcieliby u siebie przeprowadzić.

Większe szanse na pozyskiwanie funduszy będzie miała gmina, która znajdzie sposób, na przełamanie tej bariery w postaci zawiązania partnerstwa. I tu pojawia się różnica pomiędzy gminą aktywną a pasywną. W gminie aktywnej są podejmowane mniej lub bardziej skuteczne próby zawierania partnerstw (dotychczasowe projekty są właśnie realizowane w udanych partnerstwach z innymi gminami, jak i składane projekty też

wykorzystują tę formułę), natomiast w gminie pasywnej istnieje raczej niechęć do takiego rozwiązania. Jeden z rozmówców z gminy pasywnej stwierdził: „my jesteśmy takie Zosi-samosie”, równocześnie zdając sobie sprawę z tego, że zawiązanie partnerstwa zwiększyłoby jego szanse na otrzymanie środków.

Tworzenie partnerstw między małymi gminami może być działaniem powiększającym (zwielokrotniającym) potencjał instytucjonalny i społeczny, potrzebny do skutecznego aplikowania o środki z PO KL.

## ANALIZA POTENCJAŁU REFERENCYJNEGO JST WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Doświadczenia w aplikowaniu o środki – niezależnie od tego, czy dotyczą obecnego okresu programowania i samego PO KL lub innych programów, czy też odnoszą się do poprzedniego okresu programowania – mają pozytywny wpływ na podjęcie decyzji o aplikowaniu o środki z PO KL. Co więcej, nawet aplikowanie i/lub realizacja w poprzednim okresie projektów inwestycyjnych może mieć istotne znaczenie dla skłonności do aplikowania w ramach PO KL.

Wśród podmiotów, które aplikowały o dofinansowanie w poprzednim okresie programowania (niezależnie od programu), ponad 66% deklaruje, iż aplikowało już o środki w ramach PO KL<sup>21</sup>. Z kolei jeśli weźmiemy pod uwagę wyłącznie aplikujących w ramach SPO RZL, to wśród nich aplikowało o środki PO KL ponad 70%. W nieco mniejszym stopniu na aplikowanie w ramach PO KL wpływa ZPORR<sup>22</sup> – choć nadal ponad 50% JST, które składały wnioski w ramach ZPORR deklaruje, iż ubiegali się o dofinansowanie w ramach PO KL.

Tabela 19 Współzależność pomiędzy aplikowaniem o środki z PO KL, a aplikowaniem o środki w poprzednim okresie programowania w ramach SPO RZL lub ZPORR

	Ogółem odpowiedzi „tak”	Odpowiedzi „tak” wśród JST, które ubiegały się też o dofinansowanie ze ZPORR	Odpowiedzi „tak” wśród osób, które ubiegały się też o dofinansowanie z SPO RZL
<b>Czy ubiegali się Państwo o dofinansowanie w ramach PO KL:</b>	66,4%	61,2%	73,8%

Źródło: Badania JST, CATI, N=456 (JST, które ubiegały się o dofinansowanie w obecnym lub poprzednim okresie programowania)

Podobne związki obserwujemy analizując czynniki warunkujące plany co do aplikowania o środki z PO KL w przyszłości. Wśród tych JST, które posiadają już doświadczenia z obecnego lub poprzedniego okresu programowania istotnie wyższy jest odsetek jednostek deklarujących, iż planują ubiegać się o dofinansowanie z PO KL w przyszłości. Posiadanie doświadczeń z obecnego okresu programowania w ramach PO KL w zasadzie niemal gwarantuje, iż w przyszłości dana jednostka będzie znowu aplikować.

Tabela 20 Współzależność pomiędzy doświadczeniami obecnego i poprzedniego okresu programowania a planami co do aplikowania o środki z PO KL

Plany co do ubiegania się o dofinansowanie w ciągu najbliższych 2 lat	Ogółem	Ubieganie się o dofinansowanie w tym lub w poprzednim okresie programowania		Ubieganie się o dofinansowanie z PO KL	
		Tak	Nie	Tak	Nie
<b>Zdecydowanie tak + raczej tak</b>	77,4%	81,8%	65,8%	89,8%	64,4%

<sup>21</sup> Wprawdzie nie można stwierdzić bezpośredniego związku przyczynowo-skutkowego (narzędzia statystyczne nie dają takiej możliwości bez długookresowych obserwacji o charakterze panelu), ale występowanie współzależności przy jednoczesnym czasowym rozdzieleniu tych czynników wskazuje, iż taki związek może istnieć.

<sup>22</sup> Dane o ubieganiu się o dofinansowanie ze ZPORR pochodzą z deklaracji badanych – nie dopytywano szczegółowo o Priorytety, a więc deklaracja ta dotyczy całości Programu.

<b>Zdecydowanie nie + raczej nie</b>	9,7%	7,7%	18,4%	4,3%	15,2%
<b>Nie wiem, trudno powiedzieć</b>	13,%	10,5%	15,8%	5,9%	20,2%

Źródło: Badania JST, CATI, N=600

Widać zatem, iż czynnikiem zachęcającym do ubiegania się o dofinansowanie nie jest doświadczenie w ramach konkretnego programu czy okresu programowania, ani doświadczenie w konkretnym typie projektów – ale doświadczenie jako takie w ogólności, choć oczywiście posiadanie doświadczeń bezpośrednio w PO KL ma znaczenie kluczowe. Zapewne ma to związek z „przećwiczeniem w praktyce” pewnych procedur, przejściem pewnych problemów czy też po prostu ze znajomością Programu.

Wyniki badań jasno wskazują, iż jeśli ktoś już raz przeszedł procedurę aplikacyjną czy też zrealizował projekt współfinansowany z EFS (a zwłaszcza z PO KL), to jest niemal pewne, że nadal będzie wykorzystywał to źródło finansowania (choć to oczywiście nie znaczy, że procesy aplikowania i realizacji odbywają się bez zarzutów). A zatem to dotychczasowe doświadczenia są czynnikiem kluczowym, najsilniej wpływającym na decyzję o powtórnym pozyskiwaniu środków z PO KL przez JST – z pewnością nie poprzez bezproblemowy etap aplikowania i realizacji, ale poprzez doświadczenie „chrztu bojowego” – sprawdzenie, że środki te są dostępne, możliwe do wykorzystania, zaś wysiłek związany z aplikowaniem i realizacją projektu można traktować jako inwestycję – bo zwraca się on w formie dotacji i ciekawej inicjatywy (takie opinie JST wyrażały też bezpośrednio w pytaniach z zakresu wizerunku funduszy europejskich, które zostaną omówione w dalszej części raportu).

*„Obawa może być taka, że to są środki europejskie i my nie damy rady. Czyli obawa przed nadmiarem biurokracji. Ci, co nie próbowali nigdy mają takie obawy. Ci, którzy już próbowali to aplikują i w tym okresie”.*

*„Już mamy takie jednostki, które mówią, że dajmy sobie spokój bo straciliśmy kilka miesięcy i skoro efektu nie ma. Bo jednostki, które zdobyły dotację, to nabierają siły w żagle, taka jest prawda, ale jak ktoś złoży 2-3 razy i nie uzyska dofinansowania, no to się zniechęca”.*

*„Przez pierwsze dwa lata był taki właśnie bardzo wyraźny opór. (...) wręcz nam się wydawało że mają dość pieniędzy, iż nie muszą się ubiegać, ale ostatnie pół roku to się zmienia na lepsze. Jest coraz więcej szkół, przedszkoli, głównie te jednostki ubiegają się. Właściwie nie ma dnia żeby nie było tutaj animacji czy doradztwa w tym zakresie”.*

[ROEFS]

Można zatem postawić wniosek, iż na obecnym etapie wdrażania PO KL bariery na etapie aplikowania o środki oraz na etapie realizacji projektów zdają się mieć podobny – i raczej niewielki wpływ na decyzję o ponownym aplikowaniu (choć nie należy wykluczać, że po wielokrotnych niepowodzeniach lub przy istotnych problemach czynniki te zaczną przeważać, mimo że obecnie są marginalne). Ponadto można pośrednio wnioskować, iż wcześniejsze doświadczenia wzmacniają potencjał absorpcyjny jednostki w zakresie aplikowania o środki – skoro stanowią istotny czynnik w planach aplikowania.

Największych nakładów czasu i pomocy ze strony IP i ROEFS wymagają te jednostki, które nie mają zupełnie żadnej wiedzy i doświadczeń w zakresie aplikowania o środki – najczęściej są to szkoły, a także OPS-y. Instytucje te w najmniejszym stopniu posiadają wyspecjalizowane struktury aplikowania i realizacji projektów, mają najmniejszą wiedzę i są w opinii ROEFS i IP najbardziej „bezaradne” wobec niektórych problemów proceduralnych. W opinii przedstawicieli ROEFS oraz IP najbogatszymi doświadczeniami dysponują w tej chwili PUP i PCPR, które w zasadzie już nie wymagają pomocy, ewentualnie czasem potrzebują konsultacji. Starostwa i gminy również przychodzą już z pewną wiedzą.



*„Do nas przychodzą osoby, które słyszały o tym i chcą się tym zająć, natomiast procedury dokładnie nie znają, więc procedura doradcza polega też na pokazaniu dokumentów, z którymi musi się beneficjent zapoznać i potem krok po kroku praca nad projektem. Generalnie tutaj przekazywanie wiedzy jest krok po kroku. Jeżeli to są pracownicy samych JST to oni już coś tam wiedzą natomiast jednostki organizacyjne jak szkoła to oni słyszeli, że inna szkoła dostała i też by chcieli”.*

[ROEFS]

Nie jest zaskakujące, iż te JST, które składają kolejny wniosek lub realizują kolejny projekt wymagają dużo mniejszego zaangażowania ze strony instytucji wspierających. Jest to zjawisko pozytywne – oznacza bowiem, że JST akumulują doświadczenia i efektywnie się uczą.

