

RAPORT

z Fazy I i II badania pt.

**„Ocena systemu zarządzania i wdrażania
Sektorowego Programu Operacyjnego
Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006”**

grupa doradcza
sienna

Autorzy:

**Tomasz Klimczak
Irena Wolińska
Iwona Maciążek
Paweł Czyż
Tomasz Kierzkowski
Elżbieta Lenkiewicz**

Warszawa, wrzesień, 2005

SPIS TREŚCI

WYKAZ UŻYTYCH SKRÓTÓW.....	4
STRESZCZENIE	5
I. WPROWADZENIE.....	5
II. PRZEBIEG BADANIA	7
III. WYNIKI BADAŃ	9
IV. OCENA SYSTEMU ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA SPO RZL	34
1. WPROWADZENIE	36
1.1. GŁÓWNE ZAŁOŻENIA I CELE BADANIA,	36
1.2. OPIS PRZEDMIOTU BADANIA,	36
1.2.1. <i>Struktura instytucjonalna zarządzania i wdrażania SPO RZL</i>	37
1.2.2. <i>Wdrażanie programu – kluczowe procesy</i>	39
1.2.3. <i>Zasoby materialne i niematerialne systemu</i>	42
2. OPIS ZASTOSOWANEJ METODOLOGII.....	43
2.1. OPIS KONCEPCJI BADANIA	43
2.1.1. <i>Kryteria oceny</i>	43
2.1.2. <i>Badanie funkcjonowania systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL (Faza I)</i>	44
2.1.3. <i>Badanie dynamiki wdrażania programu (Faza II)</i>	48
2.2. PRZEBIEG BADAŃ	50
2.2.1. <i>Analiza rozwiązań systemowych w SPO RZL</i>	50
2.2.2. <i>Badanie dokumentów opisujących procesy zarządzania i wdrażania SPO RZL</i>	50
2.2.3. <i>Przeprowadzenie indywidualnych wywiadów pogłębionych</i>	51
2.2.4. <i>Wywiady grupowe</i>	52
2.2.5. <i>Ankieta samowypełnialna</i>	53
2.2.6. <i>Druga tura wywiadów indywidualnych</i>	55
2.2.7. <i>Badanie kosztów administracyjnych systemu zarządzania i wdrażania</i>	56
2.2.8. <i>Analiza dynamiki wdrażania programu</i>	56
3. OPIS WYNIKÓW BADANIA	60
3.1. ROZWIĄZANIA SYSTEMOWE	60
3.1.1. <i>Otoczenie prawne</i>	60
3.1.1.1. <i>Bariery wdrażania SPO RZL związane przyjętymi rozwiązaniami legislacyjnymi regulującymi sposób wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce</i>	60
3.1.1.2. <i>Bariery związane z regulacjami dotyczącymi wydatkowania krajowych środków publicznych współfinansujących i prefinansujących Działania SPO RZL</i>	61
3.1.2. <i>Struktura instytucjonalna zarządzania i wdrażania SPO RZL</i>	64
3.1.2.1. <i>Regulacje prawne</i>	64
3.1.2.2. <i>Ocena roli Instytucji Pośredniczących w systemie wdrażania SPO RZL</i> ,	67
3.1.2.3. <i>Ocena roli Komitetów Sterujących</i>	72
3.2. ANALIZA STOPNIA I SPOSOBU REALIZACJI ZADAŃ PRZYPISANYCH INSTYTUCJOM TWORZĄCYM SYSTEM ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA SPO RZL	74
3.2.1. <i>Ocena procesu kontraktowania</i>	74
3.2.1.1. <i>Podstawy prawne i programowe systemu wyboru projektów</i>	74
3.2.1.2. <i>Konkursowy schemat wyboru projektów</i>	76
3.2.1.3. <i>Pozakonkursowy schemat wyboru projektów</i>	94
3.2.2. <i>Ocena procesu przepływów finansowych</i>	100
3.2.2.1. <i>Podstawy prawne i procedury finansowania działań w SPO RZL</i>	100
3.2.2.2. <i>Proces przepływów finansowych w SPO RZL</i>	102
3.2.2.3. <i>Wnioski i rekomendacje</i>	110
3.2.2.4. <i>Ocena przepływów finansowych</i>	113
3.2.3. <i>Ocena procesu monitorowania</i>	115
3.2.3.1. <i>Ramy prawne sprawozdawczości w ramach SPO RZL</i>	115
3.2.3.2. <i>Analiza procedur dt. sprawozdawczości</i>	115
3.2.3.3. <i>Monitorowanie celów programowych - analiza adekwatności informacji sprawozdawanych zgodnie z wzorami dokumentów sprawozdawczych stosowanych w SPO RZL</i>	117
3.2.3.4. <i>Analiza systemu wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania w SPO RZL</i>	121
3.2.3.5. <i>Monitorowanie celów operacyjnych programu - wskaźniki monitorowania</i>	130
3.2.3.6. <i>Funkcjonowanie systemu sprawozdawczości SPO RZL w praktyce</i>	131

3.2.3.7. SIMIK - System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności	134
3.2.3.8. Analiza podsystemu monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego (PEFS)	142
3.2.3.9. Wnioski i rekomendacje	144
3.2.3.10. Ocena systemu monitorowania	146
3.2.4. Ocena przepływu informacji pomiędzy instytucjami,	148
3.2.4.1. Problemy w komunikacji pomiędzy instytucjami systemu wdrażania SPO RZL	148
3.2.4.2. Wnioski i rekomendacje	151
3.2.4.3. Ocena przepływu informacji	151
3.2.5. Ocena roli partnerów społeczno-ekonomicznych we wdrażaniu SPO RZL,	153
3.2.5.1. Podstawy prawne udziału partnerów społeczno-ekonomicznych we wdrażaniu SPO RZL	153
3.2.5.2. Udział partnerów społecznych i gospodarczych w strukturach i składzie komitetów – konfrontacja założeń z praktyką	153
3.2.5.3. Przygotowanie partnerów społecznych i gospodarczych do pracy w komitetach SPO RZL	156
3.2.5.4. Wpływ partnerów społecznych i gospodarczych na proces wdrażania programu – założenia a praktyka	157
3.2.5.4. Wnioski i rekomendacje	158
3.2.5.5. Ocena partnerów społeczno-gospodarczych	159
3.2.6. Ocena przygotowania instytucji	161
3.2.7. Ocena przygotowania pracowników zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie SPO RZL do pełnienia swoich obowiązków,	162
3.2.7.1. Charakterystyka zasobów ludzkich w instytucjach tworzących SPO RZL	162
3.2.7.2. Wnioski i rekomendacje	172
3.2.8. Ocena skuteczności działań podejmowanych w ramach Priorytetu 3 SPO RZL „Pomoc techniczna” mających na celu wsparcie instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie programu	174
3.2.8.1. Podstawy programowe i prawne	174
3.2.8.2. Wyniki badań przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie	180
3.2.8.3. Wyniki analizy dokumentów	182
3.2.8.4. Opinie członków Komitetu Sterującego	184
3.2.8.5. Analiza sprawozdań z realizacji Priorytetu 3	184
3.2.8.6. Wnioski i rekomendacje	185
3.2.8.7. Ocena skuteczności pomocy technicznej	187
3.2.9. Samoocena systemu zarządzania i wdrażania dokonana przez pracowników	188
3.2.10. Bariery i problemy organizacyjne występujące w SPO RZL w ocenie pracowników,	191
3.3. EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA SYSTEMU ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA SPO RZL	193
3.4. DYNAMIKA WDRAŻANIA PROGRAMU	205
3.4.1. Analiza wkładu	205
3.4.1.1. Poziom SPO RZL	205
3.4.1.2. Poziom priorytetów	211
3.4.1.3. Poziom działań	214
3.4.1.4. Poziom schematów	233
3.4.2. Analiza produktów i rezultatów	246
3.4.2.1. Poziom priorytetów	247
3.4.2.2. Poziom działań	247
3.4.3. Analiza wskaźników dodatkowych	256
3.4.4. Podsumowanie	259
4. OCENA SYSTEMU ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA SPO RZL (WNIOSKI I REKOMENDACJE) 268	
ZAŁĄCZNIKI:	
Załącznik 1. Dokumenty dodatkowe przekazane przez MGIP	
Załącznik 2. Dokumenty programowe i strategiczne, akty prawne	
Załącznik 3. Scenariusze wywiadów indywidualnych	
Załącznik 4. Wykaz problemów zidentyfikowanych przez respondentów wywiadów indywidualnych	
Załącznik 5. Kwestionariusz Ankiety Opinii Pracowników	
Załącznik 6. Zestawienie wyników Ankiety Opinii Pracowników	

Wykaz użytych skrótów

BWE	Biuro Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu
DSEiFS	Departament Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych MENiS
DWF	Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa Gospodarki i Pracy
DZF	Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym MGIP
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FAQ	Frequently Asked Questions
FS	Fundusz Społeczny
IP	Instytucja Pośrednicząca
IW	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja Zarządzająca
KM	Komitet Monitorujący
KOP	Komisja Oceny Projektów
KOSzEFS	Krajowy Ośrodek Szkoleniowy EFS
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
kw.	kwartał
KS	Komitet Sterujący
MENiS	Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu
MF	Ministerstwo Finansów
MGiP	Ministerstwo Gospodarki i Pracy
NBP	Narodowy Bank Polski
NPR	Narodowy Plan Rozwoju
NSZZ	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy
OHP	Ochotnicze Hufce Pracy
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PEFS	Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PHARE	Poland and Hungary Assistance for Reconstructing of their Economies
PT	pomoc techniczna
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
PWSZ	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
PWW	Podstawy Wsparcia Wspólnoty
ROSzEFS	Regionalny Ośrodek Szkoleniowy EFS
RP	Rzeczpospolita Polska
RPRD	Ramowy Plan Realizacji Działania
SIMIK	System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
SPO WKP	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
SSG	Spójność Społeczna i Gospodarcza
UE	Unia Europejska
UP	Uzupełnienie Programu
USC	Urząd Służby Cywilnej
WE	Wspólnoty Europejskie
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Streszczenie

I. Wprowadzenie

Badanie „Ocena systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006” przeprowadzane jest w trakcie realizacji programu operacyjnego i ma charakter ewaluacji okresowej.

Głównym celem badania jest uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat sposobu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006.

Badanie w równym stopniu skupia się na analizie zachodzących procesów i dynamice wdrażania programu, jak na badaniu istniejących struktur i mechanizmów zarządzania programem.

Badanie podzielono na trzy fazy:

- Faza I dotyczy oceny funkcjonowania Instytucji Zarządzającej i Instytucji Wdrażających, w kontekście realizacji programu SPO RZL.
- Faza II dotyczy dynamiki wdrażania SPO RZL. Analiza obejmuje wskaźniki wkładu, produktu i rezultatu uzyskane z systemu monitorowania SPO RZL.
- Faza III dotyczy funkcjonowania Instytucji Wdrażających w kontekście realizacji poszczególnych działań.

Niniejszy raport dotyczy wyników analizy Fazy I i II

Przedmiotem badania jest system zarządzania i wdrażania SPO RZL.

Na system zarządzania i wdrażania SPO RZL składa się:

- struktura instytucjonalna i rozwiązania organizacyjne,
- procedury regulujące procesy zarządzania i wdrażania oraz
- zasoby materialne i niematerialne systemu.

Spośród procesów realizowanych przez system zarządzania i wdrażania analizie zostaną poddane trzy procesy kluczowe:

- kontraktowanie,
- przepływy finansowe,
- monitorowanie.

Proces komunikacji pomiędzy instytucjami tworzącymi system będzie badany przy analizie każdego z trzech kluczowych procesów. Podobnie zagadnienia dotyczące nadzoru i kontroli będą analizowane dla każdego z trzech kluczowych procesów.

Cel zarządzania interwencją funduszy strukturalnych zdefiniowano jako skuteczne, efektywne i bezpieczne wykorzystanie funduszy, przy zapewnieniu przejrzystości przyznawanej pomocy oraz zachowaniu zasady partnerstwa na etapie programowania, wdrażania i ewaluacji.

Opisany powyżej cel zarządzania wskazuje bezpośrednio kryteria oceny, za pomocą których będziemy się starali oszacować czy i jakim stopniu rzeczywiste działania zarządcze w SPO RZL prowadzą do osiągnięcia celu zarządzania. Te kryteria to:

- Skuteczność, czyli stopień osiągnięcia zaplanowanych celów.
- Efektywność, czyli odniesienie osiągniętych efektów do kosztów ich osiągnięcia. W procesach wdrażania koszty wdrażania to głównie koszty operacyjne instytucji tworzących system wdrażania.

- Bezpieczeństwo środków publicznych, rozumiane głównie jako bezpieczeństwo przepływów finansowych. Zachowanie bezpieczeństwa przepływów finansowych jest podstawową przesłanką tworzenia efektywnych systemów zarządzania programami publicznymi i skutecznych mechanizmów kontroli przepływu środków.
- Przejrzystość przyznawania pomocy, czyli równy dostęp beneficjentów i opinii publicznej do informacji, jasne i jednoznaczne, niedyskryminujące kryteria przyznawania pomocy, unikanie konfliktu interesów, stosowanie zasady „dwóch par oczu” (kontrola przez dwie niezależne osoby) przy podejmowaniu decyzji.
- Partnerstwo, czyli zapewnienie na każdym etapie cyklu życia programu, jak najszerszego udziału partnerów społecznych w realizacji programu. Powinni oni być informowani i konsultowani na etapie programowania, następnie uczestniczyć w procesie wyboru projektów, w ciałach doradczych i monitorujących, być odbiorcami ewaluacji okresowych i ewaluacji ex-post.

Ocenę systemu zarządzania i wdrażania prowadzimy na podstawie analiz danych zastanych i wywołanych. Generalnie zastosowaliśmy następujące podejście do badań:

- pierwszy krok - badania o charakterze eksploracyjnym: rozpoznanie badanego obszaru, weryfikacja hipotez, formułowanie precyzyjnych pytań badawczych (analiza dokumentów, wywiady indywidualne),
- drugi krok - badania o charakterze opisowym (ilościowe), kwantyfikacja odpowiedzi na pytania badawcze (badania ankietowe),
- trzeci krok - badania o charakterze diagnostycznym (jakościowe), poszukiwanie przyczyn, odpowiedzi na pytanie dlaczego? (wywiady indywidualne i grupowe).

W ramach badania Fazy I i II zastosowaliśmy następujące narzędzia badawcze:

- analiza dokumentacji,
- indywidualne wywiady pogłębione,
- zogniskowane wywiady grupowe,
- papierowe wywiady ankietowe.

Podstawowe pytania badawcze jakie postawiliśmy brzmią:

- Czy możliwe są alternatywne rozwiązania systemowe, które pozwoliłyby na większą skuteczność i efektywność systemu zarządzania i wdrażania?
- Czy zadania są wykonywane skutecznie, efektywnie, w sposób zapewniający bezpieczeństwo środków publicznych oraz zachowanie zasad przejrzystości i partnerstwa?
- Które z problemów występujących przy zarządzaniu i wdrażaniu programu są najistotniejsze, jakie są ich przyczyny i jakie są możliwości zapobiegania im?
- Czy system jest spójny?

Celem przeprowadzenia przekrojowej analizy dynamiki wdrażania SPO RZL w Fazie II było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak kształtuje się dynamika wdrażania SPO RZL (jako całości, poszczególnych priorytetów, działań oraz schematów) w badanym okresie?
- Czy występują opóźnienia we wdrażaniu programu i jakie są ich przyczyny i perspektywy ich nadrobienia?
- Jakie są różnicowania i ich prawdopodobne przyczyny w osiąganiu efektów założonych w poszczególnych priorytetach, działaniach i schematach?

II. Przebieg badania

W ramach badania Fazy I i II zastosowaliśmy następujące narzędzia badawcze:

- o analiza dokumentacji,
- o indywidualne wywiady pogłębione,
- o zogniskowane wywiady grupowe,
- o papierowe wywiady ankietowe,

Analiza dokumentacji

Przedmiotem analizy były kluczowe procesy realizowane przez system tj.: kontraktowanie, przepływy finansowe i monitorowanie, opisane w dokumentach wewnętrznych instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL. Analizie poddane zostały w szczególności podręczniki zarządzania i kontroli wszystkich instytucji biorących udział w procesie zarządzania i wdrażania SPO RZL oraz regulaminy Komitetu Monitorującego i Komitetów Sterujących.

Analizie poddane zostało także polskie prawodawstwo dotyczące systemu zarządzania w kontekście rozwiązań prawodawstwa unijnego dotyczącego systemu zarządzania programami operacyjnymi finansowanymi z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Na etapie przygotowania metodologii badania zaplanowano badanie porównawcze systemu wdrażania SPO RZL z rozwiązaniami stosowanymi we wdrażaniu programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w Irlandii oraz Wielkiej Brytanii. Podstawowymi dokumentami analitycznymi były programy operacyjne (jednolite dokumenty programowe) oraz raporty z ewaluacji tych programów w połowie okresu programowania (mid-term evaluation reports). Wyniki tego porównania, które zostały zamieszczone w raporcie częściowym z badania, dały ograniczone efekty. Spowodowane to było brakiem szczegółowych danych na temat systemów wdrażania stosowanych w tych krajach (informacje publikowane na ten temat były dalece niewystarczające), a także różną strukturą administracyjną w Polsce i wspomnianych krajach, co utrudniało wyciąganie użytecznych wniosków.

Analiza dynamiki wdrażania programu

Do analizy dynamiki wdrażania programu wykorzystywane były dane pochodzące z dokumentów programowych oraz systemu monitoringu. Jako jedno z głównych źródeł informacji posłużyły przygotowywane w ujęciu kwartalnym przez poszczególne Instytucje Wdrażające „Sprawozdania z realizacji Działania”.

Źródłem informacji nt. wartości alokacji dla działań, priorytetów oraz SPO RZL, zarówno na okres 2004, jak i 2004 – 2006, względem których dokonywano niezbędnych obliczeń było Uzupelnienie SPO RZL (tabele finansowe). Podane w tabeli wartości w EUR przeliczone zostały wg kursu 4,0521 zł. Dodatkowym źródłem danych na temat planów wdrażania były Ramowe Plany Realizacji Działania będące aktualizowanym co rok aneksem do umów finansowania podpisanych pomiędzy Instytucją Zarządzającą a Instytucjami Wdrażającymi.

W przypadku wskaźników dodatkowych dotyczących beneficjentów (liczby złożonych wniosków, liczby wniosków odrzuconych, liczba wniosków, które zostały zaakceptowane podczas oceny formalnej, typologia projektodawców) oprócz „Sprawozdań z realizacji Działania”, gdzie dane na ten temat były niepełne, korzystaliśmy z zestawień prowadzonych przez niektóre Instytucje Wdrażające.

Przeprowadzenie indywidualnych wywiadów pogłębionych

Indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzono dwuetapowo. W pierwszym etapie przeprowadzono 30 wywiadów: 8 wywiadów z członkami Komitetów Sterujących, 2 z członkami Komitetu Monitorującego, 10 wywiadów z przedstawicielami Instytucji Wdrażających (w tym 4 WUP), 3 wywiady z przedstawicielami Instytucji Pośredniczących oraz 6 wywiadów z pracownikami Instytucji Zarządzającej. Ich celem była identyfikacja problemów w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL. W drugim etapie, po zakończeniu cyklu wywiadów grupowych i zebraniu wyników ankiety samowypełniającej, przeprowadzono 12 wywiadów indywidualnych z osobami posiadającymi kompetencje w zakresie zarządzania procesami i mający wpływ na kształt procedur z instytucji zarządzającej (2), Instytucji Pośredniczących (2) oraz Instytucji Wdrażających (8). Ich celem była ostateczna diagnoza zidentyfikowanych wcześniej problemów i poszukiwanie rozwiązań tych problemów.

Wywiady grupowe

Przeprowadzono 8 wywiadów grupowych z pracownikami szczebla operacyjnego z różnych instytucji zaangażowanych w realizację tego samego procesu. Wywiady grupowe dotyczyły trzech kluczowych procesów: kontraktowania, przepływów finansowych i monitorowania. Oddzielnymi wywiadami objęto osoby odpowiedzialne za te same procesy w różnych instytucjach i na różnych poziomach hierarchii tych instytucji, co pozwoliło zweryfikować wcześniej zidentyfikowane problemy i analizować tylko te, które są problemami charakterystycznymi dla danej „kategorii” instytucji. W wywiadach grupowych łącznie brało udział 45 osób.

Ankieta samowypełniająca

Ankieta objęła 560 osób. Odsetek zwrotów uzyskanych w ten sposób należy uznać za wysoki - 68 % badanej populacji wzięło udział w badaniu. Wydaje się więc, że wyniki badania ankietowego można uznać za przybliżony obraz opinii i postaw prezentowanych przez wszystkich uczestników systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL. Z drugiej strony zjawisko samolosującej się próby (nie wiadomo, czy brak udziału w badaniu miał przyczyny wyłącznie losowe, czy też był powiązany z prezentowanymi postawami) oznacza konieczność zachowania pewnej ostrożności w interpretacji wyników, szczególnie zaś dotyczy to opisu struktury badanej populacji, tj. uczestników systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL.

Badanie kosztów administracyjnych systemu zarządzania i wdrażania

Badanie przeprowadzono w formie ankiety którą przesłano do służb finansowych wszystkich instytucji zaangażowanych w zarządzania i wdrażanie SPO RZL. Proces zbierania danych był bardzo żmudny i wymagał wielu wyjaśnień ze strony ewaluatorów dotyczących danych, które powinna zawierać wypełniona ankieta. Ostatecznie proces zbierania ankiet zakończył się we wrześniu.

III. Wyniki badań

III.1. Analiza rozwiązań systemowych (Rozdział 3.1)

Analiza przyjętych rozwiązań prawno-systemowych w Polsce w zakresie systemu wdrażania Funduszy Strukturalnych wykazuje na kilka obszarów wpływających na zmniejszenie skuteczności i efektywności systemu zarządzania i wdrażania. Dotyczy to przede wszystkim następujących kwestii:

Otoczenie prawne

Nadmierne przeregulowanie systemu

W polskim systemie wdrażania funduszy strukturalnych przyjęto rozwiązanie, że szczegółowe zapisy odnośnie systemu wdrażania są przyjmowane w formie rozporządzeń właściwych ministrów. W tym trybie przyjmowane są regulacje dotyczące sektorowych programów operacyjnych, uzupełnień programów, treści i formy wniosków o dofinansowanie, umów dofinansowania i dokumentów sprawozdawczych. Wprowadzenie tego rozwiązania znacznie opóźniło start SPO RZL, bowiem kilka miesięcy trwał proces tworzenia kolejnych rozporządzeń, które musiały być, ze względu na hierarchiczną strukturę tych aktów prawnych, przyjmowane sukcesywnie. Opóźnienie to w przypadku SPO RZL można oszacować na około 3 do 4 miesięcy.

Przyjęcie zasady, że treść dokumentów szczebla operacyjnego (umowy, wnioski, sprawozdania) przyjmowana jest w formie rozporządzeń stanowi, w opinii większości respondentów badania, jak i ewaluatorów, jedną z najważniejszych barier wdrażania SPO RZL, gdyż nie pozwala na szybkie reagowanie Instytucji Zarządzającej na pojawiające się w trakcie wdrażania problemy. Co więcej, brak realnej możliwości szybkiego reagowania na pojawiające się bariery we wdrażaniu rodzi postawę szukania sposobów „życia z problemem” niż poszukiwania rozwiązań doskonalących system.

Wydaje się, że prostym rozwiązaniem, możliwym do natychmiastowego wdrożenia byłoby uelastycznienie rozporządzeń dotyczących treści dokumentów szczebla operacyjnego: wzoru umowy, wzoru wniosku i sprawozdania. Pozwoliłoby to na szybsze i elastyczne reagowanie systemu na problemy i trudności napotkane w trakcie wdrażania, a także praktyczne doskonalenie sprawdzanych w działaniu rozwiązań.

Spójność i jakość prawa

W przypadku SPO RZL przyjęto, że beneficjent otrzyma od Instytucji Wdrażającej środki na realizację swojego projektu z funduszy publicznych, a po udokumentowaniu przez niego wydatkowania tych środków możliwe będzie wnioskowanie do Komisji Europejskiej przez odpowiednie instytucje o zwrot z EFS.

Rozwiązanie to wymaga zarówno zmobilizowania środków publicznych, jak i przygotowania spójnego systemu prawnego pozwalającego na uznanie za kwalifikowalne realizowanych działań i ponoszonych kosztów, a także trybu udzielania pomocy, zarówno przez akty prawne regulujące sposób wdrażania funduszy strukturalnych w UE, jak i akty prawne regulujące udzielanie tej pomocy ze środków publicznych, z których te działania są prefinansowane.

