

Gabinet Marszałka Senatu RP

*Absorpcja środków finansowych z funduszy strukturalnych
przez organizacje pozarządowe*

Warszawa wrzesień 2006

Przygotowała: Joanna Woźniczko

WPROWADZENIE

Dane zawarte w niniejszym opracowaniu pochodzą z informacji przygotowanych na prośbę Marszałka Senatu RP przez urzędy marszałkowskie w 10 województwach, jak również z raportów udostępnionych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego („Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystaniu Europejskiego Funduszu Społecznego wrzesień 2005 r.) oraz przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej („Pierwszy okres wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Rodzaje projektów, typy beneficjentów, rozkład przestrzenny udzielonej pomocy UE” wrzesień 2005 r.). Opracowanie dotyczy kwestii absorpcji wspólnotowych środków finansowych możliwych do wykorzystania przez organizacje pozarządowe.

Należy podkreślić, iż materiał uzyskany do tej analizy jest niezwykle obszerny, jednak ze względu na brak jednolitej metodologii uzyskane dane nie mogą być w pełni porównywane i analizowane w sposób jednorodny. Niniejsze opracowanie ma zatem pokazać raczej pewne trendy, które pojawiają się w zakresie tej problematyki, niż jednoznacznie scharakteryzować stan rzeczywistości.

Należy również uwzględnić różnorodność opisanych źródeł finansowania. Istnieje co najmniej kilka funduszy strukturalnych, których beneficjentami mogą być organizacje pozarządowe. Ponadto organizacje pozarządowe nie są jedynymi podmiotami, które korzystają z tych środków. Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty wymienia w swoim raporcie cztery grupy beneficjentów strukturalnych funduszy unijnych: 1) jednostki samorządu terytorialnego, 2) przedsiębiorstwa, 3) organizacje pozarządowe, 4) podmioty działające w obszarze edukacji. Jednak nie występuje zbyt duża konkurencja pomiędzy tymi podmiotami, ponieważ - jak wskazują wszystkie raporty i otrzymane dane - fundusze pochodzące z środków Unii Europejskiej na okres programowania 2004 – 2006 nie zostały w pełni wykorzystane.

POZIOM AKTYWNOŚCI ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I WYKORZYSTANYCH ŚRODKÓW

Organizacje pozarządowe mogą się ubiegać o dofinansowanie z kilku funduszy strukturalnych (patrz tabela 1). Fundusze te finansują konkretne działania i programy. I tak na przykład w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) finansowane są: Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL oraz Społeczny Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, lub Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), który finansuje Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Istnieje również Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (FEOiGR) oraz Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa. Jednak są one mniej wykorzystywane w Polsce.

Z raportów wynika, iż środki z funduszy strukturalnych nie są głównym źródłem finansowania działalności organizacji pozarządowych. Największy udział w finansach trzeciego sektora mają środki przekazywane przez samorządy i instytucje rządowe (ok.30%), następnie - własna działalność gospodarcza (ok. 20%), którą – jak pokazują dane z 2004 r. - prowadziło jedynie 16% organizacji¹. Środki z funduszy wspólnotowych byłyby wskazanym źródłem finansowania, jednak do końca 2004 r. skorzystało z nich jedynie 14% organizacji. Wszystkie opracowania są zgodne, iż powodem tego stanu rzeczy jest konieczność posiadania środków własnych, bowiem fundusze są w istocie źródłem współfinansowania.

TABELA 1.

FUNDUSZ STRUKTURALNY	ALOKACJA NA FUNDUSZ NA LATA 2004-2006	UDZIAŁ DANEGO FUNDUSZU W CAŁOŚCI WSPARCIA	WARTOŚĆ PODPISANYCH UMÓW	PROCENT WYKORZYSTANIA ALOKOWANYCH ŚRODKÓW
1	2	3	4	5*
EFRR	20 150 236 617	60,1%	8 224 275 822	40,81%
EFS	7 733 443 977	23,1%	3 061 802 550	39,59%
EFOiGR	4 832 896 061	14,4%	1099 695 666	22,75%
FIWR	817 843 707	2,4%	248 267 355	30,36%
ŁĄCZNIE	33 534 420 382	100,0%	12 634 041 393	37,67%

Źródło; Pierwszy Okres wykorzystania Funduszy Strukturalnych w Polsce. Rodzaje projektów, typy beneficjentów, rozkład przestrzenny udzielonej pomocy UE, wrzesień 2005 IZ PWW

¹ Pierwszy Okres wykorzystania Funduszy Strukturalnych w Polsce. Rodzaje projektów, typy beneficjentów, rozkład przestrzenny udzielonej pomocy UE, wrzesień 2005 IZ PWW

* piąta kolumna dodana do tabeli na potrzeby niniejszego raportu.

Tabela 1 pokazuje łączne wydatkowane środki przez wszystkich możliwych beneficjentów. Udział organizacji pozarządowych w wykorzystaniu tych środków jest stosunkowo niski, co ilustruje tabela 2.