## POZIOM WIEDZY I MOTYWACJI DO WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW Z EFS WŚRÓD JST

### Wizerunek funduszy

Wizerunek funduszy europejskich oraz samego PO KL jest wśród JST pozytywny – zalety tych instrumentów wsparcia przeważają nad kosztami, jakie one ze sobą niosą. Jednak obraz funduszy i PO KL nie jest pozbawiony wad, a także wolny od stereotypów. Poniżej struktura wizerunku funduszy ujawniona w badaniu, dalej zaś zamieszczono graficzne podsumowanie wizerunku:

#### *„Twarde czy miękkie?”*

Niestety uzasadnione okazało się podejrzenie, iż EFS przegrywa z projektami inwestycyjnymi ze względu na ich większą „medialność” i widoczność dla obywateli. Przekonanie o przewagach projektów inwestycyjnych wyrażają zwłaszcza przedstawiciele urzędów gmin, starostw oraz placówek edukacyjnych – czyli te JST, które mogą takie projekty infrastrukturalne realizować.

Problem ten dotyczy zwłaszcza gmin, które wybierają projekty inwestycyjne chętniej, niż miękkie. Związane może to być z większą „widowiskowością” projektów twardych, które łatwo dostrzeże społeczność lokalna. Z drugiej strony braki w infrastrukturze gminnej, np. drogowej, są na tyle palące, że w sytuacji ograniczonych zasobów (w szczególności kadrowych: osób obsługujących projekty) zapada decyzja na niekorzyść EFS.

*„Włodarze, jak zauważyłem, to są najbardziej na inwestycje nastawieni. Wybudują kilometr drogi albo oczyszczalnię, bo to jest widoczne. A tutaj machną ręką, ale ich trzeba przekonywać, że inwestując w kapitał ludzki to potem więcej dróg może powstanie”.*

[ROEFS]

#### *„Przydatny i dopasowany”*

Ponad 90% przedstawicieli JST uważa, że środki z PO KL stanowią dobre dodatkowe źródło dofinansowania dla jednostek samorządu terytorialnego. Silne jest także przekonanie, iż PO KL jest instrumentem przydatnym (90%), a jego cele pokrywają się z celami realizowanymi przez JST (82%). O przydatności są szczególnie przekonani badani z PUP oraz z placówek edukacyjnych.

#### *„Pracochłonny, ale wart wysiłku”*

Badani wskazują, iż aplikowanie o środki jest pracochłonne (ponad 90%) i wymaga spełnienia wygórowanych warunków (63%), ale ten wysiłek można postrzegać w kategoriach inwestycji, która zwraca się w ramach dofinansowania (ponad 90%). To w placówkach edukacyjnych i PCPR procedura aplikacyjna ma opinię bardziej

pracochłonnej. PUP-y są przekonane, iż dofinansowanie warte jest tego większego wysiłku. Zarówno PUP-y, jak i PCPR-y rzadziej są zdania, że dla otrzymania dofinansowania trzeba spełnić wygórowane warunki – wiąże się to zapewne z faktem, iż jednostki te korzystają w dużym stopniu z Działań skierowanych wyłącznie do nich.

### *„Obarczony problemami”*

Ponad połowa JST (56%) podziela opinię, że środki z PO KL są bardzo trudne do uzyskania. Najsilniej przekonani są o tym przedstawiciele tych instytucji, które o fundusze muszą konkurować, nie mając trybu systemowego: a zatem placówki edukacyjne, urzędy gmin i powiaty.

Niemal dwóch na trzech badanych jest też zdania, iż korzystanie z PO KL wiąże się z problemami organizacyjnymi. W największym stopniu zarzut ten formułowali przedstawiciele OPS-ów.

### *„Możliwy do wykorzystania”*

PO KL jest postrzegany jako źródło pewne – jedynie co trzeci badany uznał, że realizacja projektów z PO KL wiąże się z ryzykiem utraty dotacji. Najsilniejsze jest to przekonanie wśród przedstawicieli urzędów gmin i OPS.

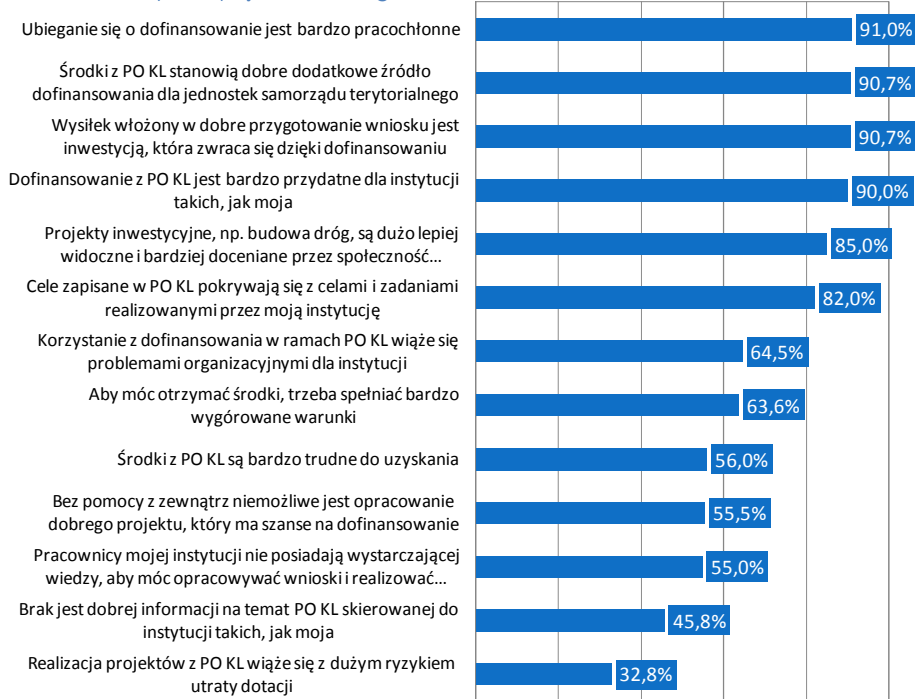
### *„Znany wybranym”*

Samoocena wiedzy pracowników potrzebnej do aplikowania o środki i realizacji projektów jest wśród JST zróżnicowana. Przedstawiciele PUP i PCPR w ogromnej większości (ponad 70%) uważają, iż ich pracownicy dysponują odpowiednią wiedzą i przygotowaniem. Tymczasem ponad 60% placówek edukacyjnych, niemal 60% gmin, a także ponad 40% starostw i niemal połowa OPS-ów wskazuje, iż są z tym problemy.

Podobnie zróżnicowane są oceny dostępności dobrej informacji o PO KL. O istnieniu takiej wiedzy skierowanej do ich instytucji przekonani są przedstawiciele PUP (ponad 90%), starostw powiatowych (ponad 70%) oraz PCPR (ponad 70%), a także co drugi OPS. Tymczasem ponad połowa urzędów gmin i placówek edukacyjnych wskazuje, iż informacji skierowanych do takich instytucji jak one same, jest zbyt mało.

W efekcie te JST, które są przekonane o braku dobrej informacji w temacie PO KL częściej wyrażają przekonanie, iż bez pomocy z zewnątrz opracowanie dobrego projektu z szansą na sukces jest niemożliwe. Opinię taką podziela ponad 67% placówek edukacyjnych oraz połowa OPS, urzędów gmin i starostw. Przeciwnego zdania są za to przedstawiciele PUP i PCPR.

Wykres 5 Wizerunek funduszy europejskich i samego PO KL wśród JST



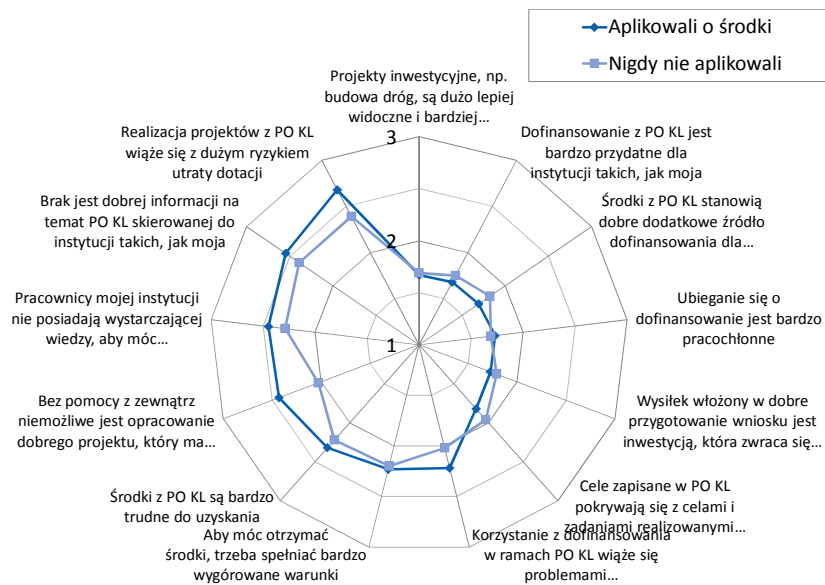
Źródło: Badania JST, CATI N=600, odsetek odpowiedzi „Zdecydowanie tak” i „Raczej tak”

Należy zauważyć, iż wśród przedstawicieli PUP wizerunek PO KL jest najbardziej korzystny – nie dostrzegają oni niemal zupełnie barier, a same korzyści.

Wizerunek PO KL jest zdecydowanie lepszy wśród JST, które już aplikowały o fundusze w ramach Programu niż wśród JST, które jeszcze nie ubiegały się o środki. Również wśród tych JST, które mają za sobą doświadczenia ze ZPORR i SPO RZL wizerunek PO KL jest lepszy, niż wśród ogółu badanych czy też wśród jednostek bez doświadczeń. Jest to o tyle istotna obserwacja, iż wskazuje, że bezpośredni kontakt z funduszami sprzyja lepszemu ich postrzeganiu. Te JST, które nie mają bezpośrednich doświadczeń, w formułowaniu swoich ocen polegają na stereotypach i plotkach – ulegając im, są raczej niechętnie nastawione do aplikowania. Stąd tak duża waga potrzeby docierania do nich z dobrymi przykładami oraz z działaniami aktywizacyjnymi. Wśród swoich „użytkowników” PO KL broni się sam.

Już na tej podstawie można wnioskować, iż JST bez doświadczeń w aplikowaniu o środki brakuje rzetelnej wiedzy, co może stanowić dla nich istotną barierę.

Wykres 6 Wizerunek funduszy europejskich i samego PO KL według doświadczeń w aplikowaniu o środki w tym lub poprzednim okresie programowania (we wszystkich programach). Średnie arytmetyczne



Źródło: Badania JST, CATI N=600, Skala: [1] Zdecydowanie tak; [4] Zdecydowanie nie.