Trudności w harmonizacji aktów prawnych, jak również jakość wydawanych w pośpiechu regulacji stanowiła istotny powód opóźnień w rozpoczęciu wdrażania SPO RZL i nadal stanowi barierę we wdrażaniu SPO RZL:

Przykładowo ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wymagała wydania licznych aktów wykonawczych, których część odnosiła się do działań SPO RZL. W szczególności dotyczyło to przepisów wykonawczych regulujących kwestie pomocy publicznej w ramach prac interwencyjnych oraz subsydiowanego zatrudnienia. Opóźnienia legislacyjne wynikające z braku regulacji prawnych dotyczących kwestii pomocy publicznej opóźniły także wdrażanie Działań 1.4, 1.5, 1.6 i 2.3.

W efekcie, pomimo że pierwsze projekty zatwierdzone zostały w marcu i kwietniu 2004 r., ogłaszanie konkursów oraz faktyczna realizacja projektów rozpoczęła się w pełni dopiero we wrześniu a nawet w grudniu 2004 r.

Zastrzeżenia budzi także jakość wprowadzanych w tym tempie zmian. Na przykład po wejściu w życie nowych przepisów okazało się, że schematy konkursowe w ramach Działań 1.2 oraz 1.3 nie mogą być finansowane z Funduszu Pracy na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zawarte w ustawie przepisy nie stanowiły dostatecznej podstawy dla dysponenta Funduszu Pracy, którym jest Minister Gospodarki i Pracy do wydatkowania go na schemat konkursowy. Instytucja zarządzająca podjęła więc działania, mające na celu zabezpieczenie środków budżetowych niezbędnych do uruchomienia tego schematu w ramach działań 1.2 oraz 1.3. Środki na realizację pochodziły z tzw. rezerwy uwłaszczeniowej, czyli środka specjalnego. Zawarte porozumienia zapewniły finansowanie tego schematu do czerwca 2005 r. Obecnie schemat b) działania 1.2 i 1.3 SPO RZL nie może być finansowany. Nie ma w tym zakresie stosownych regulacji prawnych.

Część problemów systemowych pozostaje nadal nierozwiązana - jednym z głównych jest kwestia zaciągania przez jednostki sektora finansów publicznych zobowiązań związanych z realizacją projektów, których czas realizacji wykracza poza jeden rok budżetowy. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, w danym roku dozwolone jest zaciągnięcie zobowiązań (np. zakontraktowanie wydatków) tylko do wysokości kwot przewidzianych w budżecie (planie finansowym) jednostki realizującej projekt na dany rok. Jednostka pragnąca zawrzeć kontrakt na realizację zadania, którego realizacja ma trwać nie tylko w danym roku budżetowym może więc albo łamać przepisy ustawy o finansach publicznych, albo dzielić zamówienie na części, łamiąc zasady ujęte w ustawie – Prawo zamówień publicznych. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 140, poz. 1174) w naszym przekonaniu nie ma istotnego wpływu na realizację programów w ramach SPO RZL i jest niepotrzebną formalizacją procedur wykonywania budżetu państwa. Nie rozwiązuje też problemów zaciągania zobowiązań wieloletnich w przypadku kontraktów zawieranych w ramach procedury konkursowej.

System instytucjonalny

Instytucje Pośredniczące

Instytucje pośredniczące, w zamyśle programujących kształt systemu wdrażania Funduszy Strukturalnych w Polsce miały pełnić funkcję nadzoru merytorycznego nad tymi obszarami objętymi wsparciem w ramach danego programu operacyjnego, które pozostają w gestii resortów innych niż te, w których usytuowane są instytucje zarządzające. Dzięki temu m.in. realizowana miała być zasada partnerstwa w zarządzaniu środkami SPO RZL. Nie towarzyszyło temu jednak wyposażenie Instytucji Pośredniczących w kompetencje pozwalające na praktyczne wprowadzenie w życie tej zasady. Obecne rozwiązania nakładają na Instytucje Pośredniczące głównie zadania kontrolno-koordynacyjne.

W przypadku SPO RZL wprowadzenie Instytucji Pośredniczących nie wnosi naszym zdaniem istotnej wartości dodanej do systemu zarządzania i wdrażania:

- Instytucja Pośrednicząca w MENiS (jak i zresztą żadna inna, o czym była mowa powyżej) nie posiada instrumentarium do prowadzenia nadzoru merytorycznego nad wdrażaniem Działań specyficznych dla resortu, w którym jest usytuowana,
- Instytucja Pośrednicząca w MGIP nie może posiadać żadnej specyficznej wiedzy „resortowej”, bo jest usytuowana w tym samym resorcie (tym samym departamencie) co Instytucja Zarządzająca,
- Instytucja Pośrednicząca w MENiS nie pełni funkcji koordynacyjnej, bo współpracuje z jedną Instytucją Wdrażającą,
- Instytucja Pośrednicząca w MGIP nie w pełni realizuje swoje funkcje koordynacyjne, gdyż część z nich, w odniesieniu do agregacji sprawozdań na poziomie Priorytetu 2 realizuje Instytucja Zarządzająca,
- funkcje kontrolne dotyczące wniosku o refundację i wniosku o płatność są zbędne, gdyż kontrola ta jest już prowadzona przez Instytucję Wdrażającą i Instytucję Zarządzającą,
- funkcja kontrolna dotycząca wniosku o płatność Instytucji Wdrażających, w przypadku kiedy są one ostatecznymi odbiorcami (projektodawcami) jest uzasadniona ale korzyści nie równoważą wynikających stąd kosztów obniżenia efektywności.

W rezultacie Instytucje Pośredniczące mimo, że wykonują przypisane im zadania w sposób nie odbiegający skutecznością i efektywnością od innych instytucji, powodują obniżenie efektywności całego systemu poprzez:

- wydłużenie czasu trwania procesów, przede wszystkim procesu przepływów finansowych i procesu dostępu do informacji zarządczej z systemu sprawozdawczości,
- powielanie czynności kontrolnych prowadzonych przez inne instytucje i dublowanie własnych czynności kontrolnych w przypadku procesu przepływów finansowych.

W związku z tym rekomendujemy, aby w przyszłym systemie wdrażania nie wprowadzać do struktury zarządzania instytucji pełniących rolę pośrednika pomiędzy Instytucjami Wdrażającymi a instytucjami zarządzającymi.

Kwestia nadzoru merytorycznego nad obszarami leżącymi w gestii różnych resortów, powinna być, jak się wydaje, rozwiązana poprzez podział programów operacyjnych na mniejsze, charakteryzujące się większą jednolitością tematyczną i stąd możliwe do samodzielnego wdrażania przez odpowiednie ministerstwa.

Gdyby jednak w strukturze zarządzania miały pozostać Instytucje Pośredniczące, należy wyposażyć je w instrumenty pozwalające taki nadzór prowadzić. Jednym z nich mogłoby być wyposażenie ich w kompetencje zatwierdzania Ramowych Planów Realizacji Działania, które po zaopiniowaniu przez Komitet Sterujący i przyjęciu przez Instytucję Zarządzającą, stają się załącznikiem do umowy finansowania działania. Ramowy Plan Realizacji Działania przygotowywany przez Instytucję Wdrażającą jest kluczowym dokumentem planistycznym, gdyż określa:

- tryb wyboru projektów: (konkursowy lub/i pozakonkursowy),
- harmonogram i zakres ogłaszanych konkursów,
- alokację finansową na poszczególne schematy oraz
- preferowane typy projektów na dany rok budżetowy oraz uszczegółowienie kryteriów oceny projektów w ramach kryteriów określonych w Uzupelnieniu Programu.

Komitety Sterujące

Wyłączenie z zakresu kompetencji Komitetów Sterujących opiniowania projektów w procedurze konkursowej ograniczyło możliwość realizacji zasady partnerstwa w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL. Z punktu widzenia efektywności wdrażania oceniamy jednak tę decyzję jako słuszną. Kompetencje „sterujące” w tym zakresie posiada Komitet Monitorujący, który określa kryteria wyboru projektów (przyjmując Uzupełnienie Programu).

Wydaje się, że pozostawienie kompetencji Komitetu Sterującego w zakresie opiniowania projektów w procedurze pozakonkursowej nie daje możliwości rzeczywistego wpływu na cele i zakres tych projektów, gdyż są one dobrze zdefiniowane w dokumentach programowych.

Komitety Sterujące mają możliwość rzeczywistego wpływania na decyzje strategiczne dotyczące wdrażania programu poprzez opiniowanie Ramowych Planów Realizacji Działań, o którym była mowa powyżej. W praktyce jednak Komitety Sterujące nie wykorzystują tego instrumentu.

Wydaje się więc, że w praktyce Komitety Sterujące w programie SPO RZL pełnią funkcję kontrolno-monitorującą dublując w ten sposób kompetencje innych instytucji tworzących system m.in. Komitetu Monitorującego. Komitet Monitorujący, w skład którego wchodzi partnerzy społeczno-gospodarczy jest odpowiedzialny za jakość i efektywność realizacji pomocy. Funkcje te realizuje m.in. poprzez monitorowanie procesu wdrażania na podstawie danych z systemu sprawozdawczości. Wydaje się więc, że możliwe i celowe byłoby zrezygnowanie w przyszłym systemie wdrażania z Komitetów Sterujących oraz przesunięcie kompetencji opiniowania planów wdrażania do Komitetu Monitorującego, tak aby członkowie komitetu mieli pełny obraz zarówno planów jak i ich realizacji. Zdajemy sobie jednak sprawę, że wymaga to rozwiązania wielu kwestii organizacyjnych – Komitet Monitorujący w obecnym kształcie (liczba członków i częstość spotkań) nie byłby w stanie działać skutecznie. Rozwiązaniem byłoby powołanie wielu podkomitetów monitorujących, które łączyłyby kompetencje obecnych komitetów monitorujących i sterujących. Takie podkomitety funkcjonowały już w przypadku funduszy przedakcesyjnych.

III.2. Analiza sposobu realizacji zadań przez system zarządzania i wdrażania

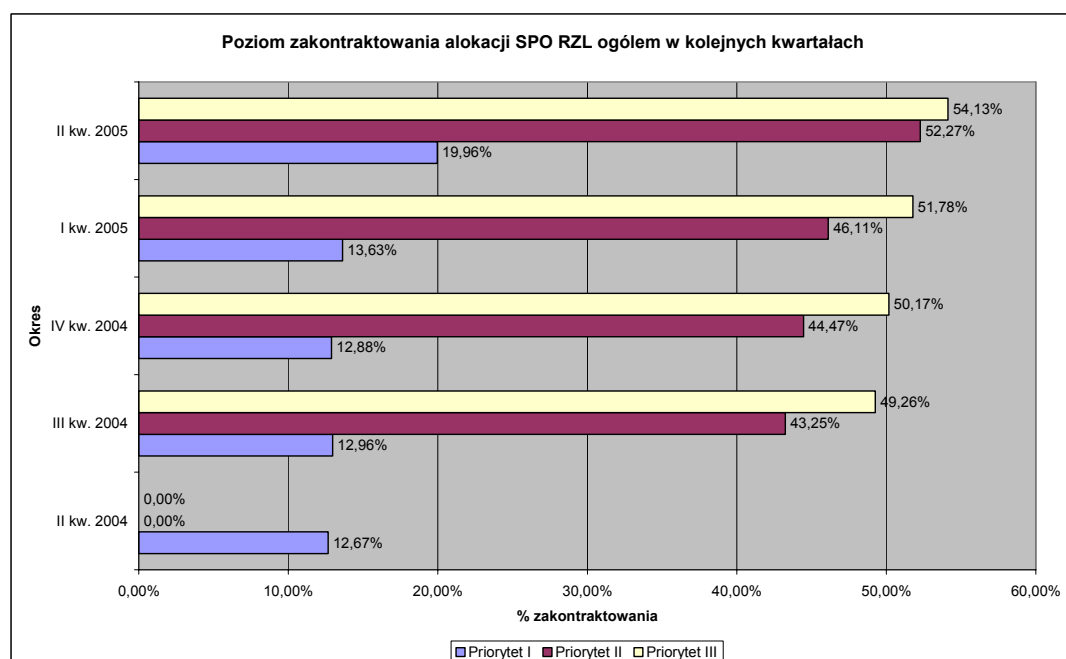
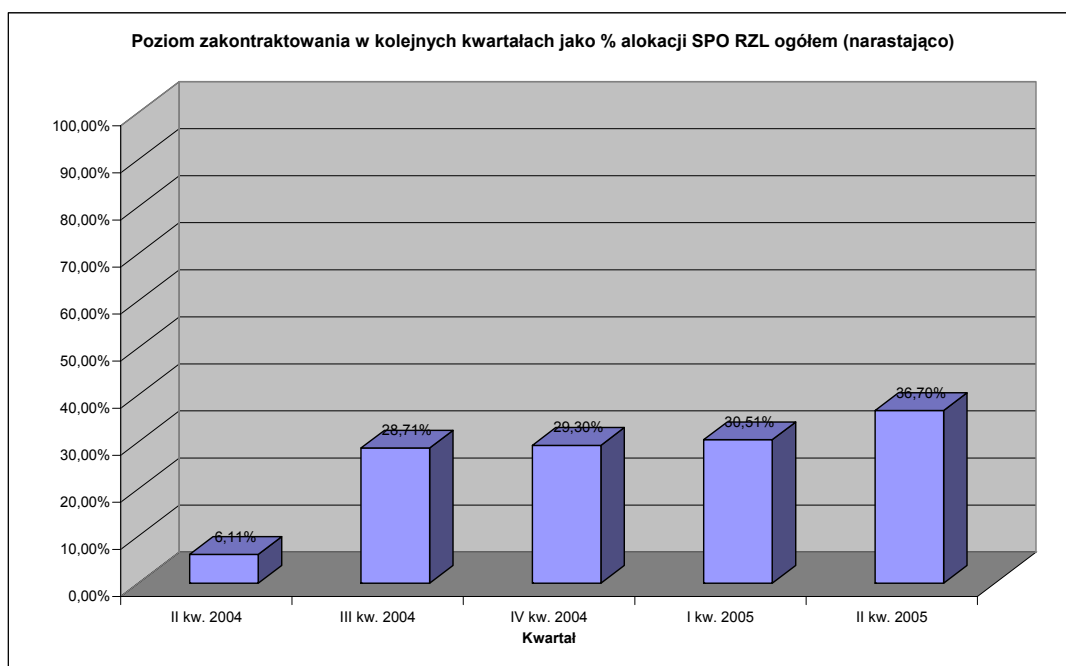
III.2.1. Stan zaawansowania wdrażania programu SPO RZL (Rozdział 4)

Kontraktowanie

Przeprowadzona analiza danych z systemu monitoringu programu SPO RZL wykazała, iż na koniec analizowanego okresu (II kwartał 2004 - II kwartał 2005), stopień zakontraktowania środków wyniósł 36,7% ogółu kwoty alokacji dla SPO RZL na lata 2004 – 2006, wynoszącej około 7.942 mln zł. Należy zaznaczyć, iż w przeciągu roku 2004 zakontraktowano ogółem 29,3% wartości planowanych zobowiązań, natomiast w pierwszym kwartale 2005 roku – kolejne 7,4%. Poziom zakontraktowania można by uznać za właściwy (gdyby nadal kontraktowano prawie 30% rocznie, to wszystkie środki zostałyby zakontraktowane do końca 2006 roku), w rzeczywistości jednak wnioskowanie na podstawie tego wskaźnika jest nieco mylące. Należy pamiętać, że zgodnie z przyjętymi definicjami wskaźników w systemie sprawozdawczości SPO RZL, liczby raportowane w sprawozdaniach obejmują zarówno wartość podpisanych umów będących wynikiem procedury konkursowej, jak i wartość przyjętych do realizacji decyzją Instytucji Zarządzającej projektów zaakceptowanych w procedurze pozakonkursowej. W 2004 roku praktycznie nie kontraktowano w procedurze konkursowej (0,2% planu). Wspomniane więc wyżej średnie zakontraktowanie 30% w

2004 r. dotyczy prawie wyłącznie schematu pozakonkursowego. Przyjmując, że kontraktowanie w procedurze konkursowej po sześciu miesiącach 2005 r. jest na poziomie nieco ponad 7% całej alokacji, to stosując najprostszą liniową prognozę otrzymamy 100% kontraktowania po 14 kwartałach, czyli na koniec 2008 roku! Wskazuje to na konieczność zwiększenia dynamiki kontraktowania w procedurze konkursowej.

Optymistyczny obraz kontraktowania w procedurze pozakonkursowej przyćmiewa nieco konstatacja, że dystans czasowy dzielący moment decyzji Instytucji Zarządzającej od momentu podpisania umowy z wykonawcą wynosi od kilku do kilkunastu miesięcy. Potem jeszcze trzeba projekt zrealizować i rozliczyć, co także oczywiście wymaga czasu. W związku z tym, również w przypadku projektów wyłanianych w procedurze pozakonkursowej uwaga Instytucji Wdrażających powinna być skupiona na, przynajmniej, utrzymaniu dynamiki procesu uzyskiwania decyzji IZ.



Obserwacja wskaźnika charakteryzującego dynamikę kontraktowania (przyrosty wolumenu zakontraktowanych środków kwartał do kwartału) prowadzi do wniosku, że pod koniec 2004 r. i w połowie 2005 r. nastąpiły znaczące przyrosty dynamiki kontraktowania. Są one rezultatem (patrz kolejny wykres) zakontraktowania schematów 1.2a i 1.3a w WUP (Priorytet 1) i zatwierdzenia licznych wysokobudżetowych projektów w procedurze pozakonkursowej – głównie w Działaniu 2.2 MENiS w III kwartale 2004 roku w Priorytecie 2. W 2005 roku wzrost nastąpił głównie dzięki przyrostowi kontraktowania w Priorytecie 2, który uruchomił schematy konkursowe, a także dzięki kolejnej rundzie kontraktowania w schematach 1.2a, 1.3a¹.

Wskaźniki przyrostów wolumenu zakontraktowanych kwot są spektakularne – 200%, 400% na kwartał - jednak jest to naturalne w pierwszym okresie realizacji programu, kiedy „niewiele” odnosimy do „prawie nic”. Ta uwaga odnosi się generalnie do całej analizy dynamiki wdrażania, którą przeprowadziliśmy – początkowy etap realizacji programu nie pozwala na sensowne wnioskowanie o trendach w procesie kontraktowania, wydatkowania i płatności, bowiem te trendy nie miały jeszcze szansy się ujawnić. Z tego samego powodu trudne jest też prognozowanie przebiegu analizowanych procesów w przyszłości - niewiele schematów ma dłuższą historię wdrażania pozwalającą na takie prognozy. Wyjątkiem są schematy 1.2a i 1.3a, które są wdrażane przez WUP praktycznie od 1,5 roku i w dalszej części zatrzymamy się dłużej nad dynamiką procesów w tych schematach.

Niezależnie od tego jak niskie lub wysokie mogą nam się wydawać osiągnięte dotychczas wskaźniki, miarą poprawności procesu wdrażania programu będzie porównanie obserwowanych wskaźników z planami. Dane na ten temat znajdujemy w Ramowych Planach Realizacji Działań, w których Instytucje Wdrażające podają planowane na dany rok wskaźniki zobowiązań i płatności. Z porównania wynika, że co prawda w 2004 roku wykonano 118% planu rocznego, ale w dwóch kwartałach 2005 roku już tylko 10% planu na 2005 rok. Dobry wynik w 2004 roku wynika z 171% planu w procedurze pozakonkursowej (przy 0,2% w konkursowej)² ale należy podchodzić do niego ostrożnie - jak wspomniano wcześniej wskaźnik stosowany w procedurze pozakonkursowej nie odnosi się w istocie do podpisanych umów.

Wydatki beneficjentów i płatności

Wyniki przeprowadzonej analizy wykazują, iż na koniec II kwartału 2005 r. wartość wydatków³ poniesionych przez beneficjentów w ramach realizowanych projektów wyniosła 3,98% ogółu alokacji SPO RZL. W przypadku dokonanych płatności⁴ wartość ta ukształtowała się na poziomie 0,98% (wykres poniżej).

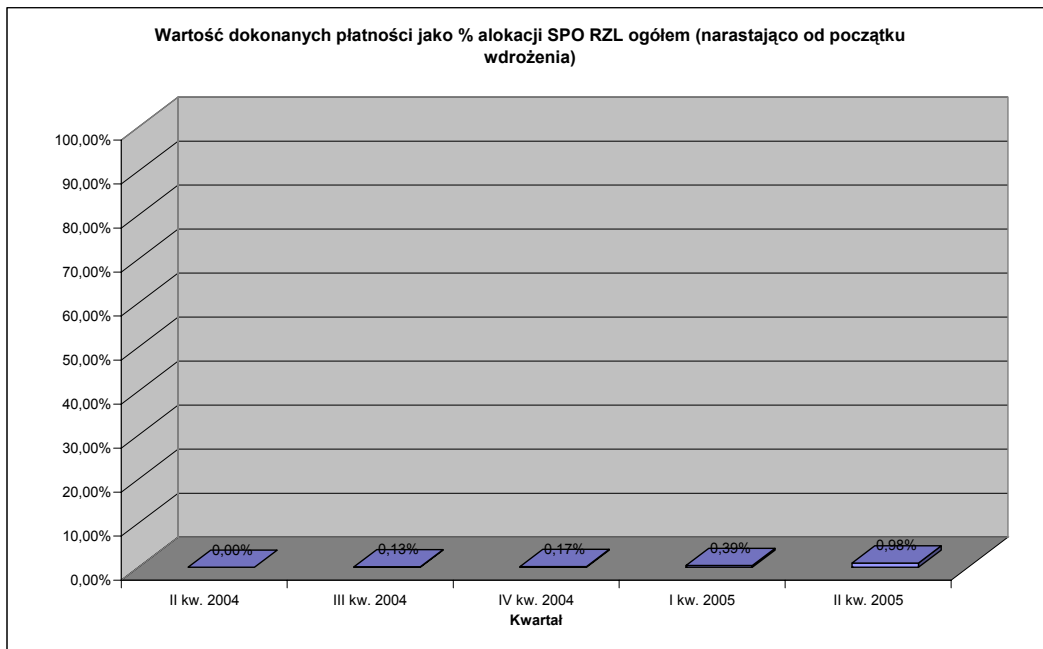
Wydatki w poszczególnych Działaniach podaje wykres następujący. Widać że największe wydatki generują schematy a w Działaniach 1.2 i 1.3, które są wdrażane najdłużej. Na kolejnym wykresie pokazano jak wydatkowane kwoty mają się do całej alokacji. Widać z niego, że oprócz wspomnianych powyżej schematów, o względnym zaawansowaniu możemy mówić w przypadku Działania 1.5.

¹ Dobry wskaźnik zakontraktowania środków w Priorytecie 3 (na wykresie) w niewielkim stopniu wpływa na ogólny poziom zakontraktowania SPO RZL ze względu na niski budżet Priorytetu 3 w porównaniu z dwoma pozostałymi priorytetami.

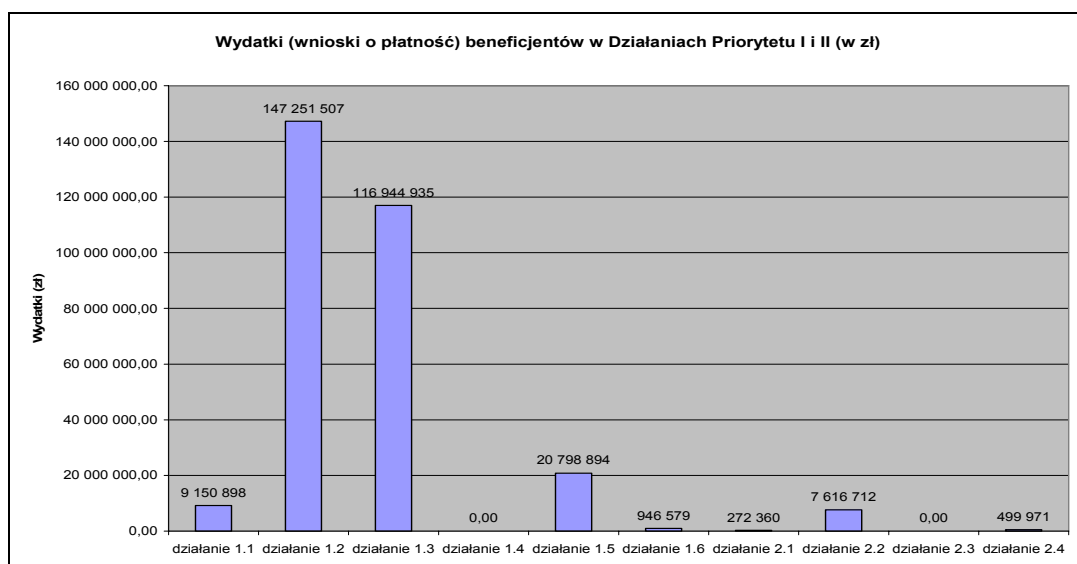
² 118% dla obu procedur nie jest średnią arytmetyczną 171% i 0,2%, gdyż zaplanowane budżety w obu schematach nie były równe.