Tabela 2

Program operacyjny	Ilość podpisanych umów	Kwota dofinansowania UE (w zł)	Udział w całości środków rozdysponowanych pomiędzy organizacje pozarządowe
IW EQUAL	104	603 598 416	76,81%
ZPORR	76	77 506 749	9,86%
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	60	48 483 104	6,17%
SPO RZL	23	41 726 556	5,31%
SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	17	14 501 067	1,85%
SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb	1	39 843	0,01%
RAZEM	281	785 855 735	100%

Źródło: Pierwszy Okres wykorzystania Funduszy Strukturalnych w Polsce. Rodzaje projektów, typy beneficjentów, rozkład przestrzenny udzielonej pomocy UE, wrzesień 2005 IZ PW

Mimo, że dane przedstawione w tym zestawieniu dotyczą ubiegłego roku, to jednak pokazują dwie istotne kwestie:

po pierwsze – po dwóch latach programowania wykorzystane zostało 40% alokowanych środków w przypadku EFRR, a w sumie 37% w ramach wszystkich funduszy,

po drugie - organizacje pozarządowe wykorzystały niewielki procent z tych środków (ok. 2,5% wszystkich alokowanych środków).

Dane, które dotyczą 2006 r. nie poprawiają tej statystyki w znacznym stopniu. W zasadzie ze wszystkich województw napłynęły informacje, iż środki przeznaczone na współfinansowanie projektów nie zostaną wykorzystane do końca 2006 r. Należy zaznaczyć, iż w zdecydowanej większości dane nadesłane z urzędów marszałkowskich dotyczą środków Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz EFS (w tym EQUAL)

jednak mimo wszystko obrazują pewną tendencję, która potwierdza się w analizowanych raportach.

Jeśli chodzi o aktywność organizacji pozarządowych w pozyskiwaniu środków wspólnotowych to w świetle badania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego² okazuje się, iż organizacje pozarządowe zajmują drugie miejsce, po jednostkach sektora finansów publicznych, pod względem ilości złożonych wniosków. Niestety, wśród wszystkich grup beneficjentów mają największy odsetek odrzucanych wniosków. Najwięcej realizowanych przez organizacje pozarządowe projektów opiewa na kwotę powyżej 100 tys. do 500 tys., co nie odbiega od reszty beneficjentów. Mniej jest projektów droższych, ale też stosunkowo mało jest projektów do 100 tys. zł.

Patrząc z lokalnej perspektywy najbardziej aktywne organizacje pozarządowe istnieją w województwie mazowieckim - 14% podpisanych umów na dofinansowanie w skali kraju na kwotę 121 248 990,00 zł, następnie w wielkopolskim - 11% umów na kwotę 366 977 269, 00 zł. Najlepiej w takiej klasyfikacji wypadają województwa, w których jest najwięcej zarejestrowanych organizacji, co daje prosty wskaźnik możliwości absorpcyjnych i pokazuje, iż poziom absorpcji środków unijnych jest wprost proporcjonalny do ilości organizacji pozarządowych w danym regionie.

Pomimo, iż część danych dotyczy z lat ubiegłych (choć odnosi się do kończącego się właśnie okresu programowania) widać wyraźnie pewne tendencje i zależności. Taka wiedza może doprowadzić do podjęcia działań mających na celu poprawę sytuacji.

BARIERY I PROBLEMY

Z informacji przygotowanych przez urzędy marszałkowskie wynika, iż problemy z wykorzystaniem środków z funduszy unijnych wiążą się z barierami systemowymi oraz błędami w konstruowaniu wniosków. Informacje nadesłane z urzędów marszałkowskich potwierdzają w znacznym stopniu wyniki badania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Bariery systemowe

I. Brak środków finansowych na zabezpieczenie projektu.

Aby otrzymać dofinansowanie z EFRR lub z EFS organizacje pozarządowe, tak samo jak wszystkie podmioty startujące w konkursach na projekty, muszą wykazać się wkładem własnym, który z założenia ma gwarantować im płynność finansową. Ten warunek już na

² Raport; „Bariery ograniczające aktywność organizacji pozarządowych w korzystaniu z EFS

starcie eliminuje z konkursów małe organizacje. (Jest to niewątpliwie jeden z istotniejszych problemów wyraźnie identyfikowany jako bariera w dostępie do funduszy zarówno przez stronę pozarządową, jak i przez administrację rządową czy samorządową.)

II. Niemożliwość finansowania działalności organizacji ze środków funduszy unijnych

Z raportu „Bariera ograniczająca aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystywaniu EFS” wynika, że organizacje pozarządowe, zwłaszcza małe o zasięgu lokalnym, mają poważne problemy kadrowe. Organizacjom tym brakuje wolontariuszy oraz wykwalifikowanej kadry, która mogłaby prawidłowo przygotować wnioski np. od strony księgowej. Jest to związane m.in. z brakiem środków finansowych oraz z niemożliwością finansowania działalności organizacji z funduszy unijnych.

Te kwestie podnoszone są zarówno przez środowisko III sektora (np. raport z 2005 r. „Bariera ograniczająca aktywność organizacji pozarządowych w wykorzystaniu Europejskiego Funduszu Społecznego”), jak i samorządowcy (informacje przygotowane przez urzędy marszałków województw na prośbę Marszałka Senatu RP).