### Poziom wiedzy JST o EFS

Wbrew opiniom IP i ROEFS, JST są w większości przekonane o swojej dość dobrej wiedzy na temat funduszy unijnych i możliwości ich wykorzystania, także o PO KL. Ogółem dwóch na trzech badanych ocenia swoją wiedzę jako dużą.

Najniżej oceniają swoją wiedzę JST poziomu gminnego, w szczególności placówki edukacyjne. Swojej wiedzy, zwłaszcza w aspekcie PO KL są w większości pewne starostwa, PUP-y i PCPR-y. Warto zauważyć, iż gminy zdają się więcej wiedzieć o funduszach w ogóle, niż o PO KL – wskazuje to, iż w polu ich zainteresowania znajdują się inne programy. Wzrost wiedzy związany jest z dotychczasowymi doświadczeniami – wśród JST, które już aplikowały o środki z różnych programów posiadana wiedza oceniana jest znacznie wyżej.

Tabela 21 Autodiagnoza poziomu wiedzy JST o możliwościach wykorzystania funduszy unijnych

	Ogółem	Starostwo	PUP	PCPR	Urząd Gminy	OPS	Placówka edukacyjna
Wiedza ogólna o FE i możliwości ich wykorzystania	64,1%	83,3%	83,4%	71,4%	86,0%	59,7%	46,0%
Wiedza o PO KL i możliwości wykorzystania tych środków	62,8%	83,3%	83,3%	85,7%	65,2%	66,5%	52,1%

Źródło: Badania JST, CATI N=600, odsetek odpowiedzi „Bardzo duża” i „Raczej duża”

Wiedza i świadomość odnośnie możliwości wykorzystania PO KL jest wśród badanych jednostek dość duża – w zasadzie poza placówkami edukacyjnymi we wszystkich typach JST deklarowana świadomość jest na poziomie 100%. Wiedza co do możliwości instytucji innych typów, niż instytucja respondenta, jest już mniejsza – ale nie powinno to zaskakiwać, ani nie stanowi zagrożenia dla wykorzystania PO KL. Otwarte pozostaje pytanie co do przełożenia świadomości własnych możliwości, na zamiar ich wykorzystania.

Niestety należy podejrzewać, iż przynajmniej część z pozornie świadomych własnych możliwości JST *de facto* takiej świadomości nie posiada – prawdopodobnie w części przypadków badanym udało się „zgadnąć”, iż typ instytucji, którą reprezentują, może być beneficjentem PO KL. O niepełnej wiedzy co do możliwości aplikowania o środki świadczy fakt, iż silne grono badanych uległo stereotypom – 45% badanych uznało, że w ramach PO KL o środki mogą się starać rolnicy jako grupa zawodowa. Co więcej – jedyną w pełni poprawną odpowiedź na pytanie o to, kto może ubiegać się o dofinansowanie w ramach PO KL – „dowolny podmiot mający osobowość prawną, o ile dane działanie PO KL nie przewiduje ograniczeń typu beneficjenta” – wskazywało od 68 do 85% badanych.

Tabela 22 Odsetek JST wskazujących własny typ instytucji wśród beneficjentów PO KL

Starostwo	PUP	PCPR	Urząd Gminy	OPS	Placówka edukacyjna
95,8%	100%	100%	95,7%	98,8%	88,7%

Źródło: Badania JST, CATI N=600

Całkowity brak wiedzy o funduszach to czynnik w chwili obecnej już nieobecny – dzięki kampaniom informacyjnym i działaniom ROEFS, ale też kampaniom ogólnopolskim. Jednak należy podejrzewać, że zwłaszcza w przypadku placówek edukacyjnych (szczególnie na wsiach) może on nadal mieć istotne znaczenie – wobec niskiej aktywności gmin wiejskich w pozyskiwaniu środków z EFS.

Według opinii przedstawicieli ROEFS i innych instytucji regionalnych wiedza typu proceduralnego (o co można aplikować, gdzie należy złożyć wniosek, jak przygotować wniosek, jaka jest procedura oceny, itp.) jest wśród JST w Wielkopolsce już na niezłym poziomie i stale się podnosi, przede wszystkim w związku z procesem promocji, szkoleń, doradztwa, ale również w wyniku nabywania doświadczenia przez JST. Wiedzę taką posiadają przede wszystkim weterani aplikowania – czyli Powiatowe Urzędy Pracy.

*„Myślę, że dzisiaj presja wywierana na zarządzających JST jest ogromna, więc wiedza wśród nich też jest wysoka. Oni nie mają wyboru, pieniądze są dostępne dla gminy, jeżeli oni się postarają. JST myślę, że jest jednym z elementów o najwyższym poziomie wiedzy co do dostępności środków, szczególnie środków trwałych”.*

[URZĄD MARSZAŁKOWSKI]

Jednakże znaczne jest zróżnicowanie poziomu wiedzy proceduralnej wśród JST. Istnieją samorządy i instytucje samorządowe, które posiadają już spore doświadczenia w aplikowaniu i realizacji projektów oraz ustawicznie szkolą się w tym kierunku – i ich wiedza jest już wysoka, są też podmioty, które już nie zwracają się o pomoc do ROEFS, czy firm doradczych, lecz potrafią przygotować dobre wnioski całkowicie samodzielnie. Równocześnie te JST, którym brak doświadczenia w aplikowaniu o środki EFS, są mniej skłonne do aplikowania i boją się, iż nie są w stanie samodzielnie przejść procedury.

### Źródła wiedzy

JST swoją wiedzę o PO KL czerpią przede wszystkim z Internetu (90%), zwłaszcza ze stron WUP Poznań, które odwiedzają regularnie – z tego medium korzysta od 81% placówek edukacyjnych do 100% starostw powiatowych.

Drugim istotnym źródłem wiedzy są szkolenia (z zakresu aplikowania lub realizacji projektów) organizowane przez ROEFS i IP – kontakt z nimi miało ponad 60% badanych. W ogromnej większości swoją wiedzę szkoleniom zawdzięczają starostwa (ponad 80%) oraz OPS-y, PUP-y i urzędy gmin (ponad 75%). Szkolenia oceniane są jako narzędzie przydatne i potrzebne, istnieje na

nie nadal zapotrzebowanie (choć JST formułują postulaty co do pewnych zmian w ich zakresie). Ponadto w trakcie szkoleń dochodzi do nieformalnej wymiany doświadczeń, akumulacji wiedzy, nawiązywania przydatnych kontaktów. Zaś z badań jakościowych wiemy, iż kontakty nieformalne („poczta pantoflowa”) są również częstym i efektywnym źródłem przynajmniej podstawowych informacji.

*„Opinia społeczna szuka przede wszystkim w radiu i telewizji. Beneficjenci to przede wszystkim strony internetowe, punkty informacyjne, szkolenia”.*

[URZĄD MARSZAŁKOWSKI]

Trzecim ważnym źródłem są same ROEFS-y. Są one szczególnie istotne dla JST o niezbyt bogatych doświadczeniach. Zdecydowanie częściej z nich pomocy korzystają OPS (prawie 60%), urzędy gmin (58%) i starostwa (ponad 70%). PUP-y i PCPR-y rzadziej korzystają z tej pomocy. ROEFS jako źródła wiedzy niemal zupełnie nie wykorzystują placówki edukacyjne (8%) – jak się okazuje, nie są one po prostu świadome ich istnienia.

Zdecydowanie mniejsze znaczenie mają firmy doradcze – wykorzystywane głównie przez urzędy gmin (27%) i starostwa (20%) oraz punkty informacyjne/konsultacyjne – odwiedzane najczęściej przez przedstawicieli starostw (50%) i urzędów gmin (34%). Pozostałe źródła, w tym media inne, niż Internet, nie stanowią powszechnych, a raczej marginalne, uzupełniające źródła wiedzy.

Jakość dostępnej wiedzy oceniana jest raczej dobrze, choć nie zadowala wszystkich JST. Jako źródło informacji o PO KL najlepiej oceniono materiały ze stron internetowych WUP Poznań oraz ogólnokrajowej strony o funduszach ([www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)) – ponad 80% badanych oceniło je dobrze. Pozostałe źródła – konsultacje i porady oraz szkolenia ROEFS, uzyskały ponad 75% pozytywnych ocen. Również dobrze, choć istotnie słabiej oceniono szkolenia i konferencje WUP Poznań oraz pomoc z punktów informacyjnych/ konsultacyjnych (68% dobrych ocen). Porady i szkolenia ROEFS szczególnie doceniają urzędy gmin, placówki edukacyjne, OPS i PUP. Urzędy gmin mają też zdecydowanie lepsze niż inne JST zdanie o materiałach z Internetu. Przedstawiciele PUP za mało przydatne uznali punkty konsultacyjne.

JST w badaniach jakościowych wskazywały, iż dostępne materiały o PO KL są raczej przejrzyste – problemem jest jednak większe skomplikowanie i nieczytelność dokumentacji konkursowej.

Wiedza o instytucjach, w których można szukać wsparcia w aplikowaniu o środki czy w sytuacjach problemowych nie wydaje się być pełna (ani zadowalająca). WUP Poznań i ROEFS znane są przede wszystkim instytucjom, które posiadają już doświadczenia w aplikowaniu. O tym, iż od WUP Poznań można uzyskać wsparcie w aplikowaniu wie ponad 70% PUP-ów i PCPR-ów, a także ponad 60% OPS-ów i starostw – ale mniej, niż co piąta placówka edukacyjna. Z kolei ROEFS-y znane są ponad 70% PCPR i ponad 60% starostw i OPS – ale mniej, niż co dziesiątej placówce edukacyjnej. Niemal połowa starostw i prawie 40% urzędów gmin pomocy szukałoby w firmach doradczych. Te instytucje zwróciłyby się także do punktów informacyjnych, choć nie umiały sprecyzować, do jakich.

Placówki edukacyjne znacznie rzadziej dysponują wiedzą, gdzie szukać pomocy. W ogromnej większości nie są świadome roli ROEFS ani nie korzystają ze szkoleń, a pomocy szukałyby właśnie w gminach.

JST z małych gmin są znacznie mniej świadome dostępnych źródeł pomocy i rzadziej je wykorzystują. Brak świadomości to jedna z ich podstawowych barier w aplikowaniu. Dlatego też bardzo doceniają akcje animacyjne prowadzone przez ROEFS – bardziej zachęca je bezpośredni kontakt, niż bezosobowe informacje czy ulotki.