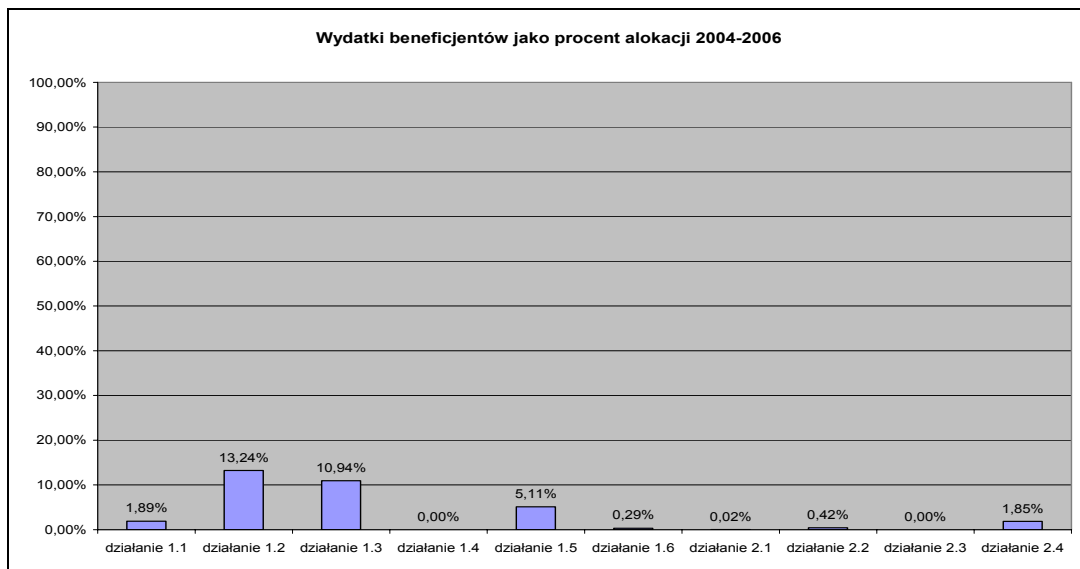
³ W przypadku „wydatków” beneficjentów, wykorzystano dane zawarte w kolumnie 3 pt. „Wydatki poniesione od momentu zakończenia realizacji programu”, tabeli „Zestawienie wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych poniesionych dla działania w okresie sprawozdawczym”, stanowiącej załącznik nr 4 do „Sprawozdania z realizacji działania”. Są to wnioski o płatność beneficjentów lub zestawienia wydatków raportowane przez Powiatowe Urzędy Pracy w przypadku schematów 1.2a i 1.3a.

⁴ W przypadku pozyskiwania danych dotyczących wartości płatności wykorzystano kolumnę II „ogółem” Załącznika nr 1 „Zestawienie wydatków kwalifikowanych (stanowiących podstawę do wyliczenia wysokości należnej refundacji)”



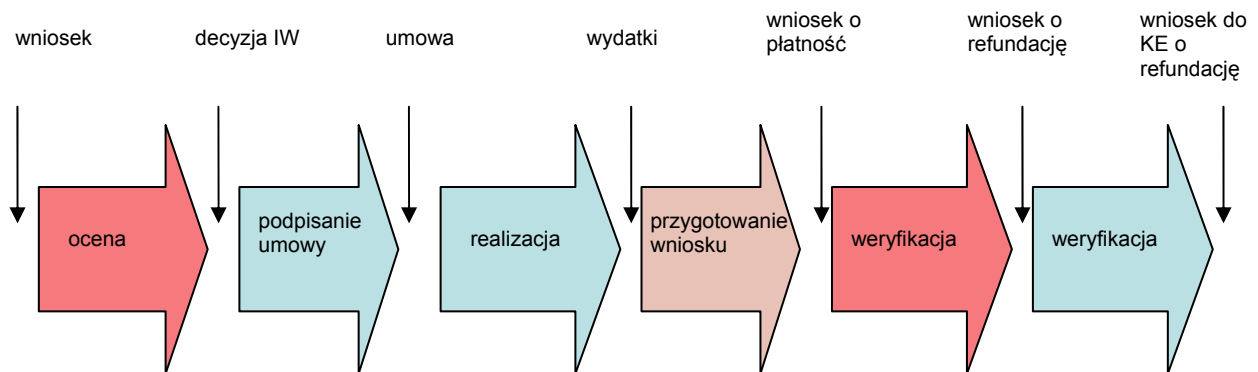
Pozostałe Działania są na bardzo wstępnym etapie wydatkowania. Przy okazji warto wrócić do poruszanej już wcześniej kwestii przyjętego wskaźnika kontraktowania w przypadku procedury pozakonkursowej. Widać, że wskaźnik ten słabo prognozuje wydatkowanie. Np. w Priorytecie 2 - wysoka wartość zakontraktowania utrzymująca się od kilkunastu miesięcy (głównie dzięki projektom pozakonkursowym w działaniu 2.2) nie idzie w parze z wydatkowaniem. Należy też dodać, że w Priorytecie 2 na koniec 2 kwartału 2005 nie zanotowano żadnych płatności.



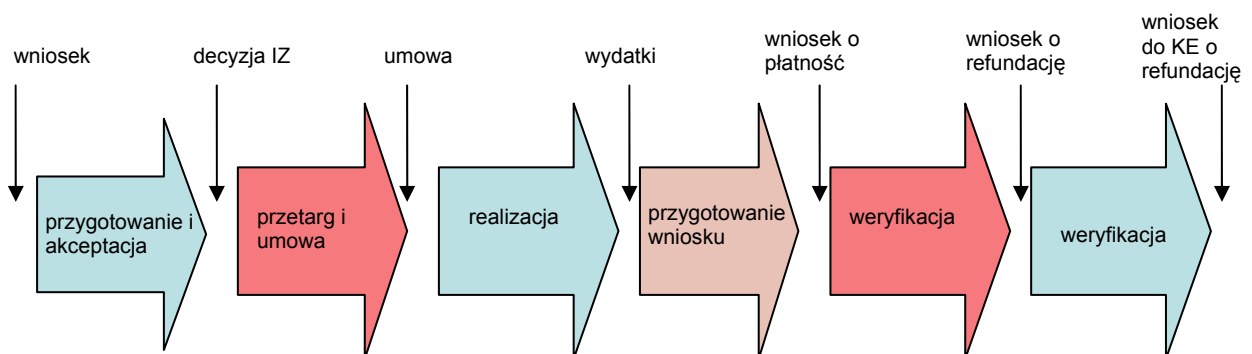


Poszukując przyczyn tak niskiego poziomu wydatkowania i płatności trzeba przeanalizować cały proces cyklu wdrażania projektu. Schematycznie pokazuje go następujący rysunek. Cykl ten rozpoczyna się od złożenia wniosku, jego oceny i akceptacji, potem następuje podpisanie umowy, rozpoczęcie i realizacja działań przez beneficjentów. Ponoszone przez nich wydatki są przedkładane Instytucjom Wdrażającym w formie wniosku o płatność.

Procedura konkursowa



Procedura pozakonkursowa



Rys. Schemat procesu kontraktowania, płatności i refundacji płatności w procedurze konkursowej i pozakonkursowej

Instytucje wdrażające weryfikują poprawność wniosku o płatność i następuje wypłata beneficjentom kolejnej transzy środków. Dalsza część procesu dotyczy refundacji środków przez Komisję Europejską. Od płynności tego procesu z kolei zależy czy poniesione w trakcie realizacji SPO RZL wydatki zostaną zrefundowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Z ogólnych zasad finansowania działań i przepływów finansowych obowiązujących w UE w przypadku funduszy strukturalnych, wynika stosowanie tzw. zasady „n+2”. Zgodnie z tą zasadą Komisja Europejska anuluje część swoich zobowiązań wobec kraju objętego pomocą, jeżeli nie otrzyma do końca drugiego roku po roku zaciągnięcia zobowiązania wniosku o refundację. Jednocześnie o kwotę różnicy między sumą otrzymanych wniosków a przyznaną alokacją zostanie obniżony wkład funduszu, czyli kwota ta jest tracona. Zatem brak płynności i opóźnienia w przekazywaniu dokumentacji do Instytucji Płatniczej, która przedkłada wniosek o refundację środków do Komisji Europejskiej mogą skutkować utratą części środków przyznanых Polsce w kolejnych rocznych alokacjach. Pierwszy taki „punkt kontrolny” nastąpi w grudniu 2006 roku, kiedy to Polska będzie musiała wykazać wydatkowanie alokacji z roku 2004. Następne „punkty kontrolne” to grudzień 2007 i grudzień 2008.

Na rysunku kolorem czerwonym zaznaczono procesy, które wnoszą największe opóźnienia do całego cyklu kontraktowania, realizacji projektów i przepływów finansowych – nasycenie koloru wskazuje stopień wpływu procesu na opóźnienia. W procedurze konkursowej największe opóźnienia obserwujemy w procesie oceny wniosków i przygotowania wniosków o płatność przez beneficjentów oraz weryfikacji wniosków o płatność przez Instytucje Wdrażające.

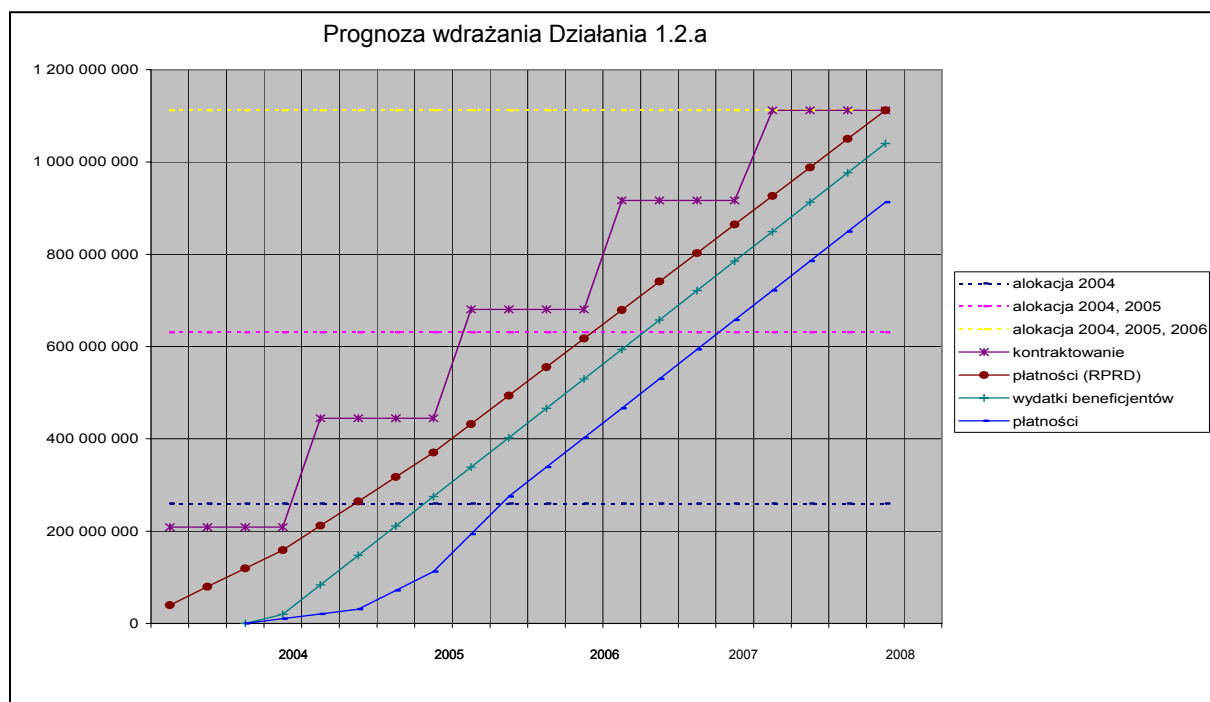
W procedurze pozakonkursowej różnica w stosunku do poprzednio omawianej procedury występuje w początkowym stadium cyklu – akceptacja wniosków i uzyskanie decyzji Instytucji Zarządzającej przebiega raczej sprawnie, barierą jest przeprowadzenie procedury przetargowej i podpisanie umowy z wykonawcami. Przyczyny opóźnień są szczegółowo dyskutowane w Rozdziałach 3.2.1. Ocena procesu kontraktowania i 3.2.2. Ocena przepływów finansowych.

Dla zobrazowania jaki wpływ mogą mieć omawiane opóźnienia na absorpcję przyznanej Polsce alokacji z EFS w ramach SPO RZL przedstawiamy prostą prognozę realizacji schematu a w Działaniu 1.2, które wybraliśmy ze względu na fakt, że jest jednym z dwóch Działań (drugie to 1.3a), które jest realizowane najdłużej.

Na następnym wykresie przedstawiono prognozę kontraktowania, wydatkowania środków przez beneficjentów i płatności. W przypadku kontraktowania i planu płatności (na podstawie Ramowych Planów Realizacji Działania) bazowaliśmy na dostępnych obecnie danych z lat 2004 i 2005. W przypadku wydatków beneficjentów i płatności dysponowaliśmy danymi za 2004 rok i dwa kwartały roku 2005. Przy konstruowaniu prognozy przyjęliśmy następujące założenia:

- przyjęliśmy, że kontraktowanie (następuje w przypadku tego schematu raz do roku) będzie w kolejnych latach wzrastało o tę samą wartość – prowadzi to do zakontraktowania wszystkich środków (krzywa „schodkowa” kontraktowania osiąga poziom całej alokacji (żółta przerywana linia - alokacja 2004,2005,2006) na początku 2008 roku.
- przyjęliśmy, że planowana w RPRD dynamika płatności (pochylenie prostej na wykresie) założona w latach 2004 i 2005 reprezentuje szacunkową wydolność systemu w tym zakresie, założoną przez planujących i pozostanie na tym samym poziomie w kolejnych latach – ekstrapolowana w ten sposób prosta reprezentująca planowane płatności osiąga pod koniec 2008 roku poziom całej alokacji co potwierdza słuszność tego założenia.

- przyjęliśmy, że opóźnienie w wydatkowaniu i płatnościach obserwowane w połowie 2005 roku nie ulegnie zmianie – opóźnienie to reprezentowane jest przez przesunięcie prostych wydatkowania i płatności na osi czasu (w prawą stronę wykresu) w stosunku do prostej reprezentującej planowane płatności – w prezentowanym schemacie opóźnienia te (planowane płatności – realizowane płatności) w chwili obecnej sięgają 4 kwartałów.



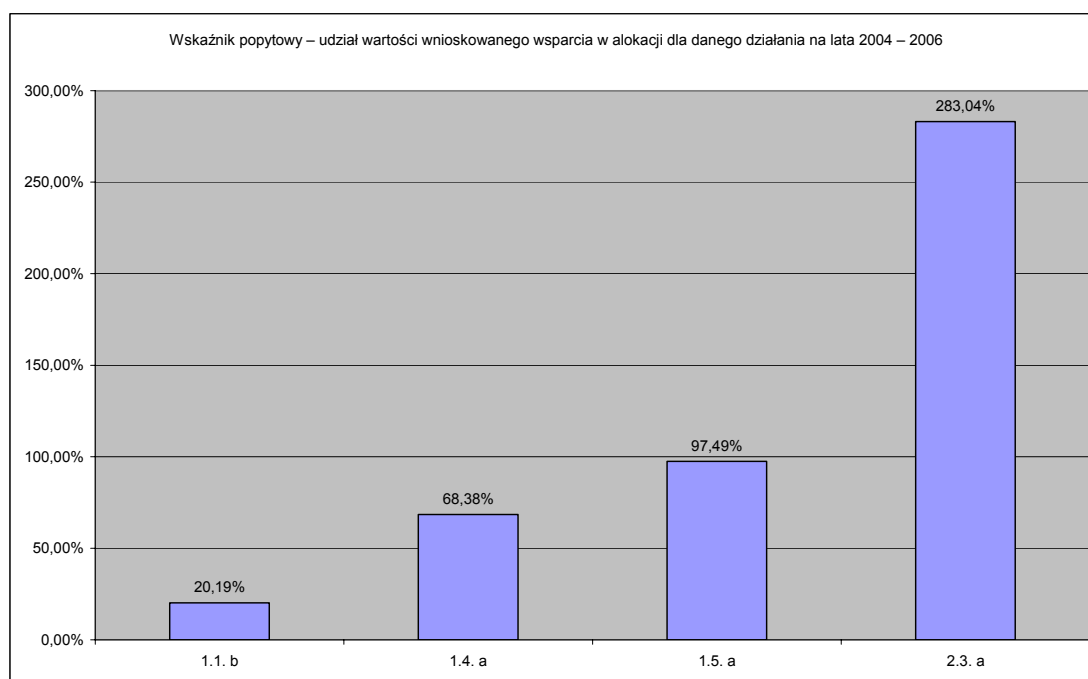
Z zaprezentowanego powyżej wykresu wynika, że jeśli proces wydatkowania i płatności będzie przebiegał zgodnie z przedstawionymi założeniami to na koniec 2008 roku różnica pomiędzy alokacją na schemat a Działania 1.2a płatnościami wyniesie ok. 200 mln zł. Jeśli do tego doliczymy czas konieczny na przepływ dokumentów pomiędzy Instytucją Wdrażającą a Instytucją Płatniczą (szacunkowo 1 do 2 miesięcy) różnica między przyznaną w tym Działaniu alokacją a przedstawionymi KE wydatkami, które będą mogły zostać zrefundowane z EFS, wzrośnie o kolejne kilkadziesiąt milionów zł. Kwoty te, zgodnie z zasadą n+2 zostaną przez Polskę utracone.

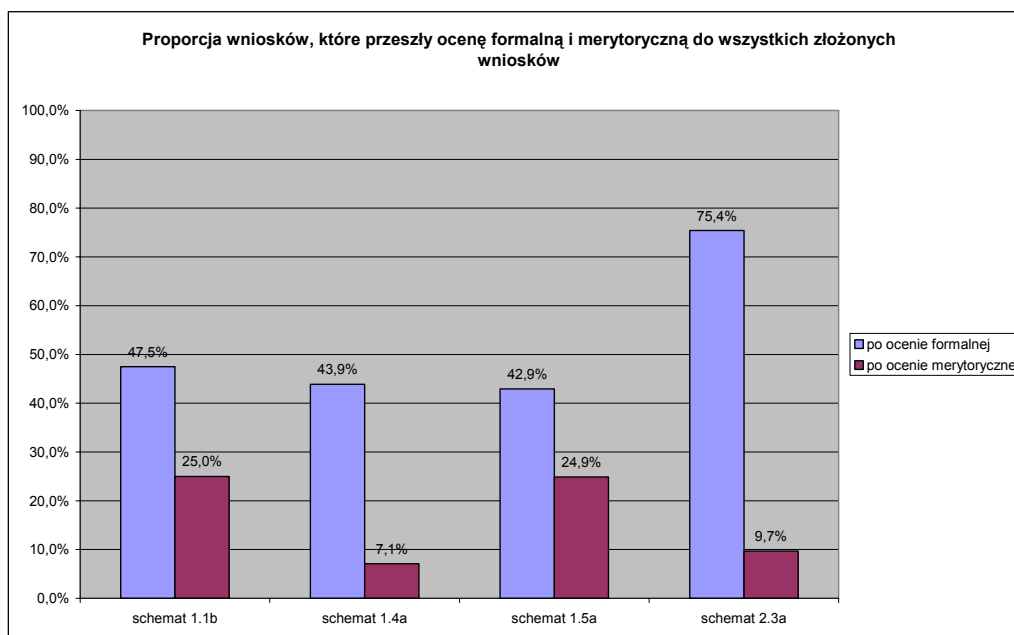
Ten czarny scenariusz może się oczywiście nie sprawdzić. Z przedstawionego powyżej prostego modelu widać jednak wyraźnie, że warunkiem koniecznym, aby się nie sprawdził jest przyspieszenie procesu wydatkowania i płatności.

Proces wydatkowania środków przez beneficjentów rozpoczyna się z chwilą podpisania umowy i rozpoczęcia realizacji projektu, niewątpliwie więc jego przyspieszenie jest uwarunkowane przyspieszeniem procesu kontraktowania.

Dynamika kontraktowania zależy nie tylko od tego jak długo trwa proces kontraktowania i czy występują w nim opóźnienia. Te czynniki są szeroko dyskutowane w rozdziale 3.2.1. Ocena procesu kontraktowania. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, jak dynamika procesu kontraktowania uwarunkowana jest „popytem” potencjalnych projektodawców i jakością wniosków w schematach konkursowych. Pod tym względem dobrej ilustracji dostarcza schemat a w Działaniu 2.3 wdrażany przez PARP, gdzie popyt mierzony liczbą wniosków i łączną kwotą wnioskowanych dotacji jest duży – w pierwszych dwóch konkursach złożono

wnioski na kwotę przekraczającą dwukrotnie alokację 2004 r. (przeznaczoną do wydatkowania w latach 2004 - 2006) na to Działanie. Niestety po ocenie formalnej i merytorycznej do realizacji zostało zakwalifikowane tylko niecałe 10% wniosków. Potwierdza to z jednej strony powtarzającą się w wywiadach z pracownikami Instytucji Wdrażających tezę, że jakość wniosków beneficjentów jest niska, ale też od razu dodajmy, niska w stosunku do wymagań i oczekiwań Instytucji Wdrażających. Zachodzi więc pytanie, czy te wymagania po pierwsze nie są za wysokie w stosunku do obecnego stanu wiedzy i umiejętności projektodawców, i po drugie, czy te wymagania zostały jasno i klarownie zakomunikowane potencjalnym projektodawcom. Te zagadnienia są przedmiotem badania w Fазie III. Na obecnym etapie możemy tylko zwrócić uwagę, że niska jakość wniosków, niezależnie od tego „po czyjej stronie leży wina”, powoduje obniżenie dynamiki kontraktowania. Nie dysponujemy pełnymi danymi dotyczącymi trzeciego konkursu, ale z informacji otrzymanych z PARP wynika, że tym razem znacznie więcej wniosków spełnia stawiane im wymagania. Wynika to z procesu uczenia się projektodawców, który częściowo jest stymulowany przez PARP, a częściowo jest procesem samoistnym. Biorąc więc pod uwagę wysoki popyt i stopniową poprawę jakości wniosków można założyć, że w tym schemacie nie ma zagrożenia zakontraktowania środków na czas. Gorzej sytuacja wygląda natomiast w schematach, w których popyt mierzony łączną kwotą złożonych wniosków jest dość skromny, z tego tylko niewielka część wniosków zostaje skierowana do realizacji (np. schematy 1.1b i 1.4a). W tych schematach wysiłek Instytucji Wdrażających musi się skupić na dwóch kwestiach – promocji schematów wśród potencjalnych beneficjentów i współpracy z nimi w celu zmniejszeniu odsetka wniosków nie spełniających wymagań formalnych i merytorycznych.





Co do przyspieszenia procesu płatności, wąskim gardłem jest czasochłonność czynności związanych z weryfikacją dokumentacji pomocniczej załączanej do wniosków o płatność. Przykładowo w Działaniu 2.3 jedna z firm szkoleniowych do wniosku o płatność załączyła dokumentację pomocniczą, która wypełniła 6 pokaźnych segregatorów. Rekordzistą, jak dotychczas, jest jeden z PUP, który swoją dokumentację pomocniczą dostarczył do WUP w 14 pudłach kartonowych. Nie sądzimy więc, aby przyspieszenie mogło nastąpić przez prostą mobilizację służb finansowych. Obserwowane obecnie dość duże opóźnienia wystąpiły w okresie, gdy spływają dopiero pierwsze, nieliczne wnioski o płatność. Można więc przypuszczać, że z czasem, kiedy tych wniosków będzie znacznie więcej opóźnienia wzrosną. Konieczne są więc bardziej radykalne rozwiązania w tym zakresie. Propozycje zmian sposobu weryfikacji wniosków o płatność przedstawiliśmy w Rozdziale 3.2.2. Ocena przepływów finansowych.

Dla pełniejszego obrazu stanu zaawansowania wdrażania programu SPO RZL dodajmy, że prosty zabieg polegający na podzieleniu pozostałej do wydatkowania kwoty przez liczbę kwartałów, które pozostały do końca realizacji programu, daje kwotę 600 mln zł, które muszą być wydatkowane kwartalnie przez beneficjentów, gdy tymczasem do końca II kwartału 2005 r. beneficjenci programu zgłosili wnioski o płatność na łączną kwotę nieco przekraczającą 300 mln zł.

Co ciekawe, w badaniu opinii pracowników instytucji tworzących system zarządzania i wdrażania (Rozdział 3.2.9) ponad 1/3 respondentów wyraziło pogląd, że nie ma opóźnień we wdrażaniu programu. Wśród kadry kierowniczej odpowiedni odsetek osób podzielających powyższą opinię jest zbliżony i wynosi: 30,0%. Występuje jednak wyraźne zróżnicowanie poglądów na ten temat pomiędzy WUP (44,8%), a pozostałymi instytucjami tworzącymi system zarządzania i wdrażania SPO RZL (11,9%). Ten umiarkowany optymizm w WUP wynika zapewne z faktu, że są one najbardziej zaawansowane we wdrażaniu zarządzanych przez siebie schematów (1.2a i 1.3a). Warto odnotować, że w Departamencie Zarządzania EFS w MGIP (Instytucja Zarządzająca) co piąty respondent (20,8%) uważa, że nie ma opóźnień we wdrażaniu programu.