Błędy w wypełnianiu wniosków

I. Błędy formalno-merytoryczne

Wnioski są skomplikowane, wymagają wielu załączników. Stąd łatwo o popełnienie błędów. Np. w przypadku doboru grupy beneficjentów z jednej strony przedstawienie jednoznacznego doboru beneficjentów ostatecznych jest wymogiem formalnym, z drugiej - dobór grupy nieuprawnionej czy nieznaną sytuację potencjalnych beneficjentów niejednokrotnie stanowi merytoryczny powód odrzucenia wniosków o dofinansowanie. Nieprawidłowy dobór beneficjentów jest prawie w każdym województwie częstym powodem negatywnego rozpatrzenia wniosków.

II. Błędy formalno-techniczne, które są także powodem odrzucania wniosków to: brak podpisów, brak załączników, brak pieczętek, uzupełnianie dokumentów przez osoby nieuprawnione, niezgodność wersji elektronicznej z papierową, w tym także w części budżetowej, wnioski tworzone w nieaktualnej wersji generatora itp. Wynikają one z barier systemowych opisanych wyżej.

III. Błędy merytoryczne powodujące odrzucenie wniosku to: niezgodność z założeniami programowymi funduszy, takich jak EFS i EFRR. Ten problem pojawia się w każdym województwie. Polega na tym, iż wniosek opiniowany jest jako niezgodny z działaniami przewidzianymi w danym funduszu. W tej kwestii zarówno eksperci wypowiadający się w raporcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, jak i przedstawiciele III sektora biorący udział w spotkaniach z Parlamentarnym Zespołem ds. Współpracy z

Organizacjami Pozarządowymi są dość zgodni, iż ramy działań przewidzianych do dofinansowania z funduszy unijnych są określone zbyt wąsko.

Do błędów tego rodzaju można też zaliczyć źle skonstruowane budżety, zawyżone koszty, brak wystarczającego uzasadnienia projektu składanego do dofinansowania. Wśród kwestii merytorycznych nie ma jednak pełnej zgodności co do interpretacji. Czasem niezgodność projektu z odpowiednim działaniem zaliczana była do zagadnień formalnych, w innych przypadkach - do merytorycznych.

Konkludując – należy stwierdzić, iż problemy i bariery w dostępie do środków unijnych są dość dobrze zidentyfikowane i powszechnie znane, co jest pierwszym krokiem do ich rozwiązania. Co istotniejsze - bardzo często strona pozarządowa i rządowa czy samorządowa są zgodne co do problemów jakie się pojawiają i potrafią przedstawić wspólne postulaty zmian. Ale te zmiany należy jeszcze wprowadzić w życie.

PODSUMOWANIE

Należy przede wszystkim uprościć procedury aplikowania, co jest głównym postulatem trzeciego sektora.

Nastawienie organizacji pozarządowych do procedury konkursowej w ramach programów operacyjnych jest negatywne. Oprócz skomplikowanych wniosków, wielu załączników, które trzeba przedstawić, jest jeszcze jedna bariera wyraźnie identyfikowana zwłaszcza przez urzędników zajmujących się tą problematyką. Chodzi o zderzenie logiki działalności urzędu z logiką działalności organizacji non profit. Struktury administracyjne – z istoty - są instytucjami niezbyt elastycznymi. Dlatego należałoby raczej nauczyć organizacje poruszać się w świecie urzędów, co zapewne będzie wymagało pewnego wysiłku.

Ilość odrzucanych wniosków dowodzi, iż dotychczasowe szkolenia i edukacja organizacji pozarządowych w zakresie funduszy strukturalnych nie przyniosła spodziewanych efektów. Zatem należy zastanowić się nad skutecznymi działaniami, których celem byłoby wspieranie organizacji pozarządowych przez kompetentnych fachowców. Ci ludzie pomagaliby wypełnić wniosek i określić budżet (bo to są najczęstsze problemy formalne), ale także wyszkolić kadrę takiej organizacji do prowadzenia całego projektu. Jest to zasadnicza kwestia. W raporcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego czytamy: „istotna część organizacji pozarządowych nie jest w stanie skutecznie aplikować o środki z EFS ze względu na niedostateczne zasoby, przede wszystkim finansowe i kadrowe oraz zbyt małe doświadczenie w przygotowaniu i realizowaniu projektów”. Braki kadrowe są przyczyną

większości formalnych powodów odrzucenia wniosków, a co za tym idzie niewykorzystania alokowanych środków wspólnotowych.

Następna kwestia dotyczy zabezpieczenia finansowego projektu. Skąd organizacje pozarządowe mają zdobyć fundusze na zabezpieczenie finansowe projektu wartego np.: 200 tys. zł, jeśli nie mają środków na prowadzenie bieżącej działalności biurowej? To pytanie dotychczas pozostaje bez odpowiedzi. Stworzenie systemowych mechanizmów wspomagających jak najlepsze wykorzystanie środków z funduszy Unii Europejskiej jawi się obecnie jako najważniejsze wyzwanie.