Tabela 23 Instytucje, w których JST szukałyby pomocy w aplikowaniu lub w rozwiązywaniu sytuacji problemowych – wybrane instytucje

	Ogółem	Starostwo	PUP	PCPR	Urząd Gminy	OPS	Placówka edukacyjna
<b>Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu</b>	44,7%	62,5%	75,0%	78,6%	45,7%	68,9%	17,8%
<b>Regionalny Ośrodek EFS</b>	41,7%	66,7%	45,8%	71,4%	57,9%	62,7%	8,0%
<b>Punkt informacyjny (ogólnie)</b>	21,7%	54,2%	16,7%	0%	37,2%	17,4%	11,3%
<b>Urząd Gminy</b>	25,7%	33,3%	8,3%	0%	17,7%	14,3%	43,2%
<b>Firmy doradcze</b>	20,8%	45,8%	8,3%	0%	37,8%	14,3%	12,7%

Źródło: Badania JST, CATI N=600

### Potrzeby informacyjne i szkoleniowe

Potrzeby informacyjne JST można podsumować w czterech punktach: 1) szkolenia, 2) podręczniki, 3) konsultacje, 4) szybka i dobra informacja.

Najbardziej istotne są dla JST szkolenia – choć w badaniu ilościowym zajęły drugie miejsce, to jednak badania jakościowe jednoznacznie wskazują na ich priorytet. Instrument ten jest bezapelacyjnie najbardziej przydatnym, choć nie bezwarunkowo. Nadal przydatne są szkolenia z zakresu aplikowania – potrzebne nieskutecznym instytucjom, a także JST bez żadnych doświadczeń. Coraz większą wagę należy jednak przywiązywać do szkoleń z zakresu realizacji projektów.

Wśród potrzeb związanych ze szkoleniami, zarówno w badaniach jakościowych, jak i ilościowych najczęściej pojawiały się postulaty uwzględnienia w szkoleniach wymiaru praktycznego – omawiania konkretnych sytuacji i zagadnień, a także dostosowania szkoleń do konkretnych typów beneficjentów, aby wiedza zdobywana w trakcie kursu była bliższa bezpośrednim doświadczeniom uczestników.

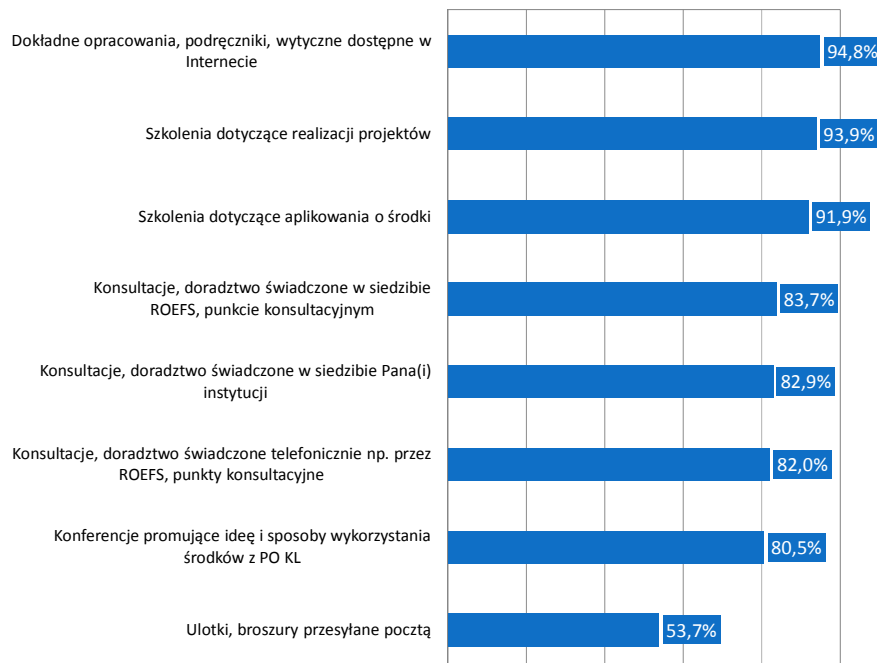
Pod względem istotności na kolejnym miejscu znalazły się dobrej jakości materiały dostępne w Internecie – a więc opracowania, podręczniki i wytyczne.

Równie ważne są dla JST konsultacje – każde konsultacje niezależnie od tego, czy świadczy je ROEFS, czy punkt konsultacyjny, czy są prowadzone przez telefon, w siedzibie konsultanta, czy własnej. Także przedstawiciele WUP i ROEFS wskazują, iż dla JST bezpośredni kontakt jest bardzo ważny, potrzebny i doceniany.

Z kolei, z badań jakościowych wiemy, iż dla JST bardzo istotna jest szybka i dobrej jakości informacja zwrotna – czy to od ROEFS, czy (częściej) od WUP Poznań. Przedstawiciele JST utyskują na długi czas oczekiwania na odpowiedź lub brak jej wiążącego charakteru.

Natomiast jako raczej nieprzydatne oceniono ulotki i broszury przesyłane pocztą – nie są to materiały, na jakie JST liczyłyby w kontekście aplikowania o środki czy realizacji projektów.

Wykres 7 Zapotrzebowanie informacyjne i szkoleniowe JST w zakresie ubiegania się o dofinansowanie i w realizacji projektów



Źródło: Badania JST, CATI N=600

Przedstawiciele ROEFS wskazywali też na potrzebę bardziej aktywnego informowania o zmianach w dokumentach i wytycznych – np. w formie newsletterów, a nie tylko statycznych ogłoszeń na stronach WUP. Często, jeśli na bieżąco nie śledzi się tych wytycznych, trudno jest wychwycić zmiany.

„Strona WUP jest dobra, ale jest cyklicznie odwiedzana. Jak aplikujemy to jest odwiedzana, jak nie to nie, bo jak beneficjent się dowie w sierpniu, że do końca roku nie będzie konkursów, to on na nią nie zajrzy do stycznia i mija pół roku, a tam w międzyczasie zmieniło się mnóstwo wytycznych, a on nie był na stronie i nie śledził i już ma zapóźnienie. A taki newsletter czy biuletyn, czy inne bezpłatne wydawnictwo, które mogłoby docierać do JST (...). Jak do nas trafia taki biuletyn, to my jesteśmy nim zainteresowani i go czytamy. Żeby oni mieli taki swój”.

[ROEFS]

Działania informacyjno-promocyjne prowadzone przez IP oraz ROEFS mają pozytywny wpływ na intensywność aplikowania o środki przez JST. Wśród tych JST, które z takimi działaniami miały kontakt, istotnie wyższy statystycznie jest odsetek JST, które aplikowały o środki w ramach PO KL. Co więcej, istotnie wyższy jest też odsetek JST planujących ubiegać się o dofinansowanie w ramach PO KL w przyszłości.

Tabela 24 Kontakt z działaniami informacyjno-promocyjnymi IP lub ROEFS a aplikowanie o środki z PO KL

Czy Pana instytucja ubiegała się o dofinansowanie z PO KL?	Czy Państwa instytucja zetknęła się z działaniami prowadzonymi przez ośrodki ROEFS lub WUP Poznań mającymi na celu zachęcenie do aplikowania o środki?		JST ogółem
	JST, które zetknęły się z działaniami („Tak”)	JST, które nie zetknęły się z działaniami („Nie” + „Nie wiem”)	
Tak	86,5%	78,6%	85,0%
Nie	13,5%	21,4%	15,0%
Ogółem (w kolumnie)	100%	100%	100%

Źródło: Badania JST, PAPI N=160

Tabela 25 Kontakt z działaniami informacyjno-promocyjnymi IP lub ROEFS a zamiar aplikowania o środki z PO KL

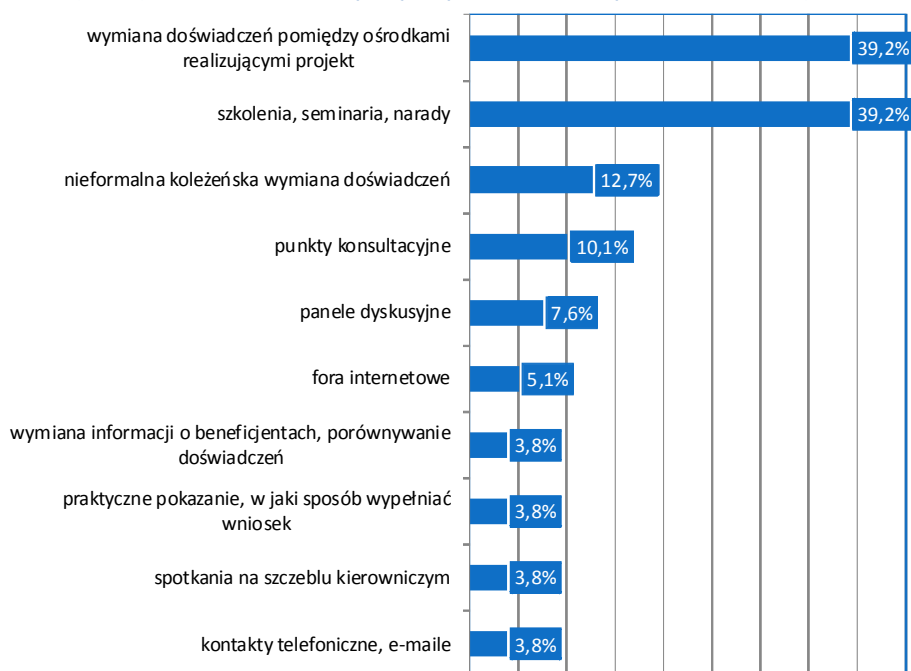
Czy Państwa instytucja w ciągu najbliższych dwóch lat planuje ubiegać się o dofinansowanie w ramach PO KL?	Czy Państwa instytucja zetknęła się z działaniami prowadzonymi przez ośrodki ROEFS lub WUP Poznań mającymi na celu zachęcenie do aplikowania o środki?		JST ogółem
	JST, które zetknęły się z działaniami („Tak”)	JST, które nie zetknęły się z działaniami („Nie” + „Nie wiem”)	
Tak (Zdecydowanie tak + raczej tak)	95,9%	81,5%	92,9%
Nie (Zdecydowanie nie + raczej nie)	3,3%	14,8%	5,2%
Nie wiem, trudno powiedzieć	0,8%	3,7%	1,9%
Ogółem (w kolumnie)	100%	100%	100%

Źródło: Badania JST, PAPI N=160

### PROCESY KOMUNIKACYJNE JST A INNE PODMIOTY

Co drugi z przedstawicieli JST wskazał, iż w Wielkopolsce funkcjonują pewne formy wymiany doświadczeń odnośnie ubiegania się o dofinansowanie. Formy takie częściej funkcjonują wśród PUP oraz PCPR (ponad 60%), najrzadziej zaś uczestniczą w takiej wymianie placówki edukacyjne (jedynie 38%). Wymiana doświadczeń ma głównie charakter nieformalny, odbywa się przy okazji szkoleń czy spotkań, seminariów – nie ma więc charakteru systematycznego.