III.2.2. Proces kontraktowania (Rozdział 3.2.1.)

W procesie kontraktowania w procedurze konkursowej zidentyfikowaliśmy szereg wąskich gardeł i problemów. Najważniejsze z nich to:

- spiętrzenia pracy związane z cyklicznością procesu aplikowania i brak zasobów pozwalających na rozwiązanie problemów ze spiętrzeniami pracy,

Konkursy zamknięte co do swej istoty powodują spiętrzenie prac w krótkim okresie. Rodzi to określone problemy organizacyjne w Instytucjach Wdrażających dotyczące przede wszystkim mobilizacji odpowiedniej liczby członków Komisji Oceny Projektów. Instytucje Wdrażające nie dysponowały odpowiednią liczbą przeszkolonych osób, które mogłyby czasowo wesprzeć KOP. Rozwiązaniem byłoby czasowe zatrudnienie ekspertów zewnętrznych, tzw. asesorów, którzy mogliby wesprzeć kadrowo KOP. Ekspert tacy, w zamierzeniu autorów Uzupełnienia Programu powinni być finansowani z „Pomocy technicznej”, jednak niefortunne słownictwo (doradztwo w zakresie „metod wyboru”, zamiast „wyboru”) użyte w Uzupełnienia Programu przekreśliło tę możliwość.

Najprostsze rozwiązanie tej kwestii polegałoby na zmianie zapisów w Uzupełnieniu Programu, jednak konieczność przyjmowania zmiany w formie rozporządzenia i perspektywa związanych z tym trudności utrudniała podjęcie tej decyzji przez Instytucję Zarządzającą.

Chcielibyśmy w tym miejscu zauważyć, że jest to, naszym zdaniem, charakterystyczny przykład ilustrujący „reakcję” systemu zarządzania na usztywnienie reguł zarządzania poprzez wprowadzenie ich w postaci rozporządzeń. Zarządzający wykazali w tym i innych podobnych przypadkach zrozumiałą inercję we wprowadzaniu drobnych korekt do systemu, gdyż wymagały one uruchomienia długiej ścieżki legislacyjnej związanej ze zmianą odpowiedniego rozporządzenia. Zamiast tego, zarządzający programem wykazują tendencję do poszukiwania i akceptowania rozwiązań zastępczych. W tym konkretnym przypadku doraźnym rozwiązaniem pozwalającym na zwiększenie stanu osobowego KOP było elastyczne interpretowanie zapisu mówiącego, że członkami KOP mogą być „przedstawiciele Instytucji Wdrażających” – uznano za takich, pracowników Regionalnych Instytucji Finansujących w przypadku Działania 2.3. Wiemy także, że forsowany jest pogląd, że za „przedstawicieli Instytucji Wdrażających” mogą być uważane dowolne osoby zatrudnione na umowy zlecenia przez te instytucje.

W celu uniknięcia spiętrzeń w ocenie wniosków zachęcamy do szerszego stosowania konkursów otwartych w połączeniu z intensywną akcją promocyjną dla beneficjentów, ukierunkowaną na składanie wniosków przez cały dopuszczalny okres. Postulujemy także jak najszybsze zmienienie wadliwego zapisu w UP SPO RZL tak aby umożliwić finansowanie ekspertów zewnętrznych do pomocy przy ocenie wniosków.

- jakość projektów i dokumentów otrzymywanych od beneficjentów, oraz problemy w komunikacji z beneficjentami,

Respondenci ze wszystkich Instytucji Wdrażających zgodnie podkreślali niską jakość wniosków składanych przez beneficjentów. Najczęstsze zarzuty dotyczyły braku umiejętności skompletowania załączników, właściwego ich parafowania i podpisania, właściwego wypełnienia wszystkich pól wniosku. Podkreślano też słabą jakość merytoryczną wniosków, przejawiającą się w braku spójności wewnętrznej prezentowanych projektów, niewystarczającej precyzji w określaniu budżetów, braku spójności budżetów z działaniami i rezultatami, braku spójności celów projektów z celami Działań, w ramach których projekty miały być finansowane. Ten rozdźwięk pomiędzy wysokimi wymaganiami stawianymi przez program, które w naszym odczuciu były dodatkowo wzmacniane przez indywidualne podejście niektórych Instytucji Wdrażających i KOP jest, według zespołu ewaluacyjnego,

bardzo istotną barierą wdrażania SPO RZL. Stała się ona przyczyną nie tylko znacznego obniżenia dynamiki kontraktowania środków omawianego już wcześniej, ale jest także przyczyną opóźnień w procesie oceny wniosków.

Zwracamy uwagę na ten problem, gdyż powtórzył się on w kolejnej fazie kontraktowania - podpisywania umów z beneficjentami, którym przyznano dotację, a pierwsze sygnały o jakości napływających wniosków o płatność sugerują, że będzie on barierą w kolejnych etapach wdrażania programu. Poświęcimy temu problemowi szczególną uwagę w Fазie III badania.

Sam proces oceny wniosków przebiega zgodnie z zasadami. Generalnie stwierdzamy, że zasady przyjęte dla procesu wyboru projektów są przestrzegane, jednak zarówno same zasady, jak przyjęta praktyka ich stosowania mają wady, oceniane przez ewaluatorów w kategorii uchybień, dających możliwość wydania ogólnej pozytywnej oceny. Poniżej lista stwierdzonych uchybień (sformułowanych w formie kategorycznej dla większej czytelności, jednak z uwzględnieniem oceny powyżej):

- Warunki i zasady oceny formalnej nie stwarzają wystarczającej podstawy do dokonania pełnej jednoznacznej weryfikacji formalnej wniosku
- Formularz wniosku stwarza problemy w obiektywnej ocenie jakości projektu mającego być przedmiotem dofinansowania
- Generator Wniosków nie jest narzędziem przyjaznym użytkownikom – beneficjentom, przy czym jednym z podstawowych problemów jest brak przejrzystej instrukcji jego użytkowania
- Kryteria oceny merytorycznej ze względu na wady formularza i instrukcji nie są wolne od swobody interpretacyjnej
- IW stosują swobodne podejście do Wytycznych dla IW; w ocenie ewaluatorów wykracza ono poza granice określoną umową finansowania Działania
- Zarówno pracownicy IW zajmujący się stroną formalną wniosków, jak i członkowie KOP nie mają jednolitej wiedzy w sprawach dotyczących przyjętych zasad oceny
- Nie ma systemu przygotowywania pracowników IW do zadań związanych z wyborem projektu
- Brak jest przejrzystości w zakresie oceny budżetów projektów i pola negocjacji

W związku z powyższym sformułowaliśmy następujące rekomendacje:

- Należy pilnie uruchomić system szkoleń i spotkań informacyjnych służących ujednoczeniu rozumienia pojęć, związanych z oceną formalną i merytoryczną wniosków; pieczę nad systemem powinna sprawować IZ, odpowiadając za przygotowanie stosownego programu i kadry trenerskiej
- Należy zweryfikować wymaganą listę załączników w celu pozostawienia tylko i wyłącznie tych, które są niezbędne do oceny projektu oraz jednoznacznie zdefiniować ich rolę w procesie oceny; należy także dokonać możliwych uproszczeń w zasadach przygotowywania tych załączników.

Rekomendujemy następującą listę załączników:

- wypis z KRS lub innego stosownego rejestru
- statut, poświadczony przez osobę statutowo uprawnioną do reprezentowania wnioskodawcy

oświadczenie o nie zaleganiu wobec ZUS i organów skarbowych (jeden dokument łącznie)

- oświadczenie o obrocie za dwa ostatnie lata – wyłącznie w przypadku, gdy zdefiniowana zostanie jednoznaczna reguła o uzależnieniu wysokości dotacji od poprzedniego obrotu

- harmonogram (nowy wzór – z podziałem na miesiące)

- pełnomocnictwo do reprezentowania (w sytuacji gdy wniosek podpisuje osoba nie wymieniona jako uprawniona do reprezentowania wnioskodawcy)

- CV kluczowych ekspertów

Rekomendujemy ponadto, by ww. zestaw załączany był do oryginału wniosku, natomiast poświadczony za zgodność z oryginałem kopie – do kopii wniosku.

- Ewaluatorzy za zbędne uznają wymaganie załączników od partnerów z dwóch powodów. Po pierwsze partnerzy, zgodnie z UP SPO RZL, nie muszą spełniać wymogów tzw. kwalifikowalności i z tego względu nie jest jasne, czemu ma obecnie służyć dostarczanie przez nich załączników; po drugie za realizację umowy o dofinansowanie projektu i tak odpowiada wyłącznie beneficjent.
- Do końca obecnego okresu programowania sugerujemy pozostawienie dotychczasowego wniosku bez istotnych zmian – jest on już dobrze znany wszystkim beneficjentom i zmiany mogłyby wprowadzić wiele zamieszania i utrudnień; w nowym okresie programowania rekomendujemy opracowanie nowego wzoru wniosku, dającego w pełni możliwość prezentacji projektu i celów horyzontalnych, którym projekt służy
- Sugerujemy rozważenie możliwości przyjmowania wniosków z różnych wersji Generators (określając „widełkowo” akceptowalne wersje)
- Należy wprowadzić jako obowiązujący nowy wzór harmonogramu – maksymalnie trzyletniego, z uwzględnieniem podziału na miesiące realizacji projektu
- Należy pilnie opracować czytelną instrukcję użytkownika Generators Wniosków, ułatwiającą projektodawcom spełnianie wymogów formalnych
- Należy podjąć prace nad ustaleniem katalogu kosztów optymalnych
- Należy zintensyfikować akcję promocyjną ukierunkowaną na sukcesywne składanie wniosków, dla uniknięcia spiętrzenia składanych wniosków w ostatnich dniach i umożliwienia sukcesywnego ich oceniania
- Należy wydłużyć terminy oceny wniosków przez KOP. Ustalenie dłuższych ale realistycznych terminów jest racjonalne, gdyż daje wnioskującym możliwość planowania swoich działań. Przyjęcie ambitnego ale niewykonalnego terminu generuje koszty po obu stronach: beneficjenci ponoszą konsekwencje opóźnień w rozpoczęciu realizacji swoich projektów (czasami może to oznaczać konieczność rezygnacji z projektu), a system wdrażania ponosi koszty aktualizacji dokumentów projektowych na etapie podpisywania umowy. Niezbędne jest też zwiększenie liczby członków KOP i ich większa mobilizacja do pracy nad wnioskami.

Czynniki obniżające skuteczność wdrażania w procesie kontraktowania – procedura pozakonkursowa

W SPO RZL w drodze przetargowej wyłanianych jest wiele projektów o znacznej wartości. Wymaga to szczególnej staranności w przygotowaniu dokumentacji przetargowej i prowadzeniu procedury, gdyż jakiegokolwiek uchybienia w tym zakresie, przy łatwym dostępie

oferentów do środków ochrony prawnej, jaki charakteryzuje obecną ustawę o zamówieniach publicznych, skutkuje opóźnieniami w wyborze wykonawcy i podpisaniu umowy, lub co gorsza unieważnieniem przetargu i koniecznością ponownego rozpoczęcia procedury.

Jest szereg dowodów na to, że przygotowana przez zamawiających dokumentacja nie jest przygotowana z dostateczną starannością – terminy składania ofert są kilkakrotnie przesuwane z powodu konieczności wprowadzania zmian do dokumentacji przetargowej wskutek interwencji firm zainteresowanych złożeniem ofert.

Charakterystyczne jest to, że pomimo istnienia możliwości wsparcia eksperckiego projektodawców przy przygotowaniu dokumentacji przetargowej i prowadzeniu procesu przetargowego (jest to koszt kwalifikowany zgłaszanego projektu) projektodawcy nie korzystają z tej możliwości, tłumacząc to brakiem zaufania do ekspertów zewnętrznych.

Sam proces przetargowy prowadzony jest zwykle przez komórki administracyjne instytucji macierzystej IW, nie będące w istocie częścią systemu wdrażania SPO RZL. Powoduje to określone konsekwencje dla efektywności tego procesu. W związku z koniecznością obsługi SPO RZL znacznie wzrosła skala prowadzonych działań w stosunku do dotychczasowych obowiązków tych komórek. Nie towarzyszył temu wzrost zasobów, nie można też wesprzeć ich merytorycznie ani kadrowo ze środków Pomocy technicznej, gdyż nie są częścią systemu wdrażania.

Według naszej oceny trudności w stosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych w Instytucjach Wdrażających w równym stopniu wynikają z obiektywnych cech stanu prawnego, jak i z występujących braków umiejętności i doświadczenia po stronie oferentów oraz kadr prowadzących postępowania u zamawiających.

Działania naprawcze odnoszące się do Instytucji Wdrażających realizujących projekty własne w tym trybie powinny być zaprojektowane indywidualnie, odpowiednio dotycząc szkoleń i doradztwa zewnętrznego. Należy też usunąć bariery i szerzej wykorzystywać środki pomocy technicznej w zakresie wsparcia eksperckiego komórek zajmujących się przygotowaniem dokumentacji przetargowej i prowadzących postępowanie.

III.2.3. Proces przepływów finansowych (Rozdział 3.2.2)

Proces finansowania powinien zapewnić:

- dostęp beneficjentów do środków finansowych zapewniający płynność realizacji projektów przez beneficjentów,

Przyjęte rozwiązanie w umowach dofinansowania dotyczące możliwości występowania o kolejną transzę środków po wydatkowaniu 80% środków z poprzednich nierozliczonych dotychczas transz, biorąc pod uwagę czas akceptacji i przekazywania środków beneficjentom przez Instytucje Wdrażające, może skutkować utratą ich płynności finansowej.

Zagrożenie płynności finansowej może oznaczać w wielu przypadkach rezygnację z realizacji projektów, co będzie skutkowało obniżeniem absorpcji środków. Rekomendujemy więc obniżenie procentowego progu wydatków, które upoważniałyby do występowania o następną transzę środków.

- dostęp do finansowania z EFS na poziomie Instytucja Płatnicza – Komisja Europejska umożliwiającą płynne i pełne wykorzystanie przyznanych Polsce środków,

Opóźnienia w procesie przepływu dokumentów potwierdzających dokonanie wydatków występują na wszystkich szczeblach struktury systemu wdrażania SPO RZL. Standardowa

procedura przewiduje, że czas przepływu dokumentów związanych z refundacją środków wynosi około 3,5 miesiąca. W rzeczywistości „średni” czas przepływu dokumentów potwierdzających wydatki przez cały system wynosi około 6 miesięcy.

Czas ten jest niezwykle istotny, wyznacza bowiem rzeczywisty „punkt kontrolny” wydatków dla beneficjentów wynikający z zasady n+2, który, przyjmując 6 miesięcy jako „średni” czas przepływu dokumentów, wypada nie w grudniu lecz, odpowiednio, w czerwcu 2006, czerwcu 2007 i czerwcu 2008 dla kolejnych alokacji rocznych. Innymi słowy ostateczne wydatki jakie poniosą beneficjenci, które będą mogły zostać uznane przez Komisję za poniesione w ramach alokacji 2004 r. powinny nastąpić nie później niż do końca czerwca 2006. Jeśli poniesione i raportowane do końca grudnia 2006 r. wydatki będą niższe niż przyznana alokacja, pozostałe środki zostaną utracone.

Główne przyczyny opóźnień to:

- jakość dokumentów otrzymywanych od beneficjentów,
- liczba dokumentów pomocniczych dokumentujących wydatki podlegające kontroli, które powodują spiętrzenia pracy,
- liczba punktów kontroli kwalifikowalności wydatków w procesie i dublowanie czynności kontrolnych.

Wydaje się, że etap weryfikacji wydatków przez Instytucje Wdrażające może się stać w przyszłości poważną barierą w procesie refundacji środków. Już w tej chwili, kiedy spływa jeszcze niewiele wniosków o płatność, opóźnienia w procesie weryfikacji dokumentów sięgają w niektórych przypadkach 30 dni. Liczba wniosków o płatność będzie, mamy nadzieję, szybko rosła. Zachodzi uzasadniona obawa, że przy ograniczonych zasobach służb finansowych Instytucji Wdrażających okaże się to wąskim gardłem procesu i opóźnienia wzrosną.

Rekomendujemy wprowadzenie zasady miesięcznego przekazywania wniosków o płatność i co ważniejsze wniosków o refundację, co powinno wpłynąć korzystnie na sprawność raportowania wydatków do Komisji Europejskiej.

Wydaje się także, że bez szkody dla bezpieczeństwa środków, można zrezygnować w Instytucji Pośredniczącej z kontroli wniosku o refundację środków w schematach konkursowych – pozostaną i tak dwa punkty kontroli – w Instytucjach Wdrażających i Instytucji Zarządzającej.

Postulujemy także wyłączenie Instytucji Pośredniczącej z kontroli środków w ramach projektów własnych Instytucji Wdrażających. W przypadku gdy Instytucja Wdrażająca jest jednocześnie ostatecznym odbiorcą (projektodawcą), Instytucja Pośrednicząca dokonuje oceny kwalifikowalności wydatków wykazanych we wniosku o płatność ostatecznego odbiorcy. Wprowadzenie tego szeregu kontroli wynika z przekonania, że IW nie może kontrolować wydatków przez siebie ponoszonych. Dotyczy to jednak specyficznych projektów, które wykonywane są przez wykonawców wyłonionych w procedurach przetargowych. Struktura wydatków w tych projektach jest precyzyjnie opisana i zatwierdzana przez IZ na etapie decyzji o finansowaniu a przede wszystkim, wydatki te podlegają audytowi zewnętrznemu wykonywanemu przez biegłych rewidentów, których wykonanie jest obligatoryjnym wymaganiami zawartym w umowie z wykonawcami projektów.

Naszym zdaniem warto przemyśleć „filozofię” podejścia do kosztów kwalifikowanych. Obecna filozofia precyzyjnego dodefiniowywania co jest kwalifikowalne a co nie, grozi efektem „kuli śniegowej”. Każda nowa definicja budzi nowe wątpliwości, które muszą być dodefiniowane, te z kolei zrodzą nowe pytania... itd. Przykładem może być rozpowszechnione przez Instytucję Zarządzającą wyjaśnienie dotyczące wydatków związanych z podróżami beneficjentów ostatecznych mówiące, że koszt podróży własnym

środkiem lokomocji będzie uznawany do wysokości kosztów transportu publicznego na tej samej trasie. Rodzi się od razu pytanie, jaki przyjąć pułap tego kosztu, jeśli na danej trasie nie ma transportu publicznego. Takie drobiazgowość definicje mają oczywiście swoje konsekwencje w pracochłonności procesu weryfikacji kosztów – przecież trzeba będzie sprawdzić, czy raportowany koszt nie przekroczył kosztów transportu publicznego na danej trasie.

Zapisy Uzupełnienia Programu nie są w tym zakresie sztywne; jest też kierunkowa wytyczna w dokumentach unijnych mówiąca, że koszty kwalifikowane to te koszty, które są niezbędne do realizacji przedsięwzięcia. Daje to możliwość zwiększenia roli Instytucji Wdrażających w zakresie oceny jaki koszt jest niezbędny a jaki nie. Można też wiele kosztów rozliczać na zasadzie ryczałtu. Z rozmów z Instytucją Zarządzającą wynika, że przyjęcie przez Instytucje Wdrażające większej odpowiedzialności i inicjatywy w tym zakresie przyjęłaby z otwartymi ramionami. Jednocześnie Instytucje Wdrażające wyrażają wątpliwości czy mogą sobie pozwolić na jakąkolwiek inicjatywę w tym zakresie. Trudno w tej chwili rozstrzygnąć czy obecna postawa Instytucji Zarządzającej wynika z braku inicjatywy Instytucji Wdrażających, czy też ten brak inicjatywy jest odpowiedzią na szczegółowe interpretacje Instytucji Zarządzającej. Faktem jest, że w chwili obecnej jest wyraźna tendencja do coraz większego „usztyniania” systemu poprzez mnożenie interpretacji, które schodzą na coraz niższy poziom szczegółowości. Wydaje się, że Instytucja Zarządzająca, jeśli rzeczywiście popiera decentralizację decyzji w tym zakresie powinna przesyłać bardzo wyraźne sygnały do Instytucji Wdrażających, m.in. poprzez konsekwentną odmowę kolejnych rozstrzygnięć w tym zakresie.

Kwestią wartą rozważenia jest kwestia 100% kontroli przez Instytucje Wdrażające dokumentów pomocniczych załączanych do wniosku o płatność. Wydaje się, że nie ma powodu, aby do tych środków nie stosować ogólnie obowiązujących zasad audytu finansowego, który, stosując analizę ryzyka, przestaje na kontroli próby a nie całości dostarczonej dokumentacji. W sposób oczywisty poprawiłoby to efektywność tego procesu. Badanie próby zamiast 100% dokumentów stwarza co prawda większe szanse na popełnienie błędu, jednak błąd ten, przy zastosowaniu odpowiednich procedur, jest kontrolowany (wyrażony tzw. poziomem ufności badania). Kwestia otwartą jest także pytanie, czy przeciążone pracą, w przypadku kontroli 100%, służby finansowe nie będą popełniać większych błędów lub stosować „próbkiowania” w sposób spontaniczny. Wydaje się więc, że wprowadzenie zasady próbkiowania przy weryfikacji dokumentacji załączanej do wniosków o płatność w sposób usystematyzowany, zaowocowałoby większą drożnością procesu refundacji, przy zachowaniu kontrolowanego poziomu zaufania do wyników ich weryfikacji. Wymagałoby to natychmiastowego przygotowania służb finansowych Instytucji Wdrażających do stosowania metod analizy ryzyka i technik próbkiowania stosowanych przez audyt finansowy.

W przypadku działań prefinansowanych z Funduszu Pracy trudno zrozumieć dlaczego te same działania i koszty ich realizacji realizowane już wcześniej przez te same jednostki (PUP) były sprawozdawane (i nadal są) w znacznie prostszy od obowiązującego w SPO RZL sposób. Jeśli do tej pory system kontroli tych środków nie budził zastrzeżeń, to rekomendujemy oparcie się w tym przypadku na stosowanych wcześniej zasadach raportowania dotyczącego poniesionych wydatków, bez konieczności weryfikowania dokumentów pomocniczych na poziomie Instytucji Wdrażających. Nie zwalniałoby to PUP z konieczności przygotowywania zestawień kosztów dołączanych do wniosków o płatność, lecz nie trzeba byłoby załączać do wniosków kopii dokumentów potwierdzających poniesienie kosztów (faktury i inne równoważne dowody). Jednocześnie WUP kontrolowałby tylko kwalifikowalność kosztów na podstawie zestawień, podobnie jak to ma miejsce przy kontroli przez Instytucję Pośredniczącą wniosku o refundację Instytucji Wdrażającej. Podobną zasadę można by stosować również dla innych działań finansowanych z funduszy celowych (np. PFRON), których beneficjentami są jednostki sektora finansów publicznych.

Priorytetem powinno się też stać uruchomienie modułu finansowego SIMIK, który zawierałby generator wniosków płatniczych dla beneficjentów, tak, aby na podstawie ich wniosków możliwe było sporządzenie wniosku o refundację na poziomie Działania. Przyspieszyłyby to znacznie proces przepływu dokumentów w systemie.

III.2.4. Proces monitorowania (Rozdział 3.2.3)

W systemie monitorowania mamy do czynienia z dwoma typami informacji. Pierwszy to informacja niezbędna do bieżącej i ex-post oceny zgodności osiągnięć programu z jego celami, tu jesteśmy zdania, że niewielkie opóźnienia w generowaniu i analizie tych danych, nie mają wpływu na śledzenie ogólnej skuteczności programu - to co nas interesuje to rezultaty i oddziaływanie, a te i tak zwykle przesunięte są w czasie w stosunku do bieżących osiągnięć projektów (produktów) i nie są właściwym narzędziem interwencji w bieżące zarządzanie programem. Drugi typ informacji to informacje charakteryzujące dynamikę wdrażania programu, czyli wskaźniki charakteryzujące stopień zakontraktowania środków i stopień wydatkowania środków. Te informacje są kluczowe dla bieżącego monitoringu operacyjnego postępów realizacji programów.