Wykres 8 Charakter wymiany doświadczeń funkcjonującej wśród JST w województwie wielkopolskim



Źródło: Badania JST, PAPI N=79

Niemal wszyscy badani (98%) uznali, iż inicjatywa prowadząca do wymiany doświadczeń w ubieganiu o środki z funduszy europejskich jest potrzebna. Potrzeby takiej nie widzi jedynie 10% OPS-ów.

„Mielismy możliwość dzielić się doświadczeniami w zakresie tworzenia wniosku we współpracy z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie. W zakresie projektu 7.1.2 dotyczącym pomocy przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu niepełnosprawnych. Ja też współpracowałem z panią dyrektorką oraz pedagogiem w zakresie przygotowania wniosku. Dzielił się doświadczeniem, aby mieć tę wiedzę w zakresie przygotowania

właściwiej dokumentacji, żeby przepchnąć dalej. W tym roku Powiatowe Centrum korzystało z naszych doświadczeń”.

[STAROSTWO, CASE STUDY]

Warto w tym miejscu podkreślić dużą rolę wymiany doświadczeń w facylitacji procesu aplikowania o środki z EFS. Po pierwsze, przekazywanie informacji o przykładach sukcesów w realizacji projektów zachęca do podejmowania podobnych inicjatyw („Skoro im się udało, to nam też się uda”). Po drugie, bardzo skutecznie tymi drogami może być upowszechnianie wiedzy o możliwych źródłach finansowania oraz aspektach technicznych procesu aplikowania o środki, czy też miejscach uzyskania pomocy.

„Ta szkoła zrobiła to a ten urząd to. To działa podświadomościowo, bo oni zrobili to, dlatego nam ma się nie udać”.

[ROEFS]

„Pozytywny wizerunek funduszy jest najlepiej kształtowany przez pozytywne praktyki”.

[URZĄD MARSZAŁKOWSKI]

Zdecydowana większość (ponad 80%) starostw powiatowych, a także ponad połowa z losowo wybranych gmin deklaruje, iż udzielają pomocy w aplikowaniu o środki swoim jednostkom podległym. Starostwa najczęściej udzielają pomocy placówkom edukacyjnym (niemal 90%), PCR-om (50%) oraz urzędom gmin (46%). Z kolei gminy koncentrują się głównie na placówkach edukacyjnych (58%).

Wsparcie to najczęściej dotyczy po prostu udzielania informacji i czy też kierowania do miejsc, gdzie można uzyskać informacje (w przypadku starostw odpowiednio 92% oraz 61%, w przypadku gmin odpowiednio 100% oraz 75%). Konsultacje oferuje 57% starostw i 58% urzędów gmin.

### 2.2.3. Podsumowanie

We własnej opinii, badane instytucje samorządu terytorialnego z województwa wielkopolskiego posiadają wystarczający potencjał, aby ubiegać się o środki europejskie, a następnie skutecznie zrealizować dofinansowany projekt. Ponad 3/4 instytucji w badaniu CATI ocenia swój potencjał dobrze i bardzo dobrze. Tylko 12,3% JST ocenia go źle. Również w badaniu PAPI 86,1% instytucji stwierdza, że są dobrze lub bardzo dobrze przygotowane do aplikowania o środki z PO KL. Najsilniejszym składnikiem potencjału instytucjonalnego jest, w opinii badanych, kadra pracowników, z jej wysokimi kwalifikacjami, doświadczeniem i zaangażowaniem. Wysoko oceniane jest też zaplecze techniczne. Inne składniki potencjału wymieniane są rzadko jako mocne strony JST w ubieganiu się o środki unijne.

Na podstawie całości wyników badania można zgodzić się z opinią przedstawicieli JST, że najsilniejszym atutem jednostek samorządowych w procesie aplikowania jest kadra pracowników i podstawowe zaplecze techniczne, a bariery instytucjonalne nie są zasadniczo czynnikami uniemożliwiającymi JST aplikowanie w ramach PO KL. Jednakże niektóre z tych barier mogą – co zostało wykazane w podrozdziale 2.2.1 – w istotnym stopniu utrudniać przygotowanie i złożenie wniosku o dofinansowanie w ramach PO KL, działając demotywująco lub utrudniając sprawny przebieg prac nad projektem i wnioskiem.

Do głównych barier instytucjonalnych spotykanych w wielkopolskich JST należą:

- Brak wyodrębnionej komórki organizacyjnej przeznaczonej do aplikowania o środki unijne.
- Ograniczone zasoby kadrowe (dobre kadry są atutem wielu JST, ale wiele innych instytucji cierpi na deficyt takich kadr).

- Brak w JST kompetencji, umiejętności i doświadczenia w aplikowaniu o środki unijne (nieznajomość procedur, wymogów formalnych, dokumentacji, itd.).
- Brak efektywnych procedur aplikowania, brak „krótkiej ścieżki” prowadzącej od pomysłu do gotowego wniosku.
- Rozproszenie informacji i decyzji związanych z aplikowaniem między różnymi komórkami w JST.
- Brak „orientacji na fundusze” w rozwiązaniach organizacyjnych JST, np. brak systemu monitorowania konkursów, zbierania informacji o funduszach i ich dystrybuowania wśród pracowników, przewaga działań *ad hoc* lub rutynowych.
- Brak rozwiązań organizacyjnych motywujących pracowników do starań o środki unijne dla JST (np. brak oceny aktywności w tym zakresie, systemu nagród, itp.).
- Brak płynności finansowej, zdolności do pokrywania bieżących kosztów projektu.
- Brak umiejętności pracy w partnerstwie.

Wymienione bariery nie należą do kategorii barier mogących stać się wąskimi gardłami systemowymi. Ich niwelowanie może odbywać się w głównej mierze poprzez działalność informacyjną, szkoleniową, upowszechnianie wzorów dobrych praktyk i pomoc doradczą – i nie wymaga zmian w rozwiązaniach systemowych PO KL. Propozycje takich działań zawarte są w rekomendacjach zamieszczonych w rozdziale 3.

Wyjątkiem są opóźnienia w przekazywaniu transz płatności beneficjentom, które ze względu na ich dużą skalę i krytyczne znaczenie dla bezpieczeństwa projektów mogły stanowić zagrożenie dla całego systemu wdrażania PO KL. Jednakże według informacji uzyskanych w badaniu IP wprowadza już zmiany organizacyjne usprawniające rozliczanie i akceptację wniosków o płatność.

Do czynników wewnętrznych sprzyjających wzrostowi potencjału absorpcyjnego JST należą: przygotowanie (lub uzupełnienie w istniejących strategiach / programach) programu wykorzystywania środków z EFS, stworzenie wyodrębnionej struktury organizacyjnej przeznaczonej do aplikowania o środki z EFS, wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych (procedury, system komunikacji, system monitorowania i oceny, system motywacyjny, itp.) ujednolicających i skracających proces przygotowywania wniosków, stworzenie systemu wewnętrznych szkoleń i transferu wiedzy związanej z aplikowaniem EFS między pracownikami, itp. Do czynników zewnętrznych wzmacniających potencjał absorpcyjny JST należą: dopływ aktualnych i wyczerpujących informacji dotyczących PO KL, szkolenia pracowników, doradztwo zewnętrzne, itp.

### 2.3. Identyfikacja czynników zwiększających zainteresowanie JST aplikowaniem o środki EFS

Czynniki zainteresowania JST aplikowaniem o środki z EFS zostały zidentyfikowane dwutorowo<sup>23</sup> – na podstawie analizy barier w aplikowaniu o środki oraz na podstawie bezpośrednich deklaracji badanych. Uzyskane wyniki są zbieżne. Można wyodrębnić kilka podstawowych czynników warunkujących zainteresowanie JST ubieganiem się o dofinansowanie – mają one zarówno charakter wewnętrzny, jak i zewnętrzny.

Najbardziej kluczowe znaczenie mają dla JST dwa czynniki: 1) chęci i pozytywne nastawienie oraz 2) wiedza i doświadczenie.

---

<sup>23</sup> Zgodnie z zasadą triangulacji.

Niezależnie od innych barier i potencjału instytucjonalnego do aplikowania o środki pierwszym – uważanym niemal powszechnie (94% JST) za kluczowy – czynnikiem jest pozytywne nastawienie kierownictwa instytucji, chęć do działania. Stanowi ono podstawę, impuls do dalszych działań. Już z samych badań jakościowych oraz relacji przedstawicieli ROEFS i WUP znamy przypadki blokowania inicjatyw związanych z aplikowaniem przez osoby z kierownictwa jednostki – niechęć do dodatkowym zadaniom i obciążeniem. Na potrzebę chęci do działania wskazują wszystkie instytucje szczebla powiatowego i ponad 90% instytucji szczebla gminnego – brak tutaj istotnych różnicowań.

Drugim czynnikiem – ważnym już z merytorycznego, a nie tylko motywacyjnego punktu widzenia – jest wiedza i doświadczenie (zagadnienia te są w zasadzie nierozłączne), na które składają się:

- Odpowiednie przygotowanie merytoryczne pracowników
- Dostępność dobrych źródeł informacji i wiedzy o PO KL
- Odpowiednia kampania informacyjna
- Dotychczasowe doświadczenia związane z aplikowaniem
- Znajomość dobrych praktyk

Niemal powszechne jest przekonanie, iż dla zainteresowania aplikowaniem o środki kluczowe jest odpowiednie przygotowanie merytoryczne pracowników, a także dostępność dobrych źródeł informacji i wiedzy. Zdaniem JST znaczenie ma odpowiednia kampania informacyjna oraz dotychczasowe doświadczenia instytucji. Co ciekawe, o istotności doświadczeń przekonane są wszystkie PUP-y, ale tylko 81% placówek edukacyjnych oraz 85% PCPR-ów. Podobnie znajomość dobrych działań ma kluczowe znaczenie dla wszystkich PUP-ów, ale tylko dla 86% placówek edukacyjnych i 87% urzędów gmin.