Wydaje się, że w zamierzeniu twórców systemu monitorowania funduszy strukturalnych System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej SIMIK miał połączyć w jedno oba wspomniane typy informacji. Niestety system ten nie został do tej pory w pełni wdrożony, w związku z tym funkcjonujący system sprawozdawczości oparty na przepływie dokumentów przez kolejne szczeble systemu wdrażania, gdzie dane są pracownie agregowane i przekazywane wyżej, okazał się niewydolny. Nie wypełnia, naszym zdaniem, jednej ze swych podstawowych, z punktu widzenia zarządzania programem, funkcji – nie dostarcza na czas wiarygodnych danych niezbędnych do monitoringu operacyjnego programu. Dlatego w zarządzaniu SPO RZL obserwujemy tendencje do sięgania po niezbędną informację poza „oficjalnym” systemem sprawozdawczości. W chwili obecnej naliczyliśmy cztery niezależne procedury zbierania danych na temat wdrażania programu: (1) „Oficjalny” system sprawozdawczości „sprzężony” z (nie działającym) systemem SIMIK, (2) system sprawozdawczości finansowej prowadzony na bazie danych generowanych w poprzednio wspomnianym systemie – zbieranie informacji przez Instytucję Zarządzającą w tym systemie, dotychczas realizowane „nieoficjalnie”, od momentu zaakceptowania nowej księgi procedur stanie się „oficjalnym” systemem sprawozdawczości w SPO RZL, dodajmy dublującym system powyżej opisany, (3) system ankietowania Instytucji Wdrażających realizowany na zamówienie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej (Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty), zbiera poprzez Instytucje Wdrażające, pośredniczące a następnie Instytucję Zarządzającą te same dane na temat zakontraktowania, kosztów i wydatkowania w systemie miesięcznym (poprzednie systemy działają w interwale kwartalnym), (4) funkcjonuje wreszcie system PEFS - Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego służący gromadzeniu danych na temat beneficjentów ostatecznych projektów i mający umożliwić badanie oddziaływania programu po upływie określonego czasu od jego zakończenia. W efekcie obciążenie obowiązkami związanymi ze sprawozdawczością rośnie, natomiast jakość danych pozostawia wiele do życzenia.

Krytycznie oceniamy też objętość sprawozdań, w szczególności liczbę sprawozdawanych w systemie wskaźników. Antycypując ułatwienia jakie miał dać system SIMIK nie ograniczono się na etapie programowania w mnożeniu wskaźników. Ich przydatność jest (nieprecyzyjne definicje, brak wskaźników bazowych), jak to dyskutowaliśmy w rozdziale, problematyczna, jest to natomiast kolejna porcja pracy dla sprawozdawających.

Monitorowanie stopnia kontraktowania za pomocą wskaźnika zdefiniowanego jako suma kwot decyzji przyznających dofinansowanie w projektach jest naszym zdaniem niewłaściwe.

Rozumiemy, że wskaźnik ten kontroluje poziom zobowiązań po stronie systemu, jest więc dobrym wskaźnikiem planowania, natomiast do celów monitoringu wdrażania wydaje się nieefektywny, przeszacowuje bowiem wartość zakontraktowanych w danym momencie środków z powodu dystansu czasowego dzielącego moment decyzji od momentu podpisania umowy. Z tego samego powodu źle prognozuje wydatki.

Wydanie wzorów sprawozdań w formie rozporządzeń okazało się dużym utrudnieniem w procesie wdrażania, gdyż wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany do standardu sprawozdania wymaga długiego procesu nowelizacji rozporządzenia.

Pomimo tak rozbudowanej sprawozdawczości merytorycznej żaden z wspomnianych systemów nie jest powiązany z systemem występowania o płatności, co zmniejsza wiarygodność decyzji zatwierdzających płatności na rzecz beneficjentów.

W związku z powyższym, zespół ewaluacyjny rekomenduje stworzenie w przyszłych programach finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego jednolitego systemu sprawozdawania, w którym sprawozdania z realizacji projektu pełniłyby jednocześnie funkcję wniosku o płatność. Ograniczy to znacząco obciążenia biurokratyczne, a przede wszystkim zapewni pełną ocenę wniosku o płatność, który zawierać będzie szczegółowe i spójne informacje o fizycznym i finansowym postępie realizacji projektu. Przyszły wniosek o płatność winien bowiem zawierać informacje, które znajdują się w obecnym sprawozdaniu z realizacji projektu z rozbudowaną częścią finansową, umożliwiającą przypisanie poniesionych wydatków zarówno do informacji z wniosku aplikacyjnego i umowy o dofinansowanie, jak również do dokumentów finansowych, załączanych do obowiązującego obecnie wniosku o płatność. Pozwoli to na konfrontowanie przez akceptujących płatność, danych finansowych z danymi na temat postępów rzeczowych projektu.

Z drugiej strony sprzężenie tych dwóch systemów w jeden pozwoli na gromadzenie bardziej wiarygodnych danych w systemie monitoringu merytorycznego, w założeniu opartym o SIMIK. Mamy świadomość, że informacje na temat produktów i rezultatów dotrą do systemu z opóźnieniem (pojawią się wraz z pierwszymi wnioskami o płatność) ale będą wiarygodne, bo zweryfikowane zatwierdzonymi kosztami i spójne dzięki temu ze wskaźnikami kosztów (wkład). Zachowanie kwartalnego cyklu wprowadzania danych do systemu monitoringu merytorycznego (obecnie realizowane poprzez agregowanie sprawozdań raz na kwartał) nie wydaje się konieczne, w szczególności jeśli uda się uruchomić kolejne funkcjonalności systemu SIMIK.

Rekomendujemy przyjęcie jako wskaźnika kontraktowania wskaźnika sumującego kwoty podpisanych umów w obu procedurach wyłaniania wniosków: konkursowej i pozakonkursowej, pozostawiając obecny wskaźnik do monitorowania poziomu zobowiązań.

Rekomendujemy przyjęcie priorytetów co do uruchamiania kolejnych funkcjonalności systemu SIMIK. Warto zauważyć, że funkcjonujący system SIMIK rozwiązałby większość z sygnalizowanych w rozdziale problemów. Perspektywa pełnego uruchomienia wszystkich funkcjonalności SIMIK, jak to dyskutowaliśmy w Rozdziale 3.2.3. Ocena procesu monitorowania, jest bliżej nieokreślona. Nie brakuje głosów, że nie nastąpi to w obecnej perspektywie programowej. Dlatego należy podjąć decyzję które funkcjonalności będą uruchamiane w pierwszej kolejności, a z których być może na obecnym etapie należy zrezygnować.

Pilnie potrzebny jest moduł finansowy, który zawierałby generator wniosków płatniczych dla beneficjentów, tak, aby na podstawie ich wniosków możliwe było sporządzenie wniosku o refundację na poziomie działania. Pozwoliłoby to przyspieszenie procesu refundacji środków, którego płynność jest kluczowa dla wykorzystania alokacji SPO RZL. (patrz Rozdział 3.2.3. Ocena procesu przepływów finansowych). Z harmonogramu wdrażania systemu SIMIK dla SPO RZL wynika, iż wprowadzanie danych finansowych do systemu SIMIK powinno rozpocząć się 12 września 2005 roku. Pracownicy instytucji wdrażających nie dysponują

wystarczającą wiedzą o funkcjonalnościach tego modułu. Konieczne jest zatem podjęcie intensywnych szkoleń skierowanych do pracowników komórek finansowych poszczególnych Instytucji Wdrażających. Przy czym konieczne jest udostępnienie generatora wniosku o płatność projektodawcom. W przeciwnym wypadku na Instytucje Wdrażające nałożony zostanie obowiązek wprowadzania do systemu wszystkich dokumentów księgowych potwierdzających wydatki poniesione przez projektodawców, na poziomie każdego projektu.

Konieczne jest także pilne udostępnienie generatora sprawozdań monitoringowych, tak aby na podstawie sprawozdań beneficjentów możliwe było sporządzanie sprawozdań z działań. W tej chwili cały system monitorowania ma znaczne opóźnienia. Jeżeli generator sprawozdań umożliwi sumowanie danych liczbowych zawartych w sprawozdaniach od projektodawców i tworzenie na tej podstawie sprawozdania z Działania, pozwoli to na udrożnienie procesu, ułatwi pracę Instytucji Wdrażających i pozwoli na lepsze zagospodarowanie pracowników odpowiednich komórek.

III.2.5. Proces przepływu informacji (Rozdział 3.2.4.)

Respondenci ze wszystkich szczebli systemu wdrażania SPO RZL sygnalizują, że występuje poważny problem w komunikacji pomiędzy instytucjami: brak jest ustalonych kanałów i procedur komunikacji, kontakty mają charakter doraźnych interwencji a nie regularnych spotkań, informacje krążące w systemie są spóźnione i niewiarygodne (często sprzeczne).

Krytycznie oceniana jest rola Instytucji Zarządzającej - do chwili obecnej IZ nie uruchomiła w Internecie dość powszechnie stosowanej w takich przypadkach strony „Często zadawanych pytań” (FAQ – ang. Frequently Asked Questions). Długo w ogóle nie stosowano zasady przekazywania odpowiedzi na pytanie zadane przez Instytucję Wdrażającą do pozostałych Instytucji Wdrażających.

W wywiadach sygnalizowano też problemy z komunikacją wewnętrzną w instytucjach. W niektórych Instytucjach Wdrażających korespondencja wchodząca nie jest właściwie rozdzielana, a pisma nie są analizowane. Komórki organizacyjne i pracownicy nie przekazują sobie informacji otrzymywanych z IZ. W związku z tym zadawane pytania powtarzają się.

Wydaje się, że należy pilnie wprowadzić procedury komunikowania się Instytucji Zarządzającej z Instytucjami Wdrażającymi, które pozwolą na uporządkowanie przepływu informacji krążących w tej chwili w sposób nieskoordynowany w systemie. Przede wszystkim dotyczy to odpowiedzi na pytania IW pojawiające się w procesie wdrażania. Rekomendujemy stworzenie w IZ stanowiska do komunikacji z Instytucjami Wdrażającymi. Wszystkie pytania od Instytucji Wdrażających i wszystkie odpowiedzi przechodziłyby przez to stanowisko. Każde pytanie powinno być zarejestrowane i skierowane do właściwej merytorycznie osoby. Odpowiedź uzyskana od tej osoby powinna być zatwierdzona przez wyznaczoną osobę z kierownictwa Instytucji Zarządzającej. Powinna być prowadzona baza danych pytań i odpowiedzi, po to by nie zajmować się ponownie wcześniej rozstrzygniętymi problemami. Podstawowym kanałem komunikacji powinna być poczta elektroniczna.

Powinna zostać także uruchomiona strona internetowa z „Często zadawanymi pytaniami” (FAQ). Baza danych pytań i odpowiedzi, o której mówimy powyżej, mogłaby być wprost umieszczana na stronie internetowej FAQ.

III.2.6. Rola partnerów społeczno-gospodarczych we wdrażaniu SPO RZL (Rozdział 3.2.5)

Skład Komitetu Monitorującego i Komitetów Sterujących jest dobrany w sposób właściwy, a tryb wyboru uczestników posiedzeń, zapewnia równy dostęp wszystkim najważniejszym partnerom.

W większości przypadków, osoby reprezentujące organizacje wchodzące w skład komitetów należą do grona osób decyzyjnych w tych organizacjach dzięki czemu wykazują dużą samodzielność w prezentowaniu swoich opinii podczas obrad. Z drugiej jednak strony jest to przyczyną częstych nieobecności tych osób na posiedzeniach komitetów. W prawie każdym przypadku, organizacja, czy też jej odpowiedni organ otrzymuje informację zwrotną od wydelegowanej osoby.

Niemniej jednak same organizacje biorące udział w pracach komitetów, w niedostateczny sposób realizują zadania związane z reprezentowaniem opinii swoich środowisk - nie odnotowano „zorganizowanych” form informowania reprezentowanych przez organizację środowisk, jak również zbierania ich opinii na temat programu.

Członkowie komitetów deklarują zrozumienie swojej roli i wysoko oceniają swoją skuteczność. Jednak analiza protokołów z posiedzeń komitetów nie potwierdza tej pozytywnej samooceny. Na podstawie raportów można odnieść wrażenie, że przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych ograniczają się do zapoznania się z dokumentami, wysłuchania komentarzy i uwag oraz zagłosowania za przyjęciem. Większą aktywność w tym zakresie wykazują członkowie Komitetu Monitorującego.

Członkowie Komitetów Sterujących nie korzystają z wykonywania swojej roli „sterującej” przy akceptowaniu Ramowych Planów Realizacji Działań, skupiają się natomiast na analizie projektów wyłanianych w procedurze pozakonkursowej, gdzie ich rola „sterująca”, jak to było dyskutowane już wcześniej, nie może być realizowana.

Członkowie komitetów swoje przygotowanie do pełnienia powierzonych im zadań ocenili pozytywnie, niemniej zwracali uwagę na fakt, iż w pewnych dziedzinach, związanych ze specyfiką określonych projektów, nie czują się kompetentni do udziału w dyskusji i opierają się na sądzie pozostałych członków komitetów. Należy zwrócić uwagę, iż respondenci, wskazując na źródło przygotowania do prac KS i KM, wskazywali głównie własną pracę i doświadczenie oraz uczestnictwo w szkoleniach, podejmowanych we własnym zakresie. Nisko ocenili natomiast działania podejmowane przez Instytucję Zarządzającą (szkolenia), kierowane do członków komitetów, jako niewystarczające zarówno pod względem częstości szkoleń, jak i ich jakości. Zwrócono także uwagę na brak innego, poza szkoleniami, wsparcia merytorycznego ze strony Instytucji Zarządzającej.

Celowe wydaje się promowanie Komitetów Sterujących i Komitetu Monitorującego (i ich członków) wśród beneficjentów i środowisk społeczno-gospodarczych. Członkowie Komitetów Sterujących i Komitetu Monitorującego, podobnie jak parlamentarzyści, powinni być „dostępni” dla beneficjentów programu, których reprezentują. Powinno to zaowocować wzrostem zainteresowania środowisk społeczno-gospodarczych programem i udziałem w jego zarządzaniu i wdrażaniu.

Rekomendujemy także objęcie członków Komitetów Sterujących i Komitetu Monitorującego szkoleniami podnoszącymi ich kompetencje w zakresie wypełniania swoich zadań. Szkolenia powinny dotyczyć zagadnień związanych ze specyfiką wdrażania funduszy strukturalnych, w szczególności EFS, a ich celem powinno być pogłębienie zrozumienia działania systemu, jego mechanizmów, priorytetów i ograniczeń. Powinno to się przyczynić do bardziej świadomego pełnienia roli „partnera” w zarządzaniu programem.

III.2.7. Zasoby ludzkie w systemie zarządzania i wdrażania SPO RZL (Rozdział 3.2.6)

System instytucjonalny wdrażania tworzy Instytucja Zarządzająca, dwie Instytucje Pośredniczące oraz 21 Instytucji Wdrażających (w tym 16 WUP). Ogółem w systemie zarządzania i wdrażania zatrudnionych jest 564 pracowników merytorycznych. Ogólna charakterystyka zasobów ludzkich przeprowadzona została na podstawie wyników badania ankietowego przeprowadzonego na próbie 386 osób, co stanowi 68,4% całej populacji osób zatrudnionych w systemie zarządzania i wdrażania SPO RZL. Poniższy opis nie dotyczy więc rzeczywistej charakterystyki osób zatrudnionych w SPO RZL, ale ze względu na bardzo duży odsetek osób przebadanych, stanowi wiarygodne źródło informacji, pozwalające na formułowanie wniosków co do całej populacji.

Pracownicy zaangażowani we wdrażanie SPO RZL to w większości ludzie młodzi, którzy nie przekroczyli 35 roku życia. Są dobrze wykształceni – 94% ma wykształcenie wyższe. Zdecydowana większość pracowników to osoby o krótkim stażu pracujące w obecnym miejscu pracy nie dłużej niż dwa lata.

Zdecydowana większość pracowników deklaruje, że rozumie swoją rolę we wdrażaniu SPO RZL, zna swój zakres obowiązków i zna pisemne procedury, które dotyczą wykonywanych przez nich zadań i czynności zawodowych. Pracownicy nie zgłaszają uwag do wyposażenia technicznego swojego miejsca pracy

Pracownicy zatrudnieni przy SPO RZL wskazują na dobrą atmosferę i partnerskie stosunki panujące w miejscu pracy. Wykazują bardzo wysoki poziom motywacji do wykonywanej pracy, mają poczucie spełniania ważnego zadania, identyfikują się z jego celami, wykazują wysokie zaangażowanie oraz wysoko oceniają zaangażowanie swoich kolegów. Przy tym mają poczucie „wyróżniania się” od pracowników innych komórek organizacyjnych instytucji macierzystych (patrz Rozdział 3.2.6). Zdecydowana większość respondentów uważa, że komórki organizacyjne zajmujące się wdrażaniem SPO RZL wyróżniają się na tle całej instytucji:

- większym obciążeniem pracą (46,9% wskazań),
- większym zaangażowaniem pracowników w wykonywane obowiązki (40,9% wskazań),
- wyższym poziomem kompetencji pracowników (25,6% wskazań).

Nie wyróżniają się natomiast poziomem zarobków (tylko niecałe 5% respondentów jest tego zdania). Biorąc pod uwagę, że poziom zarobków respondentów jest przez nich samych oceniany zdecydowanie negatywnie, może to być przyczyną narastającej frustracji pracowników i obserwowanej rotacji kadr w instytucjach tworzących system zarządzania i wdrażania.

Rotacja pracowników jest bardzo ważnym problemem systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL sygnalizowanym w wywiadach. Przyczyną jest narastająca frustracja młodych, dobrze wykształconych pracowników, którzy mają poczucie, że pracują intensywnie i z zaangażowaniem, a nie są stosownie do tego wynagradzani. Rotacja pracowników jest kosztowna - nowi pracownicy wymagają intensywnych szkoleń i wzmożonego nadzoru dopóki nie nabiorą doświadczenia. Wiąże się to konkretnymi kosztami, które ponosi system, nie mówiąc już o zmniejszeniu efektywności i zwiększeniu poziomu ryzyka związanego z brakiem doświadczenia nowej kadry. W tej sytuacji warto zastanowić się nad bardziej kompleksową polityką kadrowo-płacową i rozwoju zasobów ludzkich (np. ścieżki kariery) w Instytucjach Zarządzającej i Wdrażających SPO RZL.

III.2.8. Efektywność kosztowa (Rozdział 3.3)

Przeciętny całkowity kwartalny koszt administrowania na Instytucję Wdrażającą kształtuje się na poziomie 230 tys. zł, gdzie 192 tys. stanowią koszty wynagrodzeń a 38 tys. pozostałe koszty. Średni kwartalny koszt wynagrodzeń Instytucji Wdrażającej związany z obsługą SPO RZL wynosi 192 tys. zł, a średni koszt wynagrodzeń finansowany z pomocy technicznej wynosi 122 tys. zł (64,5%).

Stosunek średnich kosztów administrowania do planowanych wydatków na lata 2004 – 2006 kształtuje się na poziomie 1,06%. Wskaźnik ten został wyliczony dla wszystkich analizowanych jednostek, dla których dane były dostępne (tj. PFRON, USC, BWEFS MENiS, DWF MGIP, PARP oraz wszystkich WUP-ów). Biorąc pod uwagę wyłącznie dane dotyczące WUP (Działania 1.2 i 1.3) wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 2,02%.

Jest on stosunkowo niski biorąc za miarę odniesienia np. do poziomu kosztów administrowania programami przedakcesyjnymi przez agencje wdrażające, który ustalił się „historycznie” na poziomie 5% do 7% budżetu programu. Podobny poziom kosztów zarządzania, co prawda w przypadku programów innowacyjnych, przewiduje Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 wg. którego *„Dla Inicjatyw Wspólnotowych, działań innowacyjnych i specjalnego programu PEACE II, limit <poziomu kosztów zarządzania programem> powinien wynosić 5% całkowitego udziału funduszy strukturalnych.”*

Biorąc pod uwagę dużą rotację kadr, która jest bardzo ważną i kosztowną barierą wdrażania programu (patrz uwagi powyżej i Rozdział 3.2.10), ponownie wracamy do rekomendacji wprowadzenia zmian w polityce kadrowo-płacowej Instytucji Zarządzającej i Wdrażających SPO RZL.

III.2.9. Wsparcie systemu zarządzania i wdrażania działaniami finansowanymi z Priorytetu 3 „Pomoc techniczna”

Badanie pozwala na generalnie pozytywną ocenę zaprojektowanego zakresu pomocy technicznej. Ewaluatorzy nie stwierdzili luk w stworzonych możliwościach wsparcia (może z wyjątkiem możliwości zatrudniania ekspertów do pracy w Komisjach Oceny Projektów), nie stwierdzili też występowania zbędnych typów projektów. Wydaje się więc, że zakres wsparcia jest zaprojektowany właściwie. Badanie nie wykazało występowania sytuacji niewłaściwego wykorzystywania środków przez beneficjentów, pozwoliło natomiast na odnotowanie ogólnie dobrej oceny beneficjentów wobec stworzonych możliwości wsparcia. Trudność w ocenie skuteczności wdrażania Priorytetu 3 „Pomoc techniczna” stwarza fakt, że w Uzupełnieniu Programu nie zdefiniowano żadnych wskaźników na poziomie produktów, rezultatów i oddziaływania.

Stwierdzono pewne szczegółowe problemy przy realizacji Priorytetu 3 „Pomoc techniczna”:

- zarówno beneficjenci jak i członkowie KS mają problemy z interpretacją szczegółowych zapisów dokumentów programowych, zwłaszcza w zakresie dopuszczalności wydatków, stwierdzają też pewne braki w zakresie możliwości uznawania niektórych kosztów),
- beneficjenci nie mają wystarczających umiejętności w zakresie przygotowywania dobrych wniosków,
- sposób prezentowania wniosków podczas posiedzeń KS jest słabym punktem systemu – prezentacje są często źle przygotowane, a osoby prezentujące wnioski niewiele o nich wiedzą,

- do momentu przeprowadzania badania nie wykorzystano wielu możliwości jakie stwarzają zapisy dokumentów programowych w obszarze pomocy technicznej (słabą stroną jest zwłaszcza brak systemu szkoleń dla instytucji uczestniczących we wdrażaniu); uznanie wystarczalności działań realizowanych w ramach projektu Phare okazało się w ocenie ewaluatorów nieuzasadnione,
- nałożenie na KS obowiązku weryfikacji kwalifikowalności wydatków nie zdaje egzaminu z powodu niejasności zapisów dokumentów programowych, słabego przygotowania członków KS do pełnionych przez nich roli, realizowania tych zadań dorywczo, braku czasu na rzetelną analizę dokumentów, a także w pewnej mierze brak zrozumienia istoty pomocy technicznej,
- z powyższych względów przyjęcie zasady opiniowania wniosków z zakresu pomocy technicznej przez gremium społeczne nie wydaje się najlepszym rozwiązaniem, nie jest tu bowiem niezbędny mechanizm kontroli społecznej, ponieważ typy wsparcia są wąsko zdefiniowane, a przedkładane projekty nie konkurują ze sobą,
- IZ nie komunikuje się z pozostałymi beneficjentami pomocy technicznej w sposób wystarczający, a zwłaszcza w obszarze schematów a Działania 3.1 i 3.2.

Ewaluatorzy przedkładają następujące rekomendacje:

- niezbędne jest wzmocnienie systemu wewnętrznej informacji o wszystkich możliwościach, jakie stwarza pomoc techniczna (promocja wewnętrzna – w ramach systemu wdrażania),
- przydatne jest opracowanie uporządkowanej informacji o kwalifikowalności typów projektów i wydatków, należy jednak unikać nadmiernej szczegółowości, aby nie usztywnić systemu i nie stwarzać ryzyka odrzucenia w przyszłości rozliczenia części kosztów jako niekwalifikowalnych,
- należy przyspieszyć wdrażanie pełnego zakresu wsparcia w ramach schematu a i b Działania 3.1 (w odniesieniu do Działania 3.2 nasze badanie będzie pogłębione w Fazie III i wówczas dopiero możliwe będzie jednoznaczne dokonanie oceny w tym zakresie),
- rozważyć należy rezygnację z tzw. uspołecznienia procesu wdrażania pomocy technicznej; gdyby to jednak okazało się nie możliwe z racji nadrzędnych, a także zanim dokonana zostanie weryfikacja tego pomysłu, pilnie należy:
 - zintensyfikować szkolenia dla członków KS,
 - opracować i upowszechnić wśród członków KS przejrzyste syntetyczne opracowania dotyczące celów pomocy technicznej, możliwych form wsparcia, kwalifikowalności kosztów itp.,
 - zwoływać posiedzenia częściej, o ile następuje zwiększony napływ wniosków,
 - przestrzegać terminów przekazywania wniosków przewidzianych do dyskusji na posiedzeniu KS,
 - zwrócić większą uwagę na jakość prezentacji wniosków na posiedzeniach KS,
- rozważyć należy możliwość przeniesienia obowiązku weryfikacji kwalifikowalności wydatków z KS na Instytucję Wdrażającą Priorytet 3,
- zintensyfikować szkolenia dla instytucji – beneficjentów pomocy technicznej z zakresu możliwego wsparcia oraz z zakresu tworzenia projektów i przygotowywania wniosków.

IV. Ocena systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL

Skuteczność osiągnięcia celów operacyjnych

Zadania systemu zarządzania i wdrażania mogą być oceniane w dwóch aspektach:

- skuteczności osiągnięcia celów operacyjnych,
- skuteczności osiągnięcia celów programowych.

Miarą skuteczności osiągnięcia celów operacyjnych będzie stan zaawansowania kontraktowania i wydatkowania programu. Wyniki przeprowadzonej analizy wykazują, iż na koniec II kwartału 2005 r. wartość wydatków poniesionych przez beneficjentów w ramach realizowanych projektów wyniosła 3,98% ogółu alokacji SPO RZL. W przypadku dokonanych płatności wartość ta ukształtowała się na poziomie 0,98%. Plany wydatkowania nie zostały wykonane w 2004 roku i nie będą prawdopodobnie wykonane także w roku bieżącym (wartość poniesionych wydatków w roku 2004 stanowiła jedynie 1,21% planu wydatków na rok 2004, natomiast dla roku 2005 - na koniec półrocza wyniosła 1,87% wartości planów określonych w Ramowych Planach Realizacji Działań).

W tym kontekście ogólna ocena skuteczności wdrażania SPO RZL dla całego systemu wdrażania jest niesatysfakcjonująca.

Skuteczność osiągnięcia celów programowych

W związku z niewielkim zaawansowaniem programu i niedużą liczbą faktycznie realizowanych projektów trudno ocenić skuteczność programu w chwili obecnej. Można oceniać skuteczność tych działań, które są zakończone lub mocno zaawansowane. Ocena osiągnięcia wskaźników produktów w działaniach 1.2 i 1.3 jest dobra. Zadowolające są też wskaźniki rezultatów.

Efektywność kosztowa zarządzania programem

Efektywność kosztową zarządzania programem scharakteryzowaliśmy proporcją średnich kosztów administrowania do planowanych wydatków. Biorąc pod uwagę lata 2004 – 2006 wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 1,1%.

Jest on stosunkowo niski biorąc za miarę odniesienia np. poziom kosztów administrowania programami przedakcesyjnymi przez agencje wdrażające, który ustalił się „historycznie” na poziomie 5% do 7% budżetu programu.

Koszty administrowania programami przez Instytucje Wdrażające to głównie koszty wynagrodzeń (około 80%). Niski poziom wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie SPO RZL jest przyczyną dużej rotacji kadr, która w sposób bardzo istotny zmniejsza skuteczność i efektywność wdrażania oraz rodzi dodatkowe koszty (szkolenia nowych pracowników, niska efektywność pracy, konieczność wzmożonego nadzoru, zmniejszenie bezpieczeństwa środków publicznych). Konieczna jest w związku z tym zmiana polityki kadrowo-płacowej w instytucjach zarządzających i wdrażających SPO RZL.

Efektywność osiągnięcia celów programu.

Porównując niski poziom wydatkowania i nieco wyższy poziom wykonania wskaźników produktu można wnioskować, że efektywność osiągnięcia celów programu, w odniesieniu do poziomu produktów i rezultatów jest lepsza niż zakładano. Na tym etapie jednak bardzo trudno jest przesądzać o tym czy tendencja ta się utrzyma.

Bezpieczeństwo środków

Przyjęte rozwiązania w zakresie nadzoru nad prawidłowym wydatkowaniem środków nie budzą zastrzeżeń. Odnosimy wręcz wrażenie, że system jest bardziej nastawiony na

kontrolę niż tego wymagają istniejące procedury. Przykładowo odnotowaliśmy praktykę uzupełniania przez Instytucje Wdrażające dokumentacji aplikacyjnej o dodatkowe załączniki, precyzyjniej niż standardowe, opisujące budżet projektów zgłaszanych przez wnioskujących. Dodatkowe funkcje kontrolne pełnią też Instytucje Pośredniczące – stanowiąc trzeci stopień kontroli kwalifikowalności wydatków.

Jednocześnie zwracamy uwagę, że przy obecnym braku spójności systemu monitorowania merytorycznego projektów z płatnościami, podstawowa zasada monitorowania i zarządzania finansami projektów, zgodnie z którą dokonywanie płatności jest uzależnione od postępu realizacji projektu, w przypadku SPO RZL nie może zostać zastosowana.

Rekomendujemy sprzężenie systemu monitoringu merytorycznego z systemem wnioskowania o płatność. Może to nastąpić w drodze uregulowań proceduralnych zobowiązujących służby finansowe do uwzględniania przed podjęciem decyzji treści raportów merytorycznych.

Przejrzystość

Przejrzystość przyznawania pomocy oznacza równy dostęp potencjalnych beneficjentów do pomocy w tym dostęp do informacji - ten aspekt spełniania przez system zasady przejrzystości będzie analizowany w Fазie III badania.

Przejrzystość oznacza także jasne i jednoznaczne, niedyskryminujące kryteria przyznawania pomocy. Odnosi się to głównie do etapu kontraktowania. W procedurze konkursowej zachowane są główne zasady przejrzystości wyboru wniosków. Decyzje podejmowane są przez komisje, złożone przez niezależnych ewaluatorów. Istnieją publicznie znane kryteria przyznawania pomocy, istnieje odpowiedni nadzór nad tym procesem. To co jedynie może budzić wątpliwości to nie do końca zrozumiałe kryteria oceny wniosków i brak ich jednolitej interpretacji. Przejrzyste kryteria to przecież takie, które obie strony – oceniający i oceniany - rozumieją w ten sam sposób. Ta kwestia będzie analizowana w Fазie III badania.

Partnerstwo

Zasada partnerstwa w zarządzaniu programami finansowanymi z funduszy strukturalnych może być analizowana pod różnymi kątami. Podstawowa płaszczyzna analizy dotyczyć będzie roli partnerów społeczno-ekonomicznych w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL. Realizują oni praktycznie tę zasadę poprzez uczestnictwo w Komitetach Sterujących i Komitecie Monitorującym.

Skuteczność działania Komitetu Monitorującego i Komitetów Sterujących zależy, po pierwsze od kompetencji w jakie zostały wyposażone, po drugie, od tego czy są rzeczywistymi reprezentantami środowisk społeczno-gospodarczych i wreszcie po trzecie od ich aktywności w realizacji powierzonych im zadań.

Komitety Sterujące mają możliwość rzeczywistego wpływu na decyzje strategiczne dotyczące wdrażania programu poprzez opiniowanie Ramowych Planów Realizacji Działań, będących dokumentem planistycznym Instytucji Wdrażających i stanowiących załącznik do umów finansowania pomiędzy Instytucją Zarządzającą i Instytucją Wdrażającą. Komitet Monitorujący został wyposażony w szereg uprawnień pozwalających na rzeczywiste wpływanie na kształt programu (m.in. przyjmuje kryteria wyboru wniosków zapisane w Uzupełnieniu Programu, może wprowadzać zmiany do Uzupełnienia Programu).

Analiza aktywności członków Komitetów Sterujących i Komitetu Monitorującego wskazuje na większą skuteczność tych ostatnich w wypełnianiu przypisanych im zadań. Kwestią otwartą pozostaje pytanie na ile przedstawiciele instytucji reprezentowanych w komitetach rzeczywiście reprezentują swoje środowiska. Nie odnotowaliśmy żadnych przykładów „zorganizowanego” konsultowania opinii członków komitetów z reprezentowanymi przez siebie środowiskami.

1. Wprowadzenie

1.1. Główne założenia i cele badania,

Głównym celem badania jest „...uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat sposobu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006”, a badanie „...w równym stopniu powinno się skupiać na analizie zachodzących procesów i dynamice wdrażania programu, jak na badaniu istniejących struktur i mechanizmów zarządzania programem”.

Cel ogólny badania został podzielony na trzy cele szczegółowe:

Cel 1. Diagnoza (ocena stanu) systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL oraz wskazanie możliwości zwiększenia jego efektywności

W tym obszarze badanie skupi się na ocenie skuteczności i efektywności systemu zarządzania i wdrażania oraz rekomendacjach dotyczących poprawy istniejącej sytuacji.

Cel 2. Ocena pierwszych wyników realizacji SPO RZL

W tym obszarze badanie skupi się na dynamice procesu wdrażania poprzez ocenę skuteczności i efektywności wdrażania poszczególnych priorytetów, działań i schematów, na podstawie analizy głównie wskaźników wkładu i produktu.

Cel 3. Zebranie informacji niezbędnych do oceny ex-ante przyszłego programu sektorowego

W tym obszarze ewaluatorzy sformułują wnioski i rekomendacje, które będą mogły być wykorzystane „przy konstruowaniu systemu zarządzania i wdrażania przyszłego programu, tak aby uniknąć ewentualnych niedoskonałości istniejących w obecnym programie”.

Cel ten nawiązuje do dwóch poprzednich gdyż analiza systemu zarządzania i wdrażania nigdy nie jest celem samym w sobie ewaluacji, lecz zawsze prowadzona jest pod kątem jakości (użyteczności) osiąganych w programie efektów. Dlatego wnioski i rekomendacje powinny bazować na diagnozie problemów i barier zidentyfikowanych w ramach realizacji Celu 1 i Celu 2.

1.2. Opis przedmiotu badania,

Przedmiotem badania jest system zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SOP RZL).

Na system zarządzania i wdrażania SPO RZL składa się:

1. struktura instytucjonalna i rozwiązania organizacyjne,
2. procesy (i regulujące je procedury) zarządzania i wdrażania oraz
3. zasoby materialne i niematerialne systemu.

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich

Cele programu

Głównym celem Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich jest „budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich na drodze kształcenia, szkolenia i pracy”. Celem szczegółowym programu jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości. Harmonijny rozwój gospodarki ma zapewnić wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym.

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich realizowany jest poprzez przedstawione poniżej Priorytety i Działania.

Priorytet 1 – Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej

Działanie 1.1 – Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy

Działanie 1.2 – Perspektywy dla młodzieży

Działanie 1.3 – Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia

Działanie 1.4 – Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych

Działanie 1.5 – Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka

Działanie 1.6 – Integracja i reintegracja zawodowa kobiet

Priorytet 2 – Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy

Działanie 2.1 – Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie

Działanie 2.2 – Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku

Działanie 2.3 – Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki

Działanie 2.4 – Wzmocnienie zdolności administracyjnych

Priorytet 3 – Pomoc techniczna, celem której jest wzmocnienie zarządzania, monitorowania, oceny, systemów kontroli i ewaluacji SPO RZL, jak również zapewnienie informacji oraz promocja pomocy w ramach SPO RZL

Działanie 3.1 – Wsparcie zarządzania SPO RZL

Działanie 3.2 – Informacja i promocja działań SPO RZL

Działanie 3.3 – Zakup sprzętu komputerowego

1.2.1. Struktura instytucjonalna zarządzania i wdrażania SPO RZL

Za realizację Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich odpowiedzialne są następujące instytucje:

Institucja Zarządzająca

Institucja Zarządzająca oznacza instytucję administracji publicznej, wyznaczoną przez państwo członkowskie, odpowiedzialną za skuteczność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażania programu operacyjnego. W Polsce rolę Instytucji Zarządzającej SPO RZL pełni Ministerstwo Gospodarki i Pracy, a w jego ramach Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym.

Do zadań Instytucji Zarządzającej należy w szczególności:

- zapewnienie ogólnej koordynacji i postępu we wdrażaniu SPO RZL
- monitorowanie, we współpracy z Instytucją Płatniczą przepływu środków niezbędnych dla efektywnej realizacji działań SPO RZL
- przekazywanie do Komisji Europejskiej, we współpracy z Instytucją Płatniczą danych na temat postępów wdrażania SPO RZL

- przygotowanie rocznych sprawozdań z wdrażania SPO RZL, przekazywanie ich do Komitetu Monitorującego SPO RZL, a następnie do Komisji Europejskiej
- koordynacja opracowania Uzupełnienia Programu i w razie potrzeby jego dostosowanie
- prowadzenie oceny SPO RZL

Institucja Pośrednicząca

Istnieją dwie Instytucje Pośredniczące: a) Wydział Koordynacji w Departamencie Zarządzania EFS Ministerstwa Gospodarki i Pracy – Działania realizowane w ramach Priorytetu 1 SPO RZL, Działania 2.3 i 2.4 oraz Priorytet 3; b) Departament Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu – Działania 2.1 i 2.2 w ramach Priorytetu 2 SPO RZL

Institucja Zarządzająca SPO RZL deleguje część zadań w zakresie zarządzania poszczególnymi priorytetami lub działaniami Instytucjom Pośredniczącym. Na tej podstawie Instytucja Pośrednicząca wypełnia zadania związane z zarządzaniem, współpracując pomiędzy poziomem Instytucji Wdrażającej a Instytucją Zarządzającą.

Do zadań Instytucji Pośredniczącej należy w szczególności:

- przygotowanie sprawozdań z realizacji Priorytetów i Działań w ramach SPO RZL
- kontrola wniosków o dofinansowanie realizacji projektów składanych przez Instytucje Wdrażające
- weryfikacja i zatwierdzanie wniosków o płatność dla projektów własnych beneficjentów końcowych (Instytucji Wdrażających)
- weryfikacja i potwierdzanie wydatków poniesionych przez Instytucje Wdrażające wobec Instytucji Zarządzającej SPO RZL
- gromadzenie informacji o wykrytych nieprawidłowościach
- opracowanie rocznych i wieloletnich prognoz wydatków

Wszystkie te zadania dotyczą agregowania informacji/danych na poziomie priorytetu (w przypadku Priorytetu I i III) albo działań (Działania 2.1 i 2.2 oraz Działania 2.3 i 2.4).

Institucje Wdrażające

16 Wojewódzkich Urzędów Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Urząd Służby Cywilnej, Biuro Wdrażania EFS w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu oraz Departament Wdrażania EFS w Ministerstwie Gospodarki i Pracy

Institucje wdrażające to podmioty państwowe odpowiedzialne za zlecenie beneficjentowi (projektodawcy) realizacji projektu. Instytucje wdrażające są zatem tymi instytucjami, z którymi Beneficjenci mają najczęstszy kontakt. Do nich beneficjenci składają wnioski o dofinansowanie projektów w ramach SPO RZL. Instytucje wdrażające są określone dla każdego Działania w Uzupełnieniu Programu. Każde z Działań ma jedną Instytucję Wdrażającą.

Institucja wdrażająca jest odpowiedzialna między innymi za:

- otrzymywanie i formalną kontrolę zgodności wniosków składanych przez beneficjentów z przyjętymi procedurami, zapisami SPO RZL i Uzupełnieniem Programu oraz zapisami umowy finansowej działania zawartej pomiędzy Instytucją Wdrażającą a Instytucją Zarządzającą SPO RZL
- wybór projektów do realizacji w ramach SPO RZL
- podpisywanie umów z Beneficjentami na podstawie decyzji Instytucji Zarządzającej SPO RZL lub upoważnienia wynikającego z umowy finansowej działania zawartej pomiędzy Instytucją Zarządzającą SPO RZL a Instytucją Wdrażającą

Komitet Monitorujący

Komitet liczy 33 członków- po 11 przedstawicieli strony rządowej, samorządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych

Komitet Monitorujący powoływany jest przez Instytucję Zarządzającą w celu zapewnienia właściwego monitorowania, ewaluacji oraz efektywnego wdrażania programu operacyjnego. Zadaniem Komitetu jest zapobieganie jednostronnym ocenom m. in. poprzez czuwanie nad stosowaniem wypracowanych kryteriów i sposobu oceny programu. Zadania Komitetu Monitorującego zostały zapisane w Ustawie o Narodowym Planie Rozwoju z dnia 20 kwietnia 2004 roku (Dz. U. Nr 116, poz. 1206).

Komitety Sterujące

Komitety Sterujące powołane zostały przez Instytucję Zarządzającą w ramach każdego z trzech Priorytetów SPO RZL:

Komitet Sterujący dla Priorytetu 1 SPO RZL, Komitet Sterujący dla Działań 2.1 i 2.2 SPO RZL, Komitet Sterujący dla Działań 2.3 i 2.4 SPO RZL oraz Komitet Sterujący dla Priorytetu 3 SPO RZL

Komitety Sterujące pełnią funkcje doradcze w stosunku do Instytucji Zarządzającej SPO RZL poprzez :

- przekładanie Instytucji Zarządzającej opinii i zaleceń w sprawie rocznego podziału środków na projekty przeznaczone do współfinansowania z EFS przedkładane przez Instytucje Wdrażające
- opiniowanie i rekomendowanie do zaakceptowania przez Instytucję Zarządzającą Ramowych Planów Realizacji Działań przedstawianych przez Instytucje Wdrażające
- okresowe weryfikowanie postępów realizacji Ramowych Planów Realizacji Działań wdrażanych przez Instytucje Wdrażające
- opiniowanie i rekomendowanie Instytucji Zarządzającej przedkładanych przez Instytucje Wdrażające projektów wyłanianych w trybie pozakonkursowym, w tym projektów pomocy technicznej⁵

1.2.2. Wdrażanie programu – kluczowe procesy

Realizacja Programu odbywa się poprzez wdrażanie poszczególnych Działań na podstawie zawartych pomiędzy Instytucją Zarządzającą a Instytucjami Wdrażającymi umów finansowania działania. Umowa ma charakter ramowo-organizacyjny: reguluje prawa i obowiązki między Instytucją Zarządzającą a Instytucją Wdrażającą oraz wskazuje zasady regulowania relacji pomiędzy Instytucją Wdrażającą a beneficjentem (projektodawcą). Umowa podpisywana jest na cały okres realizacji Działania, przy czym wysokość środków przeznaczonych na realizację Działania w kolejnych latach budżetowych strony ustalają w formie corocznego aneksu, którym jest Ramowy Plan Realizacji Działania (RPRD) zatwierdzony przez Instytucję Zarządzającą po rekomendacji właściwego Komitetu sterującego.

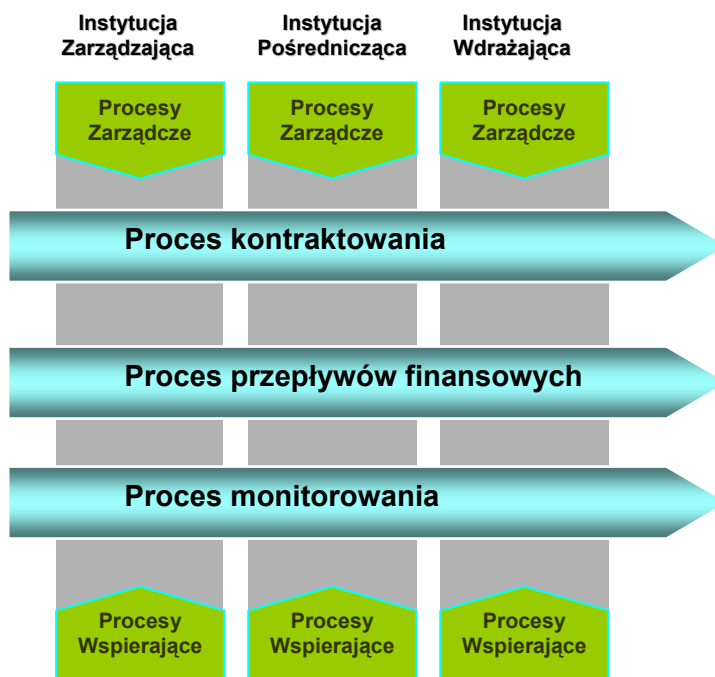
Wdrażanie traktowane jako proces można podzielić na trzy kluczowe procesy:

- proces kontraktowania,

⁵ W 2004 r. projekty rozszerzone przedłożone przez wojewódzkie urzędy pracy jako instytucje wdrażające w ramach Działań 1.2 i 1.3 były aprobowane przez funkcjonujące do czerwca 2004 Zespoły – komitety Sterujące.

- proces przepływów finansowych,
- proces monitorowania.

Procesy te przebiegają w poprzek struktury instytucjonalnej wdrażania, jak schematycznie pokazano na rysunku poniżej.



1.2.2.1. Proces kontraktowania

Konkursy i wybór projektów do realizacji w ramach SPO RZL

Procedury konkursowe

Konkursy na projekty w ramach schematu określonego dla danego Działania są ogłaszane i prowadzone przez Instytucję Wdrażającą, zgodnie z Ramowym Planem Realizacji Działania oraz Uzupelnieniem Programu SPO RZL. Projekty są realizowane na podstawie dwóch procedur: konkursowej i pozakonkursowej.

W przypadku procedury konkursowej dopuszcza się dwa jej typy:

konkursy otwarte – ogłoszenie o konkursie ukazuje się tylko raz na początku danego roku budżetowego, a wnioski od Beneficjentów napływają w sposób ciągły, aż do wyczerpania środków określonych na dany rok budżetowy.

konkursy zamknięte – terminy nadsyłania ofert są ściśle określone w RPRD i w ogłoszeniu o konkursie. W tym przypadku weryfikacja formalna przedkładanych projektów dokonywana jest również przez Instytucje Wdrażające, a ocena merytoryczna należy do Komisji Oceny Projektów.

W przypadku procedury pozakonkursowej – beneficjentami są konkretnie określone Instytucje Wdrażające lub właściwe departamenty Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, Urzędu Służby Cywilnej, Ministerstwa Zdrowia

oraz Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, Ochotnicze Hufce Pracy, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Do realizacji projektu wykonawca jest wyłaniany w drodze przetargu. Przetarg przeprowadzany jest przez beneficjenta (projektodawcę).

1.2.2.2. Proces przepływów finansowych

SPO RZL jest finansowany na poziomie Priorytetu w 75% z Europejskiego Funduszu Społecznego (tzw. prefinansowanie) i w 25% z krajowych środków publicznych (tzw. współfinansowanie), na które składają się środki budżetu Państwa, środki pochodzące z państwowych funduszy celowych (Fundusz Pracy i PFRON oraz w 2004 roku inne środki np. środek specjalny na wspieranie rządowych programów aktywizacji zawodowej pochodzący z rezerwy uwłaszczeniowej) i środki będące w dyspozycji (budżetach) jednostek samorządu terytorialnego. Oprócz nich budżet SPO RZL przewiduje niewielki, w stosunku do całości, ale wymagany – wkład własny środków prywatnych.

Wypłata refundacji jest dokonywana przez Instytucję Zarządzającą po zatwierdzeniu wniosku o refundację na poziomie Działania od beneficjenta końcowego (Instytucji Wdrażającej) przez Instytucję Pośredniczącą, MGiP lub MENiS, a następnie przez Instytucję Zarządzającą SPO RZL (MGiP). Wypłata refundacji jest dokonywana z rachunku programowego Instytucji Zarządzającej w NBP, odpowiednio, na rzecz budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego, Funduszu Pracy lub PFRON.

W ramach SPO RZL przewidziano, że beneficjent wyłoniony w konkursie może otrzymać środki na realizację projektu w formie dotacji lub na podstawie umowy pomiędzy Instytucją Wdrażającą a Beneficjentem o dofinansowanie projektu. Środki będą przekazywane transzami, zgodnie z harmonogramem, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie projektu.

1.2.2.3. Proces monitorowania

W celu zapewnienia skuteczności i poprawności realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich oraz przygotowania oceny osiągniętych rezultatów prowadzony jest monitoring wdrażania programu. Za monitorowanie postępów we wdrażaniu programu odpowiedzialny jest Komitet Monitorujący SPO RZL.

Do celów bieżącej sprawozdawczości służy System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK). System w założeniu powinien dostarczać danych na temat poszczególnych projektów oraz agregować dane w celu wyliczenia wskaźników wkładu (wskaźniki finansowe), produktu oraz rezultatu na wyższych poziomach (Działania, Priorytetu, Programu). Do chwili obecnej SIMIK nie uzyskał pełnej operacyjności. Uzupełnieniem dla głównego systemu jest Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego (PEFS). Podsystem umożliwia gromadzenie, przetwarzanie i agregowanie danych w odniesieniu do ostatecznych beneficjentów pomocy oraz monitorowanie efektów zrealizowanego wsparcia w sześć miesięcy po zakończeniu wdrażania poszczególnych projektów..

Beneficjenci zobowiązani są do sporządzania kwartalnych, rocznych i końcowych sprawozdań (w formie papierowej i elektronicznej) zgodnie z terminami wskazanymi w *Rozporządzeniu Ministra Gospodarki Pracy z dnia 22 września 2004 roku w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń*. Wraz z akceptacją sprawozdania okresowego beneficjenta za dany kwartał i końcowego z realizacji projektu

Instytucja Wdrażająca zobowiązana jest do przygotowania i przedłożenia Instytucji Pośredniczącej sprawozdań okresowych, rocznych i końcowych z realizacji Działania. Ostatnim szczeblem w sprawozdawczości są okresowe, roczne i końcowe sprawozdania z realizacji Programu.

1.2.3. Zasoby materialne i niematerialne systemu

Przedmiotem analizy będą również zasoby ludzkie i zaplecze techniczne jakim dysponują pracownicy uczestniczący w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL. W systemie zarządzania i wdrażania SPO RZL, na stanowiskach merytorycznych uczestniczy ponad 550 osób zatrudnionych w 24 instytucjach.

2. Opis zastosowanej metodologii

2.1. Opis koncepcji badania

2.1.1. Kryteria oceny

W świetle dokumentów⁶ stanowiących podstawę prawną interwencji funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej można sformułować następujący cel zarządzania funduszami strukturalnymi na poziomie programu operacyjnego.