Trzecim czynnikiem zainteresowania w opinii JST są kwestie proceduralne zewnętrzne wobec instytucji, a więc dostosowanie oferty wsparcia do zapotrzebowania (88%) oraz skomplikowanie procedur związanych z ubieganiem się o dotację (85%). Procedurami w znacznie mniejszym stopniu martwią się przedstawiciele PUP, ponieważ aplikują w ramach zamkniętych Poddziałiań 6.1.2 i 6.1.3.

Czwartym z kolei czynnikiem – ważnym wedle ponad 70% JST – jest potencjał instytucji, a więc kondycja finansowa (78%), zapisanie wykorzystania funduszy w dokumentach strategicznych (77%), istnienie wyspecjalizowanej jednostki dedykowanej funduszom (76%), odpowiednio liczna kadra (73%), a także wyposażenie (65%). PCPR-y i placówki edukacyjne przywiązują nieco mniejszą wagę do zamieszczenia kwestii funduszy w dokumentach strategicznych, a także do obecności w instytucji wyspecjalizowanych w funduszach struktur.

Nieco mniej istotne, choć również ważne są kwestie dostępności pomocy z zewnątrz w przygotowaniu wniosku – szczególnie znaczące dla placówek edukacyjnych (81%) i mniej istotne dla przedstawicieli PUP (54%). O motywacji związanej z ograniczonymi źródłami finansowania jest przekonanych dwóch na trzech badanych – częściej przedstawiciele instytucji poziomu gminnego.

Z kolei brak zainteresowania aplikowaniem w ramach PO KL (w pytaniach o motywy nie ubiegania się o dofinansowanie w przeszłości oraz o motywy braku planów w tym zakresie) JST motywowały bardzo zróżnicowanymi powodami, m.in. wykorzystaniem innych programów, problemami kadrowymi, realizowaniem projektów twardych oraz brakiem potrzeby.

Natomiast z wcześniejszych analiz (obok deklaracji JST) wynika, iż jedynym ważnym czynnikiem decydującym o braku zainteresowania wykorzystaniem środków z PO KL jest brak jakichkolwiek doświadczeń w tym zakresie i brak wiedzy:



- JST, które aplikowały o środki, niemal na pewno będą znów aplikować – na tym etapie negatywne doświadczenia jeszcze ich nie zniechęcają.
- JST, które nie aplikują, po prostu nie mają w tym zakresie wiedzy ani żadnych doświadczeń – albo nie wiedzą, że mogą, albo ulegają negatywnym stereotypom i „plotkom”.

Z pewnością znaczenia nie ma tutaj dopasowanie instrumentów wsparcia do potrzeb JST, bo formy wsparcia i cele działań w ramach PO KL są zróżnicowane, zaś wśród wnioskodawców aplikujących o środki z PO KL także dostrzegamy znaczną różnorodność typów instytucji, co wskazuje, iż „każdy znajduje coś dla siebie”.

Tabela 26 Czynniki zainteresowania aplikowaniem o środki w opinii JST

Czynnik	Wskaźnik	Ogółem	Starostwo	PUP	PCPR	Urząd Gminy	OPS	Placówka edukacyjna
<b>Motywacja</b>	Pozytywne nastawienie kierownictwa instytucji	93,8%	100,0%	100,0%	100,0%	92,1%	94,5%	93,0%
<b>Wiedza i doświadczenie</b>	Odpowiednie przygotowanie merytoryczne pracowników	93,3%	100,0%	100,0%	92,9%	92,7%	95,6%	90,6%
	Dostępność dobrych źródeł informacji i wiedzy o PO KL	92,0%	100,0%	100,0%	92,8%	92,7%	93,8%	88,2%
	Odpowiednia kampania informacyjna skierowana do instytucji	89,0%	91,7%	87,5%	78,6%	89,6%	91,3%	87,4%
	Dotychczasowe doświadczenia instytucji związane z ubieganiem się o dofinansowanie	88,0%	95,8%	100,0%	85,7%	91,4%	90,1%	81,6%
	Znajomość dobrych przykładów podobnych działań	88,5%	91,7%	100,0%	92,9%	87,2%	89,4%	86,8%
<b>Kwestie proceduralne</b>	Dostosowanie oferty wsparcia do zapotrzebowania instytucji	88,3%	100,0%	95,8%	92,9%	89,6%	88,8%	84,5%
	Skomplikowanie procedur związanych z ubieganiem się o dotację	85,5%	83,4%	58,3%	92,9%	87,2%	90,7%	83,1%
<b>Potencjał instytucji</b>	Kondycja finansowa instytucji	78,3%	83,3%	79,2%	85,7%	77,5%	85,1%	72,8%
	Zapisanie w dokumentach i celach strategicznych instytucji zamiaru wykorzystania funduszy europejskich	77,3%	87,5%	95,9%	64,3%	80,5%	84,5%	67,1%
	Istnienie w instytucji specjalnej jednostki dedykowanej funduszom	76,0%	95,9%	87,5%	71,4%	76,8%	80,1%	69,0%
	Odpowiednio liczna kadra	73,1%	95,9%	100,0%	78,6%	76,8%	83,8%	56,3%
	Odpowiednie wyposażenie instytucji, zasoby rzeczowe	65,7%	58,4%	91,7%	64,3%	67,1%	64,6%	63,4%
<b>Inne możliwości</b>	Dostępność pomocy z zewnątrz w przygotowaniu wniosku	74,9%	75,0%	54,1%	71,4%	70,1%	74,0%	81,7%
	Ograniczony dostęp do innych źródeł finansowania	67,5%	41,7%	54,2%	50,0%	73,2%	72,1%	65,2%

Źródło: Badania JST, CATI, N=600, odsetek odpowiedzi „Kluczowe znaczenie” oraz „Raczej duże znaczenie”

Skuteczność w aplikowaniu o środki wedle opinii JST zależy od czterech głównych czynników: 1) właściwości samego projektu; 2) wiedzy i doświadczenia; 3) kwestii oceny wniosków i skomplikowania procedur; 4) potencjału instytucji.

Za pozytywny należy uznać fakt, że źródeł powodzenia w aplikowaniu o środki z PO KL JST upatrują przede wszystkim wewnątrz instytucji beneficjentów – oznacza to bowiem, iż mają poczucie wpływu na sukces w aplikowaniu, nie zaś zdania na niezależne od siebie czynniki.

Najistotniejszym dla sukcesu czynnikiem jest sam wniosek – a więc ciekawy pomysł na projekt, zgodność celów projektu z założeniami PO KL oraz jego waga dla lokalnej społeczności (ponad 90% badanych) – co do tego panuje konsens i nie ma tutaj istotnych różnic w opiniach między poszczególnymi typami JST.

Na drugim miejscu pod względem wagi dla skuteczności aplikowania JST wskazały kwestie związane z wiedzą i doświadczeniem posiadanym przez instytucję – a więc odpowiednie przygotowanie merytoryczne pracowników, dostępność dobrych źródeł informacji, wreszcie dotychczasowe doświadczenia (od 80% do 100%). Kwestiom tym istotnie mniejszą wagę przypisują placówki edukacyjne (choć nadal jest to zdecydowana większość – ponad 79% instytucji).

Dopiero trzecim czynnikiem są kwestie zewnętrzne wobec JST – a więc skomplikowanie procedur związanych z ubieganiem się o dotację (87%) oraz rygorystyczność oceniających (83%). Wagę tych kwestii istotnie częściej podkreślają OPS, PCPR-y i starostwa.

Potencjał instytucji – podobnie jak przy zainteresowaniu aplikowaniem – ma znaczenie dla trzech na czterech przedstawicieli JST. W tym względzie ważniejsze są – kondycja finansowa oraz wydzielenie jednostki ds. funduszy (77%), nieco mniej istotna liczna kadra (70%). Istotnie mniejsze znaczenie kwestie te mają według PCPR i placówek edukacyjnych (choć nadal są to kwestie istotne).

Ostatnim z ważnych czynników – kluczowym dla niemal trzech na czterech badanych, jest dostępność pomocy z zewnątrz w przygotowaniu wniosku. W znaczenie tej kwestii dla powodzenia aplikowania częściej wierzą przedstawiciele placówek edukacyjnych i OPS.

Natomiast zupełnie bez znaczenia są w opinii JST takie czynniki jak znajomości czy poparcie polityczne, które mogłyby podważyć zasadę bezstronności w przyznawaniu dotacji.

Opinie JST pokrywają się z opiniami przedstawicieli IP, choć ci ostatni porządkują je w nieco inną hierarchię. Z ich punktu widzenia nawet ciekawy i dobry projekt może przepaść z powodu drobnych potknięć proceduralnych, niedopatrzeń formalnych i merytorycznych. Dlatego to dobre merytoryczne przygotowanie osób sporządzających wnioski i ich rzetelność, obok właściwości samego wniosku, są warunkiem koniecznym sukcesu.