Celem zarządzania interwencją funduszy strukturalnych jest skuteczne, efektywne i bezpieczne wykorzystanie funduszy, zapewnienie przejrzystości przyznawanej pomocy oraz zachowanie zasady partnerstwa na etapie programowania, wdrażania i ewaluacji.

Opisany powyżej cel zarządzania wskazuje bezpośrednio kryteria oceny, za pomocą których będziemy się starali oszacować czy i jakim stopniu rzeczywiste działania zarządcze w SPO RZL prowadzą do osiągnięcia celu zarządzania. Te kryteria to:

- Skuteczność, czyli stopień osiągnięcia zaplanowanych celów. Może być mierzona za pomocą różnych wskaźników, które generalnie będą porównywane z założonymi (planowanymi) poziomami wielkości charakteryzujących przebieg procesów. np. w przypadku procesu kontraktowania, będzie to stopień zakontraktowania środków programu odniesiony do zaplanowanego poziomu kontraktowania w przyjętym okresie oceny.
- Efektywność, czyli odniesienie osiągniętych efektów do kosztów ich osiągnięcia. W procesach wdrażania koszty wdrażania to głównie koszty operacyjne instytucji tworzących system wdrażania. Wszędzie tam, gdzie w przypadku skuteczności uda się zdefiniować mierzalne wskaźniki ilościowe, będzie również można zmierzyć ich efektywność.
- Bezpieczeństwo środków publicznych, rozumiane głównie jako bezpieczeństwo przepływów finansowych. Zachowanie bezpieczeństwa przepływów finansowych jest podstawową przesłanką tworzenia efektywnych systemów zarządzania programami publicznymi i skutecznych mechanizmów kontroli przepływu środków.
- Przejrzystość przyznawania pomocy, czyli równy dostęp beneficjentów i opinii publicznej do informacji, jasne i jednoznaczne, niedyskryminujące kryteria przyznawania pomocy, unikanie konfliktu interesów, stosowanie zasady „dwóch par oczu” (kontrola przez dwie niezależne osoby) przy podejmowaniu decyzji.
- Partnerstwo, czyli zapewnienie na każdym etapie cyklu życia programu, jak najszerszego udziału partnerów społecznych w realizacji programu. Powinni oni być informowani i konsultowani na etapie programowania, następnie uczestniczyć w procesie wyboru projektów, w ciałach doradczych i monitorujących, być odbiorcami ewaluacji okresowych i ewaluacji ex-post.

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) 1260/99 z 21 czerwca 1999r, Rozporządzenie Komisji (WE) 438/2001 z 2 marca 2001 r,

2.1.2. Badanie funkcjonowania systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL (Faza I)

2.1.2.1. Cel badania

Celem badania było przeprowadzenie oceny funkcjonowania systemu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich, jego rozwiązań systemowych, struktury instytucjonalnej, kluczowych procesów oraz zasobów.

2.1.2.2. Pytania badawcze

Podstawowe pytania badawcze w Fazie I brzmiały::

- Czy możliwe są alternatywne rozwiązania systemowe, które pozwoliłyby na większą skuteczność i efektywność systemu zarządzania i wdrażania?
- Czy zadania są wykonywane skutecznie, efektywnie, w sposób zapewniający bezpieczeństwo środków publicznych oraz zachowanie zasad przejrzystości, i partnerstwa?
- Które z problemów występujących przy zarządzaniu i wdrażaniu programu są najistotniejsze, jakie są ich przyczyny i jakie są możliwości zapobiegania im?
- Czy system jest spójny?

2.1.2.3. Etapy badania

Badanie realizowano według następującej sekwencji działań:

Analiza rozwiązań systemowych.

Cel badania

Celem badania była ocena czy możliwe są alternatywne rozwiązania systemowe podnoszące skuteczność i efektywność systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL.

Przedmiot badania

Badanie objęło rozwiązania systemowe systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL oraz wybranych programów realizowanych w Irlandii oraz Wielkiej Brytanii. Analiza skoncentrowała się na strukturze zarządzania i wdrażania, podziale zadań pomiędzy poszczególne instytucje, rozwiązaniach systemowych w realizacji procesów kontraktowania, przepływów finansowych i monitorowania.

Technika badania

Analiza dokumentów

Analiza kluczowych procesów programu

Cel badania

Celem badania była :

- Identyfikacja obszarów problemowych w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL w świetle przyjętych kryteriów oceny.
- dokonanie hierarchizacji problemów przez ewaluatorów,

Przedmiot badania

Przedmiotem badania były kluczowe procesy realizowane przez system tj.: kontraktowanie, przepływy finansowe i monitorowanie. Analiza procesu kontraktowania uwzględniała procedurę konkursową i pozakonkursową. Dokonaliśmy także analizy zgodności kryteriów wyboru projektów z dokumentami programowymi

Technika badania

Badaniem zostały objęte dokumenty regulujące sposób realizacji zadań w poszczególnych instytucjach tworzących systemu zarządzania i wdrażania.

Krok 1. Analiza poszczególnych działań (czynności) składających się na proces

Krok 2. Identyfikacja potencjalnych problemów dotyczących nieskuteczności, nieefektywności, nie zachowania bezpieczeństwa, przejrzystości i zasady partnerstwa w zarządzaniu środkami programu

Krok 3. Dokonanie wstępnej diagnozy przyczyn występowania problemów i identyfikacji istniejących sposobów zapobiegania problemom

Krok 4. Dokonanie wartościowania każdego z zidentyfikowanych obszarów problemowych pod kątem przyjętych kryteriów oceny:

Krok 5. Hierarchizacja problemów pod kątem ich istotności, prawdopodobieństwa wystąpienia i skuteczności stosowanych metod zapobiegania (patrz ramka)

Hierarchizacja problemów

Dla oceny istotności i prawdopodobieństwa stosowaliśmy oceny od 1 do 5, gdzie 5 oznacza dużą istotność problemu i duże prawdopodobieństwo wystąpienia problemu. W przypadku skuteczności zapobiegania stosowaliśmy skalę odwrotną (tabela poniżej).

Ocena	Istotność	Prawdopodobieństwo wystąpienia	Skuteczność zapobiegania
1	Nie wpływa na skuteczność, efektywność, bezpieczeństwo, przejrzystość, partnerstwo	Prawdopodobieństwo wystąpienia problemu jest znikome	Istnieją procedury zapobiegające pojawieniu się problemu, wysoka skuteczność zapobiegania
5	Duży wpływ na skuteczność, efektywność, bezpieczeństwo, przejrzystość, partnerstwo	Bardzo duże prawdopodobieństwo wystąpienia problemu	Nie ma procedur zapobiegania problemowi

W wyniku pomnożenia przez siebie ocen przyznanych istotności, prawdopodobieństwu i skuteczności zapobiegania otrzymaliśmy łączną wagę zidentyfikowanego problemu. W dalszej części badania koncentrowaliśmy uwagę na tych obszarach problemowych, które uzyskały największą wagę. Techniki te stosowaliśmy także do hierarchizacji problemów zidentyfikowanych przez respondentów wywiadów z pracownikami uczestniczącymi we wdrażaniu SPO RZL. Wyniki „rankingu” problemów dokonane przez respondentów wywiadów znajdują się w załączniku 4 i opisane są w Rozdziale 3.2.10.

Analiza sposobu realizacji zadań przez instytucje systemu zarządzania i wdrażania .

Cele badawcze:

Cel 1: Identyfikacja obszarów problemowych w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL w świetle przyjętych kryteriów oceny oraz hierarchizacja problemów przez uczestników systemu,.

Technika badania

Przeprowadzenie eksperckich pogłębionych wywiadów indywidualnych z respondentami na podstawie przygotowanego zestawu pytań zamkniętych i otwartych.

Cel 2. Odtworzenie sposobu postrzegania systemu zarządzania i wdrażania przez jego uczestników, kwantyfikacja zjawisk i ocen zauważonych podczas wcześniejszych etapów badania,

Technika badania

Badanie miało charakter samowypełniającej ankiety papierowej. Badaniem objęte były wszystkie osoby uczestniczące w programie (a więc zarówno te, które pracują na etatach powstałych na potrzeby SPO RZL, jak i te, które faktycznie zajmują się wdrażaniem programu)

Cel 3: Ustalenie przyczyn problemów oraz wskazanie metod zapobiegania problemom w systemie zarządzania i wdrażania

Technika badania

Badanie o charakterze diagnostycznym przeprowadzone było w formie wywiadu grupowego.

Cel 4: Sformułowanie rekomendacji co do sposobów zapobiegania problemom w zarządzaniu i wdrażaniu programu

Technika badania

Przeprowadzono eksperckie wywiady indywidualne z osobami posiadających uprawnienia w zakresie zarządzania procesami i mający wpływ na kształt procedur z instytucji zarządzającej.

Przedmiot badania

Przedmiotem badania były kluczowe procesy realizowane przez system, tj.: kontraktowanie, przepływy finansowe i monitorowanie. Analiza dotyczyła rzeczywistego przebiegu działań i czynności w ramach kluczowych procesów.

Analiza skuteczności działań mających na celu wsparcie procesu zarządzania i wdrażania w ramach „Pomocy technicznej”

Cel badania

Celem badania jest ocena skuteczności działań mających na celu wsparcie procesu zarządzania i wdrażania realizowanych w ramach Priorytetu 3 „Pomoc

techniczna”. W szczególności naszym celem było znalezienie odpowiedzi na pytania:

- Czy środki finansowe przeznaczone na pomoc techniczną zostały właściwie zaplanowane – jakie obszary z punktu widzenia skutecznego wsparcia zarządzania i wdrażania programu zostały objęte pomocą techniczną? Czy zostały objęte w sposób wystarczający? Czy są obszary, które należałoby jeszcze objąć pomocą techniczną?
- Jakie instrumenty pomocy technicznej (Działania, schematy, typy projektów) są najskuteczniejsze, a jakie najmniej skuteczne?
- Czy system udzielania wsparcia z pomocy technicznej jest właściwie zaprojektowany z punktu widzenia jego skuteczności?
- Czy środki pomocy technicznej są właściwie wykorzystywane przez beneficjentów?

Przedmiot badania

Przedmiotem badania będą rozwiązania programowe, systemowe i praktyka wdrażania Priorytetu 3 „Pomoc techniczna”,

Techniki badawcze

Analiza dokumentacji, wywiady z beneficjentami pomocy i Komitetem Sterującym ds. Pomocy technicznej.

Ocena roli partnerów społeczno-ekonomicznych w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL

Cel badania

Celem badania jest ocena roli partnerów społeczno-ekonomicznych w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL. W szczególności naszym celem było znalezienie odpowiedzi na pytania:

- Czy struktury powołane w programie w celu zapewnienia praktycznej realizacji zasady partnerstwa ich uprawnienia i sposób działania zapewniają rzeczywisty wpływ partnerów społeczno-ekonomicznych na przygotowanie i wdrażanie programu?
- Jakie są główne problemy w rzeczywistym oddziaływaniu partnerów społeczno-ekonomicznych na proces wdrażania programu, jakie są ich przyczyny i sposoby zapobiegania?
- Czy struktura i skład komitetu monitorującego i Komitetów Sterujących jest właściwy i reprezentatywny? Jakie jeszcze instytucje powinny być reprezentowane a jakie nie powinny być reprezentowane w komitetach?
- Czy sposób wyłaniania członków komitetów był przejrzysty?

Przedmiot badania

Przedmiotem badania będą rozwiązania programowe, systemowe i praktyka działania partnerów społeczno-ekonomicznych w przygotowaniu i wdrażaniu SPO RZL:

Technika badania

Analiza dokumentacji, wywiady indywidualne z pracownikami systemu zarządzania i członkami Komitetów Sterujących i Komitetu Monitorującego.

Analiza kosztów działania systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL

Cel badania

Celem badania była analiza wysokości kosztów związanych z działaniem systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL oraz ocena efektywności kosztowej całego systemu i poszczególnych instytucji.

W szczególności naszym celem było znalezienie odpowiedzi na pytania:

- Jaki jest koszt obsługi administracyjnej programu SPO RZL w rozbiciu na koszty Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących, Instytucji Wdrażających, Komitetów Sterujących i Komitetu Monitorującego?
- Jakie są koszty wdrażania i zarządzania systemem w rozbiciu na ich rodzaje dla poszczególnych instytucji?
- Czy występuje zróżnicowanie efektywności wydatkowania środków (koszt administracyjne do kwoty zarządzanej) w Instytucjach Wdrażających i jakie są prawdopodobne przyczyny tego zróżnicowania?

Przedmiot badania

Badaniu zostały poddane dane finansowe dotyczące kosztów obsługi administracyjnej programu SPO RZL w podziale na koszty Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących, Instytucji Wdrażających, Komitetów Sterujących i Komitetu Monitorującego.

Technika badania

Badanie ankietowe służb finansowych instytucji tworzących system zarządzania i wdrażania

2.1.3. Badanie dynamiki wdrażania programu (Faza II)

2.1.3.1. Cel badania

Celem badania było przeprowadzenie przekrojowej analizy dynamiki wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich jako całości, poszczególnych priorytetów, działań oraz schematów.

2.1.3.2. Pytania badawcze

Celem badania było w szczególności uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

- Jak kształtuje się dynamika wdrażania SPO RZL, jako całości, poszczególnych priorytetów, działań oraz schematów w badanym okresie?
- Czy występują opóźnienia we wdrażaniu programu i jakie są ich przyczyny i perspektywy ich nadrobienia?
- Jakie są zróżnicowania i ich prawdopodobne przyczyny w osiąganiu efektów założonych w poszczególnych priorytetach, działaniach i schematach?

Przedmiot badania

Przedmiotem badania były dane z dokumentów programowych, planów wdrażania poszczególnych Instytucji Wdrażających i dane z systemu monitoringu na temat wykonania zaplanowanych działań.

Analiza była prowadzona w ujęciu całościowym (w odniesieniu do ostatniego okresu sprawozdawczego), oraz przekrojowym (dla poszczególnych okresów sprawozdawczych).

Technika badania

Analiza dokumentów

2.2. Przebieg badań

2.2.1. Analiza rozwiązań systemowych w SPO RZL

Przedmiotem analizy było polskie prawodawstwo dotyczące systemu zarządzania w kontekście rozwiązań prawodawstwa unijnego dotyczącego systemu zarządzania programami operacyjnymi finansowanymi z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Analizie poddana została ustawa o Narodowym Planie Rozwoju oraz akty wykonawcze do tej ustawy. Ewaluatorzy zwrócili szczególną uwagę na zakres i formę transpozycji unijnego prawodawstwa w zakresie zarządzania programami operacyjnymi do polskiego systemu prawnego w kluczowych obszarach: kontraktowania środków, przepływów finansowych oraz monitorowania.

W celu porównania systemu wdrażania SPO RZL z rozwiązaniami stosowanymi w innych krajach, analizie poddany został system wdrażania programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w Irlandii oraz Wielkiej Brytanii. Punktem wyjścia dla analizy były unijne wymogi systemów wdrażania i zarządzania programami. Szczególny nacisk położony został na poznanie problemów, jakie w związku z wdrażaniem programów, występują w Irlandii i Wielkiej Brytanii oraz sposobów, w jaki te problemy są rozwiązywane. W związku z tym podstawowymi dokumentami analitycznymi były programy operacyjne (jednolite dokumenty programowe) oraz raporty z ewaluacji tych programów w połowie okresu programowania (mid-term evaluation reports).

Wyniki analizy, które zostały zamieszczone w raporcie częściowym z badania, dały ograniczone efekty. Spowodowane to było brakiem szczegółowych danych na temat systemów wdrażania stosowanych w tych krajach (informacje publikowane na ten temat były dalece niewystarczające), a także różną strukturą administracyjną w Polsce i wspomnianych krajach, co utrudniało wyciąganie użytecznych wniosków i prowadzenie porównań. Wyniki tej analizy zostały zamieszczone w raporcie częściowym z badania. Natomiast analiza wniosków z raportów ewaluacyjnych dotyczących wdrażania EFS w Wielkiej Brytanii i Polsce dostarczyła zespołowi ewaluatorów wskazówek na temat prawdopodobnych obszarów problemowych w polskim systemie, które okazały się bardzo pomocne przy przygotowywaniu scenariuszy wywiadów i badania ankietowego.

2.2.2. Badanie dokumentów opisujących procesy zarządzania i wdrażania SPO RZL

Przedmiotem analizy były kluczowe procesy realizowane przez system tj.: kontraktowanie, przepływy finansowe i monitorowanie, opisane w dokumentach wewnętrznych instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL. Analizie poddane zostały w szczególności podręczniki zarządzania i kontroli wszystkich instytucji biorących udział w procesie zarządzania i wdrażania SPO RZL oraz regulaminy Komitetu Monitorującego i Komitetów Sterujących. Wykaz procedur, które zostały poddane analizie w poszczególnych instytucjach zawiera Załącznik nr 1.

Ewaluatorzy dokonali wstępnej identyfikacji obszarów problemowych w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL w świetle przyjętych kryteriów oceny. Dokonali również hierarchizacji problemów poprzez przypisywanie wag problemom proporcjonalnie do istotności problemu, prawdopodobieństwa jego wystąpienia i odwrotnie proporcjonalnie do skuteczności zapobiegania.

Problemy zidentyfikowane w trakcie analizy procedur były m.in. przedmiotem wywiadów indywidualnych przeprowadzonych z pracownikami szczebla operacyjnego Instytucji Wdrażających, pośredniczących i instytucji zarządzającej oraz komitetu monitorującego i Komitetów Sterujących. W trakcie analizy przygotowano także „mapę” wywiadów indywidualnych i grupowych, która przyporządkowywała potencjalnych respondentów do analizowanych procesów.

2.2.3. Przeprowadzenie indywidualnych wywiadów pogłębionych

Scenariusz wywiadu indywidualnego miał budowę modułową. Każdy moduł odnosił się do określonego obszaru badawczego. Ewaluator w trakcie wywiadu zadawał pytania zawarte w jednym, dwu lub kilku modułach w zależności od respondenta i jego roli w procesie. Poszczególne moduły były przyporządkowane respondentom w postaci wspomnianej powyżej „mapy” wywiadów.

Każdy wywiad składał się z następujących części:

1. Wprowadzenie. Przedstawienie się ewaluatora. Wyjaśnienie celu wywiadu. Zapewnienie o poufności treści wywiadu i anonimowości respondenta. Poproszenie o pozwolenie nagrywania wywiadu.
2. Określenie przedmiotu wywiadu (Jednym z zadań Komitetu Monitorującego jest...Chciałbym porozmawiać o tym zadaniu.....)
3. Krótkie omówienie przez respondenta celu i sposobu realizacji zadania (Proszę krótko przedstawić jaki jest cel realizacji zadania, jak realizowane jest to zadanie)
4. Określenie roli respondenta w zadaniu (Jaka jest Pana/ Pani rola?; Za co Pan /Pani jest odpowiedzialny?)
5. Zadawanie pytań badawczych wg schematu:
 - pytanie badawcze
 - identyfikacja problemu
 - ustalenie przyczyn problemu
5. Hierarchizacja problemów

Szczegółowe scenariusze badawcze użyte przez ewaluatorów do każdego modułu przedstawione są w Załączniku 3.

Przeprowadzono 30 pogłębionych wywiadów indywidualnych z respondentami. Wywiady przeprowadzono w okresie od 24 czerwca do 18 lipca (jeden wywiad przeprowadzony został w pierwszym tygodniu sierpnia). Przeprowadzono 8 wywiadów z członkami Komitetów Sterujących, 2 z członkami Komitetu Monitorującego, 10 wywiadów z przedstawicielami Instytucji Wdrażających (w tym 4 WUP: Kielce, Katowice, Rzeszów, Łódź), 3 wywiady z przedstawicielami Instytucji Pośredniczących oraz 7 wywiadów z członkami Instytucji Zarządzającej. Opis próby zaplanowanej i zrealizowanej przedstawia poniższa tabela.

Instytucja	Liczba wywiadów	
	Planowana	Zrealizowana
Instytucja Zarządzająca	7 (6 wywiadów dotyczących kontraktowania, przepływów finansowych, , monitorowania i 1 odnośnie Pomocy technicznej)	6 (3 wywiady z tematu przepływy finansowe, 2 odnośnie monitorowania i 1 odnośnie Pomocy technicznej)
Instytucje pośredniczące	3 (z obu Instytucji Pośredniczących: DZF MGIP oraz DSEiFS MENiS)	3 (z obu Instytucji Pośredniczących: DZF MGIP oraz DSEiFS MENiS)
Instytucje wdrażające	10 (DWF MGIP, BWE MENiS, 2 z PFRON, PARP, USC, 4 WUP-y)	10 (DWF MGIP, BWE MENiS, 2 z PFRON, PARP, USC, 4 WUP-y)
Komitet Monitorujący	2 reprezentanci różnych środowisk	2 reprezentanci różnych środowisk
Komitety Sterujące	8 (po 2 z każdego Komitetu Sterującego)	8 (po 2 z każdego Komitetu Sterującego)
Razem:	30	30

Wywiady były przeprowadzane w miejscu pracy respondenta, trwały ok. 1,5 – 3 godzin. Większość wywiadów było nagrywanych na dyktafon, jednak niektórzy z respondentów nie zgodzili się na nagranie, w takich przypadkach odpowiedzi respondenta były notowane przez ewaluatora. Wywiady nagrane na dyktafon były poddane transkrypcji. Każdy z wywiadów był podsumowywany wspólnie przez ewaluatora i respondenta. Podsumowanie ustalało najważniejsze problemy zidentyfikowane w trakcie wywiadu oraz respondent był proszony o dokonanie hierarchizacji problemów, zgodnie z metodyką opisaną wcześniej.

2.2.4. Wywiady grupowe

Scenariusz wywiadu grupowego miał następującą strukturę:

- omówienie problemów przy zarządzaniu procesem (w tym analiza problemów zidentyfikowanych w wywiadach indywidualnych,
- poszukiwanie przyczyn, poprzez udzielenie odpowiedzi na pytanie „Dlaczego?” (Dlaczego występuje problem? Dlaczego środki zaradcze nie są skuteczne?),
- poszukiwanie rozwiązań, udzielenie odpowiedzi na pytanie o potencjalne metody zapobiegania.

W jednym wywiadzie wzięły udział osoby z tego samego szczebla działania programu, nie pozostające ze sobą w relacjach podrzędno-nadrzędnych (szef-podwładny).

Wywiady grupowe były zogniskowane na przebiegu trzech kluczowych procesów: kontraktowania, przepływów finansowych i monitorowania.

Kryteria rekrutacji do grup były ściśle związane z obsługą tych procesów. Wywiadami objęto osoby odpowiedzialne za te same procesy w różnych instytucjach i na różnych poziomach hierarchii tych instytucji, co pozwoliło zweryfikować uzyskane wyniki.

Przeprowadzono 8 wywiadów grupowych z pracownikami szczebla operacyjnego z różnych instytucji zaangażowanych w realizację tego samego procesu. Wywiady grupowe dotyczyły trzech kluczowych procesów: kontraktowania, przepływów finansowych i monitorowania. Oddzielnymi wywiadami objęto osoby odpowiedzialne za te same procesy w różnych instytucjach i na różnych poziomach hierarchii tych instytucji, co pozwoliło zweryfikować wcześniej zidentyfikowane problemy i analizować tylko te, które są problemami charakterystycznymi dla danej „kategorii” instytucji. Wywiady odbyły się w dniach 20-28 lipca i łącznie brało w nich udział 45 osób. Opis próby zaplanowanej i zrealizowanej zamieszczony został w poniższej tabeli.

Na wywiady zapraszano zawsze więcej osób niż zaplanowano licząc się z odmowami. Jednak w niektórych przypadkach stawili się wszyscy zaproszeni co skutkowało większą liczbą uczestników wywiadów grupowych niż planowano (45 zamiast 36-38). Dyskusja grupowa była kierowana przez dwie osoby (eksperta od zarządzania programem operacyjnym i wykwalifikowanego moderatora). Czas trwania wywiadu wynosił od 2 do 2,5 godziny. Przebieg wywiadów z przedstawicielami Instytucji Wdrażających był nagrywany na dwie kamery video. Dwa ostatnie wywiady z przedstawicielami Instytucji Pośredniczących i instytucji zarządzającej, z uwagi na niewielką liczbę zaproszonych respondentów (trzy osoby na każde spotkanie) były prowadzone przez jednego moderatora i nagrywane na dyktafon (bez rejestracji wizji). Transkrypcje z wywiadów będą podstawą do analizy i przygotowania raportu.