Tabela 27 Czynniki skuteczności aplikowania o środki w opinii JST

Czynnik	Wskaźnik	Ogółem	Starostwo	PUP	PCPR	Urząd Gminy	OPS	Placówka edukacyjna
<b>Projekt</b>	Ciekawy pomysł na projekt	94,8%	100,0%	95,9%	100,0%	93,3%	97,5%	92,9%
	Zgodność celów projektu z założeniami PO KL	93,5%	100,0%	100,0%	100,0%	90,8%	96,9%	91,1%
	Istotność celów projektu dla lokalnej społeczności	92,2%	100,0%	91,7%	100,0%	89,6%	98,1%	88,2%
<b>Wiedza</b>	Odpowiednie przygotowanie merytoryczne pracowników	92,0%	100,0%	100,0%	100,0%	87,8%	96,9%	89,2%
	Dostępność dobrych źródeł informacji i wiedzy o PO KL	90,9%	100,0%	95,8%	85,7%	90,8%	94,4%	86,9%
	Dotychczasowe doświadczenia instytucji związane z ubieganiem się o dofinansowanie	87,5%	100,0%	100,0%	78,6%	90,3%	91,9%	79,8%
<b>Procedury</b>	Skomplikowanie procedur związanych z ubieganiem się o dotację	87,5%	91,7%	75,0%	92,9%	88,5%	93,1%	83,1%
	Rygorystyczność oceniających	83,6%	91,7%	75,0%	85,7%	84,2%	93,8%	75,6%
<b>Potencjał instytucji</b>	Istnienie w instytucji specjalnej jednostki dedykowanej funduszom	77,5%	100,0%	87,5%	71,4%	78,6%	78,9%	72,3%
	Kondycja finansowa instytucji	77,1%	83,4%	75,0%	78,6%	79,3%	83,9%	70,0%
	Odpowiednio liczna kadra	70,6%	91,7%	87,5%	50,0%	75,0%	82,0%	55,8%
<b>Pomoc</b>	Dostępność pomocy z zewnątrz w przygotowaniu wniosku	75,8%	75,0%	62,5%	64,3%	70,7%	77,0%	81,2%
<b>Inne</b>	Znajomości	34,5%	16,7%	8,3%	14,3%	42,7%	37,3%	32,4%
	Poparcie polityczne	30,1%	20,8%	20,8%	21,4%	45,7%	21,7%	27,3%

Źródło: Badania JST, CATI, N=600, odsetek odpowiedzi „Kluczowe znaczenie” oraz „Raczej duże znaczenie”

Tym samym najbardziej efektywną drogą do wspomoczenia JST z małych ośrodków i peryferyjnych obszarów, jest dostarczenie im dobrej jakości wiedzy, przygotowania merytorycznego potrzebnego dla opracowywania wniosków poprawnych zarówno formalnie, jak i merytorycznie. Wsparcie to może być udzielane w formie szkoleń i/ lub konsultacji. Wyniki badań wskazują, iż instytucje te potrzebują bezpośredniej pomocy. Zważywszy na powszechność Internetu, należy przypuszczać iż dla małych JST dostęp do materiałów informacyjnych nie stanowi problemu. Problem stanowi jednak dostęp do pomocy i konsultacji, do dobrych przykładów i praktyk – do wiedzy pochodzącej z bezpośredniego doświadczenia.

Podsumowując całość wyników badania, można wskazać, jakie działania mogą w przyszłości zachęcić JST do aplikowania o środki z PO KL:

1. Stymulowanie wymiany doświadczeń – przede wszystkim poprzez dążenie do upowszechniania w jak największym stopniu dobrych praktyk i zachęcających przykładów (mają one działanie mobilizujące). Można w tym celu wykorzystać stronę internetową WUP Poznań.
2. Dostarczanie rzetelnej wiedzy – w formie szkoleń i konsultacji (kontynuacja i rozszerzenie dotychczasowych działań), a także w formie opracowań i materiałów zawierających zagadnienia praktyczne.
3. Dostosowywanie działań informacyjnych do typu JST oraz do ich aktywności – różnicowanie tych działań pod kątem dostępnych źródeł finansowania oraz doświadczeń, aktywne wychodzenie z ofertą do jednostek mało aktywnych, zwłaszcza mniejszych JST, o położeniu peryferyjnym w stosunku do dużych miast.
4. Zapewnienie odpowiedniej komunikacji na linii IP-potencjalni beneficjenci – rozważenie przeorganizowania systemu udzielania informacji przez WUP Poznań, m.in. rozważenie wprowadzenia infolinii, komunikacji e-mailowej w scentralizowanej formie, reorganizacji strony [www.efs.wup.poznan.pl](http://www.efs.wup.poznan.pl) i rozszerzenia zakresu zamieszczonych na stronach WUP pytań typu FAQ.
5. Dostarczanie nie tylko wiedzy praktycznej, ale także wiedzy o powodach konkretnych decyzji, o przyczynach rozbudowanego systemu dokumentacji (czyli – w opinii badanych „nadmiernej biurokracji” zarówno na etapie aplikowania, jak i na etapie realizacji oraz rozliczania projektów). JST należy informować o celach, jakim służą pewne regulacje prawne i wytyczne – posiadając taką wiedzę, JST łatwiej zaakceptują pewne uciążliwości, bo będą wiedziały, z czego to wynika, jakie ma uzasadnienie. I tak w przypadku największej bolączki aplikowania o środki i rozliczania projektów, tj. biurokracji – należy podjąć próbę wskazania beneficjentom, iż zakres biurokracji ma swoje uzasadnienie w potrzebie kontroli prawidłowego wdrażania funduszy.

### 3. Wnioski i rekomendacje

Lp.	Rozdział	Problem / obserwacja / wynik	Jak powinna wyglądać rzeczywistość? Jaka zmiana powinna zostać dokonana?	Co należy zrobić aby osiągnąć pożądaną stan? / Co należy zrobić aby przeprowadzić pożądaną zmianę?	Odbiorca rekomendacji
1	2.1.2	Placówki edukacyjne nie posiadają wiedzy o tym, w ramach jakich Priorytetów i Działań mogą ubiegać się o dofinansowanie. Raczej nisko oceniają także swoją wiedzę o możliwościach wykorzystania PO KL.	Placówki edukacyjne powinny znać co najmniej Priorytet IX PO KL i wiedzieć, iż przede wszystkim w ramach tego Priorytetu mogą starać się o dofinansowanie.	Należy do placówek edukacyjnych skierować wzmożoną akcję informacyjno-promocyjną, przekazując rzetelną wiedzę o możliwościach uzyskania dofinansowania.	IP ROEFS
2	2.1.3	Mamy do czynienia ze zróżnicowaniem powiatów pod względem aktywności i skuteczności aplikowania o środki. Wyróżniono tutaj 4 konkretne grupy.	JST w ramach 4 wyróżnionych grup powiatów powinny być wspierane w sposób adekwatny do ich charakterystyki pod względem aktywności i skuteczności w aplikowaniu o środki.	Do każdej z 4 grup należałoby skierować nieco inną komunikację. Liderów w zakresie aplikowania i skuteczności wspierać działaniami aktualizującymi ich wiedzę, upowszechniając jednocześnie wypracowane przez nich doświadczenia. Grupy aktywne, lecz mało skuteczne należy wspierać w zakresie podnoszenia jakości wniosków. Grupy mało aktywne, ale skuteczne należy motywować do większego zaangażowania. Natomiast do grupy mało aktywnej i mało skutecznej należy skierować szczególnie nasilone działania informacyjne, doradcze i szkoleniowe.	ROEFS
3	2.1.3	Nierównomierne rozłożenie doświadczeń w aplikowaniu: wysoka aktywność JST z gmin miejskich i zdecydowanie niewystarczająca aktywność JST z gmin wiejskich – generalnie istniejący podział na aktywniejsze gminy położone bliżej okolic miast, oraz mniej aktywne gminy peryferyjne.	Aktywność w aplikowaniu o środki powinna być niezależna od lokalizacji i typu JST.	Wzmocnienie potencjału absorpcyjnego JST w województwie będzie wymagało skierowania wsparcia na te kategorie instytucji i te obszary, w których doświadczenie jest mniejsze. Należy wspierać jednostki o niższej aktywności, w szczególności z obszarów wiejskich oraz z terytoriów	IP, ROEFS



Lp.	Rozdział	Problem / obserwacja / wynik	Jak powinna wyglądać rzeczywistość? Jaka zmiana powinna zostać dokonana?	Co należy zrobić aby osiągnąć pożądany stan? / Co należy zrobić aby przeprowadzić pożądane zmiany?	Odbiorca rekomendacji
				<p>peryferyjnych.                      Można tutaj rozważyć wprowadzenie w wybranych Działaniach kryteriów strategicznych preferencji dla projektów realizowanych na obszarach wiejskich.                      Konieczne wydają się działania informacyjno-promocyjne skierowane do JST z terytoriów peryferyjnych, ale też przede wszystkim bezpośrednia pomoc i zainteresowanie – wizyty animacyjne, pomoc w opracowaniu wniosków etc.</p>	
4	2.2.2	Starostwa powiatowe i PUP mają dość duży potencjał w zakresie absorpcji środków, ale w ocenie ROEFS zbyt mały w zakresie realizacji projektów.	Potencjał starostw i PUP do realizacji projektów powinien zostać podwyższony.	Należy zapewnić starostwom i PUP szkolenia z zakresu realizacji projektów, z uwzględnieniem zróżnicowania wg Działań/ Poddziałań.	ROEFS
5	2.2.2	Wizerunek funduszy europejskich w ogóle oraz PO KL w szczególności jest pozytywny, choć nie pozbawiony wad. Niepokoi fakt, iż rozpowszechnione jest przekonanie o wyższości projektów „twardych” nad „miękkimi” – szczególnie wśród przedstawicieli urzędów gmin i starostw powiatowych.	Projekty miękkie powinny być w większym stopniu doceniane przez starostwa i gminy – mieć miejsce na równi z projektami twardymi w działaniach JST.	Należy wzmacniać wizerunek projektów „miękkich” i pokazywać, dlaczego powinny one być równie ważne, co projekty inwestycyjne. Wykorzystać tutaj należy działania informacyjno-promocyjne (m.in. kampanie, konferencje), ale też warto upowszechniać przykłady dobrych praktyk (np. w formie publikacji, opracowań). Dobre praktyki mają w tym względzie zarówno walory edukacyjne i świadomościowe, jak i motywacyjne („Skoro inni to robią, to my też możemy”).	IP
6	2.2.2	Wiedza o instytucjach, w których można szukać wsparcia w aplikowaniu o środki czy w sytuacjach problemowych nie	Nawet JST, które nie mają doświadczeń w aplikowaniu powinny być świadome roli WUP Poznań i ROEFS w kontekście PO KL – to zwiększa	Należy przekazywać wiedzę o źródłach informacji i wsparcia w zakresie aplikowania o środki –	IP ROEFS

Lp.	Rozdział	Problem / obserwacja / wynik	Jak powinna wyglądać rzeczywistość? Jaka zmiana powinna zostać dokonana?	Co należy zrobić aby osiągnąć pożądany stan? / Co należy zrobić aby przeprowadzić pożądane zmiany?	Odbiorca rekomendacji
		<p>wydaje się być pełna (ani zadowolająca). WUP Poznań i ROEFS znane są przede wszystkim instytucjom, które posiadają już doświadczenia a aplikowaniu.</p> <p>Placówki edukacyjne znacznie rzadziej dysponują wiedzą, gdzie szukać pomocy. W ogromnej większości nie są świadome roli ROEFS ani nie korzystają ze szkoleń, a pomocy szukałyby właśnie w gminach.</p>	<p>prawdopodobieństwo podjęcia się aplikowania o środki ze względu na posiadanie wiedzy o dostępnych źródłach pomocy i wiedzy. Placówki edukacyjne powinny mieć w większym stopniu wiedzę o WUP Poznań i ROEFS.</p>	<p>szczególnie koncentrując się na JST bez żadnych doświadczeń w tym zakresie, zwłaszcza gmin i placówek oświatowych.</p> <p>Wykorzystać tutaj należy stronę WUP Poznań, ale warto rozważyć też kampanię informacyjną w lokalnych mediach, czy formę konferencji. Z pewnością przedstawiciele ROEFS powinni aktywnie wychodzić z ofertą do mniej doświadczonych instytucji – składać wizyty, zachęcać, pokazywać przykłady i oferować swoją konkretną pomoc.</p> <p>Przekaz powinien być konkretny (nie na poziomie ogólnym, bo może zostać zignorowany) i wyraźnie adresowany do danego typu instytucji (aby nie było wątpliwości, kogo dotyczy).</p>	
7	2.2.2	<p>Szczególnie wśród mało aktywnych JST popularne mogą być pewne stereotypy i przeświadczenia na temat skomplikowania procedur aplikowania o środki i realizacji projektów. Jednocześnie brak jest pozytywnych punktów odniesienia – przykładów z życia wziętych.</p>	<p>Pozytywne przykłady dobrych projektów, dobrych rozwiązań organizacyjnych i praktyk, a także sukcesów w realizacji projektów powinny być w większym stopniu promowane i nagłaśniane, aby móc służyć za pozytywny punkt odniesienia.</p>	<p>Należy opracować i aktualizować katalog dobrych praktyk w zakresie aplikowania o środki i realizacji projektów, a także katalog udanych inicjatyw. Ze względu na niską aktywność projektodawców w dzieleniu się doświadczeniami (niski odzew na konkurs „dobre praktyki”) opracowanie takie powinno zostać zrealizowane jako zlecona na zewnątrz usługa zakupiona w ramach projektu pomocy technicznej PO KL.</p>	IP, ROEFS
8	2.2.2	<p>Różne typy JST i jednostek podległych posiadają różne potrzeby informacyjne, szkoleniowe i doradcze w ramach procesu ubiegania się o fundusze.</p>	<p>ROEFS i WUP Poznań powinny być przygotowane do udzielania zróżnicowanych form wsparcia dla różnych typów JST.</p>	<p>Należy zaktualizować plan działań informacyjno-promocyjnych uwzględniając typ beneficjenta i jego aktywność.</p>	IP, ROEFS

Lp.	Rozdział	Problem / obserwacja / wynik	Jak powinna wyglądać rzeczywistość? Jaka zmiana powinna zostać dokonana?	Co należy zrobić aby osiągnąć pożądaną stan? / Co należy zrobić aby przeprowadzić pożądaną zmiany?	Odbiorca rekomendacji
9	2.2.2	JST w ramach ubiegania się o dofinansowanie potrzebują szybkiej informacji zwrotnej w zakresie swoich wątpliwości i problemów, lecz niejednokrotnie czas oczekiwania jest długi a uzyskana informacja nie jest pewna.	JST aplikujące o środki powinny otrzymać pomoc pewną i dobrej jakości w czasie, który gwarantuje możliwość jej wykorzystania.	Należy wzmocnić potencjał kadrowy WUP i być może przeorganizować proces udzielania informacji, uzupełniając usługi Punktu Informacyjnego np. o infolinię oraz możliwość szybkiego uzyskiwania wiążących odpowiedzi poprzez kontakt e-mail.	IP
10	2.2.2	Wśród potrzeb informacyjnych JST wskazują konsultacje – możliwość bezpośredniego kontaktu i uzyskania pomocy jest dla nich bardzo ważnym elementem aplikowania o środki czy też realizacji projektów.	JST powinny mieć lepszy dostęp do bezpośrednich konsultacji i wsparcia w zakresie aplikowania o środki oraz realizacji projektów.	Należy dążyć do umożliwienia JST szerokiego dostępu do konsultacji dostarczających wiedzy praktycznej. Warto rozważyć tutaj nie tylko stacjonarne konsultacje (np. w Punkcie Informacyjnym WUP czy ROEFS), ale też wizyty w siedzibach JST realizowane przez pracowników ROEFS, czy też czas na konsultację przewidziany w trakcie szkoleń, w których uczestniczą przedstawiciele JST.	IP ROEFS
11	2.2.3	Spora część JST (1/3) nie ma w dokumentach programowych zapisów o wykorzystaniu środków z EFS. Ta sytuacja działa demotywująco na kierownictwo tych instytucji w zakresie ubiegania się o środki z PO KL.	Wszystkie JST powinny mieć dokument programowy (strategię, program, plan) zawierający kierunki wykorzystania środków z EFS.	Należy promować i wspierać doradczo akcję uzupełniania dokumentów programowych JST o elementy związane z wykorzystywaniem EFS.	Urząd Marszałkowski, IP, ROEFS
12	2.2.3	Wiele instytucji samorządowych nie ma wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych przeznaczonych do ubiegania się o środki unijne.	Każda instytucja mogąca ubiegać się o środki EFS powinna stworzyć wyspecjalizowaną komórkę ds. funduszy europejskich i zapewnić jej przygotowaną kadrę.	Należy do JST skierować działania informacyjne, szkoleniowe i doradcze, wspierające utworzenie wyspecjalizowanych komórek ds. funduszy europejskich.	Urząd Marszałkowski, IP, ROEFS
13	2.2.3	W wielu JST nie ma specyficznych rozwiązań organizacyjnych i procedur związanych z ubieganiem się o fundusze europejskie, dominują tam działania <i>ad hoc</i> lub rutynowe.	W każdej JST powinna być stworzona „krótka ścieżka” proceduralna prowadząca działania od pomysłu do gotowego wniosku.	Należy zapewnić JST szkolenia i doradztwo z zakresu zarządzania procesem przygotowywania projektu i wniosku o dofinansowanie oraz optymalnych rozwiązań organizacyjnych dla tego procesu.	ROEFS

Lp.	Rozdział	Problem / obserwacja / wynik	Jak powinna wyglądać rzeczywistość? Jaka zmiana powinna zostać dokonana?	Co należy zrobić aby osiągnąć pożądany stan? / Co należy zrobić aby przeprowadzić pożądane zmiany?	Odbiorca rekomendacji
14	2.2.3	W wielu instytucjach nie ma rozwiązań organizacyjnych motywujących pracowników do aktywności w dziedzinie pozyskiwania funduszy europejskich.	W JST powinny być wprowadzane systemy motywacyjne (system oceny i nagród) dla pracowników skierowane na wspieranie inicjatyw i aktywności w dziedzinie pozyskiwania funduszy europejskich.	Należy zapewnić JST szkolenia i doradztwo z zakresu zarządzania personelem, zawierające elementy tworzenia systemów motywacyjnych i zarządzania nimi.	ROEFS
15	2.2.3	Wielu beneficjentów i realizowanych przez nich projektów było zagrożonych z powodu opóźnienia wypłat transz finansowania przez IP.	Beneficjenci powinni otrzymywać transze dofinansowania zgodnie z ustalonym bezpiecznym harmonogramem płatności.	Potrzebne są dalsze szkolenia i doradztwo dla wnioskodawców skoncentrowane na przygotowywaniu rozliczeń finansowych i wniosków o płatność. Potrzebne jest również przyspieszenie procesu rozliczania projektów i realizacji wniosków o płatność przez Instytucję Pośredniczącą, Należałoby np. rozważyć dalszą rozbudowę kadrową komórek zajmujących się analizą wniosków o płatność.	IP
16	2.2.3	Część beneficjentów wskazuje na zagrożenie realizacji projektów z powodu niewystarczającego budżetu projektu.	Budżety projektów powinny być przygotowywane przez wnioskodawców w realistyczny i precyzyjny sposób.	Należy zapewnić JST szkolenia i doradztwo z zakresu przygotowywania budżetu, szczególnie dla wnioskodawców bez lub z małym doświadczeniem w aplikowaniu o środki unijne.	ROEFS
17	2.2.3	Małe gminy czują się dyskryminowane w konkursach PO KL ze względu na ich mały potencjał i specyficzne potrzeby.	Małe gminy powinny przygotowywać projekty partnerskie z innymi JST oraz organizacjami pozarządowymi, aby wzmocnić swój potencjał i pozycję konkurencyjną w konkursie.	Należy zapewnić małym gminom (urzędowi gminnym i instytucjom gminnym) szkolenia i doradztwo z zakresu przygotowywania i realizacji projektów partnerskich.	ROEFS
18	2.2.1	Ogłaszanie konkursów niemal równocześnie znacznie utrudnia aplikowanie np. gminom, które chciałyby pozyskiwać fundusze na różne cele – np. na przedszkola, szkoły. Czasem – w sytuacji ograniczonych zasobów kadrowych i czasu – może to prowadzić do konieczności wyboru np.	Konkursy powinny być odseparowane w czasie. Dzięki temu JST miałyby więcej czasu by dobrze dopracować każdy z wniosków. Ponadto prawdopodobnie proces oceny przebiegałby krócej.	W miarę możliwości ogłaszać nabory w rozsądnych odstępach czasowych, aby uniknąć spiętrzenia prac aplikacyjnych w JST. Dobrym rozwiązaniem byłoby, gdyby nabór wniosków nie przebiegał równoległe, ale aby np. gdy kończy się nabór do jednego konkursu, ogłaszany był	IP

Lp.	Rozdział	Problem / obserwacja / wynik	Jak powinna wyglądać rzeczywistość? Jaka zmiana powinna zostać dokonana?	Co należy zrobić aby osiągnąć pożądaną stan? / Co należy zrobić aby przeprowadzić pożądaną zmiany?	Odbiorca rekomendacji
		tylko 1 z konkursów.		nabór do kolejnego konkursu. W przypadku trudności w koordynacji naborów można rozważyć choćby minimalne – np. dwutygodniowe „rozsunięcie” terminów zakończenia naborów.	