Lp.	Typ respondenta	Liczba osób planowanych do udziału w wywiadzie	Liczba osób które wzięły udział w wywiadzie
1.	Pracownicy komórek odpowiedzialnych za monitoring w instytucji zarządzającej i instytucjach pośredniczących	3	3
2	Pracownicy komórek odpowiedzialnych za płatności i przepływy finansowe w instytucji zarządzającej i instytucjach pośredniczących	3	3
3	Pracownicy komórek odpowiedzialnych za kontraktowanie w Instytucjach Wdrażających: PFRON, PARP, USC, DW EFS w MENiS, DW EFS w MGIP	5	5
4.	pracownicy komórek odpowiedzialnych za kontraktowanie w Instytucjach Wdrażających: 5-6 wybranych WUP	5-6	8
5.	Pracownicy komórek odpowiedzialnych za monitoring w Instytucjach Wdrażających: PFRON, PARP, USC, DW EFS w MENiS, DW EFS w MGIP	5	5
6.	Pracownicy komórek odpowiedzialnych za monitoring w Instytucjach Wdrażających: 5-6 wybranych WUP	5-6	8
7.	Pracownicy komórek odpowiedzialnych za płatności i przepływ finansów w Instytucjach Wdrażających: PFRON, PARP, USC, DW EFS w MENiS, DW EFS w MGIP	5	6
8.	Pracownicy komórek odpowiedzialnych za płatności i przepływ finansów w Instytucjach Wdrażających: 5-6 wybranych WUP	5-6	7
9.	Razem:	36-38	45

2.2.5. Ankieta samowypełnialna

Celem badania przy wykorzystaniu ankiety samowypełnialnej była ocena systemu przez jego uczestników, badanie satysfakcji pracowników z wykonywanej pracy, jak i ocena zasobów ludzkich systemu.

Do szczegółowych celów tej części badania należało:

- odtworzenie sposobu, w jaki system zarządzania i wdrażania SPO RZL postrzegany jest przez respondentów
 - kwantyfikacja zjawisk i ocen zauważanych podczas wcześniejszych faz badania (ile osób uważa, że ..., ile osób spotkało się z tym, że...)
 - zbadanie opinii wszystkich osób biorących udział w programie na temat jego silnych i słabych stron, wskazanie obszarów wymagających zmian oraz sugestii / propozycji zmian
 - zbadanie stopnia zrozumienia programu przez wszystkich jego uczestników
 - ocena współpracy z innymi osobami we własnej instytucji oraz w instytucjach współpracujących
- postrzeganie swojej organizacji, panującej w niej kultury i sposobu pracy w odniesieniu do sytuacji sprzed wprowadzenia SPO RZL
 - stopień przygotowania instytucji do wypełniania nowych zadań w ramach SPO RZL, działania podjęte w ramach tych przygotowań
 - zmiany w strukturze organizacji – co respondent robił zawodowo przed wprowadzeniem programu, czy pracował w tej samej instytucji, czy w innej (gdzie?)
 - stopień zaangażowania w realizację programu w relacji do innych zadań zawodowych
 - obciążenia wynikające z realizacji programu – czy zasoby są wystarczające, czego brakuje?
 - pozytywne i negatywne zmiany w organizacji po wprowadzeniu programu

- zbadanie satysfakcji respondentów z pracy (z uwzględnieniem szukania przyczyn znacznej rotacji pracowników)
 - Samorealizacja, zadowolenie z wykonywanej pracy, poziom motywacji do wykonywanej pracy, postrzegane perspektywy własnego rozwoju
 - Zadowolenie z miejsca pracy – warunków fizycznych, społecznych oraz finansowych (m in. stopień zadowolenia z zarobków)
 - ocena organizacji miejsca pracy – ocena organizacji własnego działu / instytucji na tle całego systemu
- określenie zasobów ludzkich – ocena przygotowania pracowników zaangażowanych w proces zarządzania i wdrażania SPO RZL pod względem posiadanych kwalifikacji, wykształcenia, doświadczeń, poczucia własnej kompetencji w wypełnianiu zadań związanych z zarządzaniem i wdrażaniem programu
- ocena szkoleń dotyczących SPO RZL, w których brali udział w respondenci

Mając na uwadze potrzebę jak najbardziej przejrzystego, łatwego do wypełnienia narzędzia ograniczyliśmy do minimum pytania otwarte. Większość ankiety stanowią proste skale oceny oraz pytania zadane przy pomocy skali Likerta (zdecydowanie się zgadzam – raczej się zgadzam – raczej się nie zgadzam – zdecydowanie się nie zgadzam, w celu większego spolaryzowania wyników usunięto odpowiedź „ani się zgadzam, ani się nie zgadzam”). Szczególnym uzasadnieniem szerokiego wykorzystania skali ostatniego rodzaju są następujące względy

- 1) skalę Likerta stosuje się w przypadku pytań dążących do uzyskania odpowiedzi o stopień akceptacji pewnych stwierdzeń – w tym przypadku weryfikacji hipotez nt. elementów systemu wdrażania SPO RZL, co należało do celów badania ankietowego;
- 2) hipotezy te były postawione w sposób zarówno pozytywny, jak i negatywny, aby wyniki nie były skrzywione przez mechaniczny sposób wypełniania ankiety przez niektórych respondentów, ani też tendencję innych do zgadzania się na pytania kwestionariusza (ewentualnie ich negowania);
- 3) skala Likerta ma charakter uniwersalny – można ją stosować do mierzenia postaw i określania opinii dotyczących różnych zagadnień, bez konieczności pytań wprowadzających i rozbudowanych instrukcji – wykorzystanie pytań tego typu znacznie powiększa pojemność narzędzia i oszczędza czas jego wypełniania, pozwala umieszczać obok siebie pytania dotyczące różnych zagadnień
- 4) jest to skala dobrze rozumiana przez każdy typ respondenta, nie wymaga instrukcji podawanej przez ankietera, a przez to jest bardzo dobrze dopasowana do samowypełnianych kwestionariuszy (ankiet)

Konstruując ankietę unikaliśmy zagadnień, które

- dotyczą nielicznych tylko respondentów i przez to wymagałyby zastosowania filtrów (ponieważ taka sama ankieta była wypełniana przez wszystkich pracowników merytorycznych IW, IŻ i IP) – jeśli w ankiecie pojawiają się pojedyncze pytania tego typu, respondent miał możliwość odpowiedzi, że go to nie dotyczy
- wymagają spontanicznej odpowiedzi, bądź badają wiedzę respondentów – uzyskane wyniki nie byłyby rzetelne
- dotyczą oceny systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL jako całości – ponieważ nieliczni badani mają tak szeroką wiedzę i perspektywę spojrzenia na system (wyniki badań jakościowych potwierdziły wąskie i specjalistyczne spojrzenie badanych na przedmiot swojej pracy)

- w przypadku których odpowiedź mogłaby być zależna od kolejności wypełniania ankiety (ponieważ ankieta daje respondentowi możliwość decydowania o sposobie, tempie i kolejności odpowiedzi na pytania)

Formularz ankiety dla pracowników instytucji realizujących SPO RZL zawiera Załącznik 5.

Przeprowadzenie ankiety zostało poprzedzone informacją o dacie, celu i metodologii badania, zachętą do udziału w nim oraz zapewnieniem, że udział w ankiecie jest anonimowy. Te same informacje, we wstępie zawierały wszystkie ankiety.

560 kwestionariuszy, według podziału na poszczególne instytucje, który przedstawia tabela w Rozdziale 3.2.7. zostały wysłane 3 sierpnia 2005 r. do sekretariatów instytucji realizujących SPO RZL. W dniach 4-5 sierpnia 2005 r. zostały rozdane wszystkim pracownikom. Czas przeprowadzenia badania został określony na trzy dni robocze. Wraz z kwestionariuszami przesłane zostały plakaty informacyjne oraz urny, również zawierające informację o celu i metodologii badania.

10 sierpnia 2005 r. urny z ankietami zostały odebrane z sekretariatów lub od osób odpowiedzialnych za zbieranie ankiet w poszczególnych instytucjach.

Odsetek zwrotów uzyskanych w ten sposób należy uznać za wysoki .68 % badanej populacji wzięło udział w badaniu. Wynik ten jest szczególnie wysoki, jeśli weźmiemy pod uwagę czas prowadzenia badania – wakacje, kiedy niektórzy potencjalni respondenci mogli być na urlopie. Wydaje się więc, że wyniki badania ankietowego można uznać za przybliżony obraz opinii i postaw prezentowanych przez wszystkich uczestników systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL. Z drugiej strony zjawisko samolosującej się próby (nie wiadomo, czy brak udziału w badaniu miał przyczyny wyłącznie losowe, czy też był powiązany z prezentowanymi postawami) oznacza konieczność zachowania pewnej ostrożności w interpretacji wyników, szczególnie zaś dotyczy to opisu struktury badanej populacji, tj. uczestników systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL.

Na podstawie pilotażu określono czas wypełniania jako 20-30 minut, co należy uznać za czas dość długi (tzw. moment zmęczenia następuje na ogół w 20 minucie odpowiedzi). Wysoki odsetek zwrotów oraz wypowiedzi respondentów biorących udział w pilotażu wskazują jednak, że długość kwestionariusza nie ograniczyła znacznie zaangażowania i motywacji respondentów.

Wypełnione kwestionariusze zostały zakodowane i poddane analizie statystycznej. Uzyskano wyniki o charakterze ilościowym, przedstawione w postaci tabel (Załącznik 6). Wyniki te zostały poddane analizie przez ewaluatorów.

2.2.6. Druga tura wywiadów indywidualnych

Przeprowadzono 12 wywiadów indywidualnych z respondentami na podstawie przygotowanego zestawu pytań otwartych (o 2 więcej niż planowano, ze względu na konieczność wyjaśnienia problemów związanych z procesem sprawozdawczości – po jednym dodatkowym wywiadzie w Instytucji Zarządzającej i w Instytucji Pośredniczącej w MGIP)

Instytucja	Liczba wywiadów	
	Planowano	Zrealizowano
Instytucja Zarządzająca	1	2
Instytucje pośredniczące	1	2
Instytucje Wdrażające	8	8
Razem:	10	12

Wywiady były przeprowadzone z osobami posiadającymi uprawnienia w zakresie zarządzania procesami i mający wpływ na kształt procedur z instytucji zarządzającej, Instytucji Pośredniczących oraz Instytucji Wdrażających. Wywiady były spisywane przez eksperta przeprowadzającego wywiad. Czas trwania wywiadu wynosił ok. 1h. Scenariusz wywiadu indywidualnego w drugiej turze wywiadów przedstawiał się następująco:

- omówienie problemów zarządzania i wdrażania SPO RZL (w tym zidentyfikowanych na wcześniejszym etapie badania).
- wyrażenie opinii przez uczestnika spotkania dotyczących wagi problemu w procesie.
- omówienie przyczyn występowania i sposobów zapobiegania.
- wskazanie możliwych do wprowadzenia rozwiązań dotyczących sposobów zapobiegania.

2.2.7. Badanie kosztów administracyjnych systemu zarządzania i wdrażania

Przygotowano w formie ankiety zestawienie niezbędnych informacji, których otrzymanie pozwoliło ewaluatorom na oszacowanie kosztów administracyjnych systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL. Ankiety przesłano do służb finansowych wszystkich instytucji zaangażowanych w zarządzania i wdrażanie SPO RZL. Proces zbierania danych był bardzo żmudny i wymagał wielu wyjaśnień ze strony ewaluatorów dotyczących danych, które powinna zawierać wypełniona ankieta. Ostatecznie proces zbierania ankiet zakończył się we wrześniu.

2.2.8. Analiza dynamiki wdrażania programu

2.2.8.1. Pozyskiwanie danych

Do analizy wykorzystywane były dane pochodzące z dokumentów programowych oraz systemu monitoringu. Jako jedno z głównych źródeł informacji posłużyły przygotowywane w ujęciu kwartalnym przez poszczególne Instytucje Wdrażające „Sprawozdania z realizacji Działania”.

Ww. dokument stał się podstawą dla pozyskiwania danych zgodnie z następującą metodologią:

- a) Przedstawione w opracowaniu dane dotyczące wartości środków zakontraktowanych (na koniec danego kwartału narastająco od początku okresu wdrożenia) zaczerpnięte zostały ze „Sprawozdania z realizacji działania”, pkt. 2. Tabela A – jako suma wartości określonych w kolumnach „Projekty zrealizowane” oraz „Projekty w trakcie realizacji”. W przypadkach, gdy istniała taka możliwość dokonano wyodrębnienia na poszczególne schematy (dane w wierszach). Ponieważ na późniejszych etapach analizy (m.in. w ramach analizy dynamiki kontraktowania) konieczna okazała się znajomość wartości zakontraktowania w poszczególnych kwartałach, uzyskano je poprzez wyliczenie różnicy pomiędzy stanem środków zakontraktowanych na koniec kwartału $n+1$, a wartością na koniec kwartału n .
- b) Przedstawione w opracowaniu dane dotyczące wartości wydatkowania na koniec poszczególnych kwartałów narastająco od początku okresu wdrażania, zaczerpnięte zostały z zostały ze „Sprawozdania z realizacji działania”, Załącznik 4, „Zestawienie wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych poniesionych dla Działania w okresie sprawozdawczym”, kolumna „wydatki poniesione od momentu rozpoczęcia realizacji

programu”, wiersz „całkowite wydatki kwalifikowalne”. W przypadkach, gdy istniała taka możliwość dokonano wyodrębnienia na poszczególne schematy.

- c) Informacje wykorzystane do obliczeń związanych z płatnościami zaczerpnięte zostały ze „Sprawozdania z realizacji działania”, Załącznik 1, „Zestawienie wydatków kwalifikowalnych (stanowiących podstawę do wyliczenia wysokości należnej refundacji) dla Działania według źródeł finansowania za okres sprawozdawczy”, kolumna „Wydatki kwalifikowalne w odniesieniu, do których dokonano płatności w okresie sprawozdawczym”, podkolumna „Ogółem”. Dane te, jako że w sprawozdaniach zaprezentowane zostały jako wartość bieżąca w danym kwartale, zostały zagregowane i przeliczone celem przedstawienia w ujęciu narastającym na koniec kolejnych kwartałów od początku okresu wdrożenia. W przypadkach, gdy istniała taka możliwość dokonano wyodrębnienia na poszczególne schematy.

Źródłem informacji nt. wartości alokacji dla działań, priorytetów oraz SPO RZL, zarówno na okres 2004, jak i 2004 – 2006, względem których dokonywano niezbędnych obliczeń było Uzupełnienie SPO RZL (tabele finansowe). Podane w tabeli wartości w EUR przeliczone zostały wg kursu 4,0521 zł.

Przedstawione w opracowaniu dane dotyczące jakości planowania zostały oszacowane w oparciu o dane dotyczące wartości środków zakontraktowanych w danych okresach sprawozdawczych (w przypadku roku 2004 za wartość stanowiącą podstawę przyjęto zgodnie z powyżej przedstawioną metodą obliczeń, wartość na koniec IV kwartału 2004 r., natomiast dla roku 2005 – wartość na koniec II kwartału 2005 r. pomniejszoną o wartość z końca IV kwartału 2004) oraz dane pochodzące z planów zobowiązań określonych w Ramowych Planach Realizacji Działań (pkt. 6 Podział środków finansowych na schematy, kolumna „Roczna alokacja finansowa na realizację projektów”, podkolumna „Zobowiązania”). W przypadkach, gdy istniała taka możliwość dokonano wyodrębnienia na poszczególne schematy.

W przypadku przeprowadzonej analizy produktów i rezultatów, źródło danych stanowiły podobnie jak w poprzednim przypadku „Sprawozdania z realizacji działań” (pkt. „Wskaźniki realizacji działania”, tabela A, kolumna „Osiągnięta wartość”, podkolumny: M,K,Ogółem). Dane dotyczące wartości planowanych do osiągnięcia w odniesieniu do produktów i rezultatów, zostały wyodrębnione z Uzupełnienia SPO RZL.

W przypadku analiz wskaźników dodatkowych dotyczących beneficjentów (liczby złożonych wniosków, liczby wniosków odrzuconych, liczba wniosków, które zostały zaakceptowane podczas oceny formalnej) dane zostały zaczerpnięte także ze „Sprawozdania z realizacji Działania” (Cz. II „Przebieg realizacji działania”, pkt. 1 „Opis przebiegu realizacji Działania w okresie objętym sprawozdaniem”). W tym wypadku część danych została zaczerpnięta również bezpośrednio od Instytucji Wdrażających.

Dane do analiz związanych z typologią projektów, opierały się również na powyższym źródle. Ze względu na fakt, iż dane te zaprezentowane zostały w sprawozdaniach w sposób opisowy, i nie we wszystkich przypadkach były dostępne, wykorzystane zostały także informacje uzyskane bezpośrednio od poszczególnych Instytucji Wdrażających.

2.2.8.2. Analiza danych

W oparciu o dane z kolejnych okresów sprawozdawczych (II kw 2004, IV kw 2004, I kw 2005, II kw 2005), zbadane zostały poziomy wykonania (osiągnięcia) zaplanowanej wartości danego wskaźnika, w każdym z analizowanych okresów sprawozdawczych. Podstawowymi

wielkościami, za pomocą których charakteryzować będziemy dynamikę wdrażania w badaniu były:

- stopień realizacji wskaźnika w odniesieniu do oczekiwanej wartości po zakończeniu programu w analizowanych kwartałach,
- dynamika przyrostów wartości wskaźnika w analizowanych kwartałach
- różnica, pomiędzy rzeczywistym poziomem wykonania wskaźnika a poziomem planowanym dla danego okresu sprawozdawczego i zmiana tej różnicy w analizowanych kwartałach

Analizy zostały przeprowadzone w rozbiciu na dwa rodzaje procedury kontraktowania (konkursowa i pozakonkursowa), w przedziałach czasowych wyznaczanych przez kolejne okresy sprawozdawcze.

Analizy zostały przeprowadzone w oparciu o dostępne dane (Uzupełnienie Programu, sprawozdania monitoringowe).

Analiza wkładu

Analiza ta objęła badanie następujących zagadnień:

- analizę kwot zakontraktowanych w poszczególnych latach,
- analizę kwot rzeczywiście wydatkowanych.

Zgodnie z przedstawioną powyżej metodologią badanie odnosiło się (z wyodrębnieniem SPO RZL jako całości, poszczególnych priorytetów, działań i schematów) do następujących płaszczyzn:

- oceny dynamiki wdrażania (wartość kwot kontraktowanych oraz wydatkowanych w poszczególnych przedziałach czasowych do wartości rzeczywiście osiągniętych oraz planów i wartości docelowych)
- rodzaju procedury kontraktowania (konkurs, procedura pozakonkursowa)
- rozłożenia geograficznego (województwa)
- cech beneficjentów, beneficjentów ostatecznych oraz Instytucji Wdrażających

Analiza produktów i rezultatów

Analiza objęła zbadanie, dynamiki zmian wartości wskaźników produktów w odniesieniu do SPO RZL jako całości, poszczególnych priorytetów, działań oraz schematów.

Płaszczyznami analizy były:

- ocena dynamiki wdrażania (wartość wskaźników produktu w poszczególnych przedziałach czasowych do wartości rzeczywiście osiągniętych oraz planów i wartości docelowych)
- rodzaj procedury kontraktowania (konkurs, procedura pozakonkursowa)
- rozłożenie geograficzne (województwa)
- cechy beneficjentów,

Analiza wskaźników dodatkowych

W celu przedstawienia kompletnej analizy wdrażania, badania wskaźników wkładu, produktu i rezultatu są uzupełnione o badania cech dodatkowych, których ocena pozwoli na stworzenie kompleksowego obrazu wdrażania SPO RZL w różnych płaszczyznach. W związku z powyższymi badaniami poddano także następujące wskaźniki:

- a. Liczba złożonych projektów
- b. Liczba odrzuconych projektów (z rozbiciem na przyczyny odrzucenia)
- c. Liczba zawartych umów

d. zróżnicowanie “popytu” w poszczególnych Działaniach, priorytetach i schematach

Analiza wskaźników dodatkowych przeprowadzona była na poziomie SPO RZL jako całości, poszczególnych priorytetów oraz działań i schematów w odniesieniu do przedziałów czasowych wynikających ze sprawozdawczości (kwartały, półrocza lub kolejnych procedur konkursowych). Płaszczyzny analizy określono na następujące:

- rozłożenie geograficzne (województwa)
- cechy beneficjentów, beneficjentów ostatecznych oraz Instytucji Wdrażających

3. Opis wyników badania

3.1. Rozwiązania systemowe

Czy możliwe są alternatywne rozwiązania systemowe, które pozwoliłyby na większą skuteczność i efektywność systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL?

3.1.1. Otoczenie prawne

3.1.1.1. Bariery wdrażania SPO RZL związane przyjętymi rozwiązaniami legislacyjnymi regulującymi sposób wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestię wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju. Prace nad ustawą o Narodowym Planie Rozwoju zostały zintensyfikowane w momencie, gdy program operacyjny RZL znajdował się już na bardzo zaawansowanym etapie tworzenia. Istniały w nim wówczas pełne opisy procedur aplikacyjnych, wzór wniosku, wzory umów. Zapisy projektu ustawy o NPR w wielu miejscach odbiegały od rozwiązań proponowanych dla SPO RZL (przy czym należy podkreślić znaczący wpływ na kształt tych rozwiązań przyszłych Instytucji Wdrażających poprzez działalność Grupy Roboczej ds. SPO RZL), z tego względu instytucja zarządzająca w trakcie procesu uzgodnień wewnątrzresortowych sugerowała taką modyfikację zapisów, by możliwa była większa różnorodność rozwiązań szczegółowych w poszczególnych programach operacyjnych.

SPO RZL został wynegocjowany z Komisją Europejską w listopadzie 2003 r. Oznaczało to, że z punktu widzenia wymogów unijnych rozpoczęcie realizacji Programu można było zacząć 1 stycznia 2004 r. Zgodnie bowiem z decyzją Komisji Europejskiej wydatki ponoszone w ramach funduszy strukturalnych były kwalifikowane już od początku roku 2004 pomimo, że formalne przystąpienie do UE miało miejsce cztery miesiące później.

W celu umożliwienia jak najszybszego, a więc zaczynającego się w styczniu 2004 r. realizowania działań w ramach funduszy strukturalnych Ministerstwo Gospodarki i Pracy przygotowało projekt ustawy o Narodowym Planie Rozwoju. Przeszła ona konsultacje międzyresortowe wiosną 2003 r., a jesienią trafiła do Sejmu. W związku z wydłużającymi się pracami w parlamencie ustawa o Narodowym Planie Rozwoju uchwalona została dopiero w dniu 20 kwietnia 2004 r., a w życie weszła 14 dni później, czyli po przystąpieniu naszego kraju do UE. Do czasu uchwalenia ustawy w ramach SPO RZL podjęto się organizacji Zespołu Komitetu Monitorującego, który rekomendował Radzie Ministrów przyjęcie Uzupelnienia Programu SPO RZL 2004-2006, czyli podstawy do składania projektów a następnie ponoszenia wydatków w ramach SPO RZL. Kolejnym krokiem były prace Zespołów Komitetów Sterujących dla poszczególnych priorytetów SPO RZL. Składy Zespołów Komitetów zarówno Monitorującego, jak i Sterujących określone zostały właściwymi zarządzeniami pod koniec 2003 roku. W wyniku podjętych prac udało się jeszcze przed 1 maja 2004 r. zatwierdzić ramowe plany działania Instytucji Wdrażających oraz tzw. projekty rozszerzone/własne opracowane przez wojewódzkie urzędy pracy, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Ministerstwo Gospodarki i Pracy oraz Ochotnicze Hufce Pracy.

Po wejściu w życie ustawy o NPR niezbędnym stało się opracowanie oraz wydanie licznych rozporządzeń, będących aktami wykonawczymi do ustawy oraz ponowne przygotowanie stosownych zarządzeń powołujących Komitet Monitorujący SPO RZL 2004-2006 i Komitety Sterujące dla poszczególnych priorytetów. Spowodowało to zahamowanie na kilka miesięcy realizacji programu. Proces ten zakończył się dopiero w październiku 2004 roku

Zwracała ponadto uwagę na niebezpieczeństwo nadmiernego usztywniania procesów w przypadku m.in. wprowadzania wzoru wniosku czy wzoru umowy w drodze rozporządzenia. Silna bowiem już wtedy była świadomość, że dopiero w praktyce będzie można ocenić prawidłowość wszystkich czysto teoretycznych w pierwszym okresie programowania założeń i wizji i z tego powodu konieczne jest zachowanie dużej elastyczności systemu.

Niemniej jednak ostatecznie przyjęto rozwiązanie, że szczegółowe zapisy odnośnie systemu wdrażania, są w polskim systemie prawnym przyjmowane w formie rozporządzeń. W tym trybie przyjmowane są regulacje dotyczące sektorowych programów operacyjnych, uzupełnień programów, treści i formy wniosków o dofinansowanie, umów dofinansowania i dokumentów sprawozdawczych. Wprowadzenie tego rozwiązania znacznie opóźniło start SPO RZL (patrz ramka), bowiem kilka miesięcy trwał proces tworzenia kolejnych rozporządzeń, które musiały być, ze względu na hierarchiczną strukturę tych aktów prawnych, przyjmowane sukcesywnie.

Co gorsza, przyjęcie zasady, że treść dokumentów szczebla operacyjnego (umowy, wnioski, sprawozdania) przyjmowana jest w formie rozporządzeń nie pozwala na szybkie reagowanie Instytucji Zarządzającej na pojawiające się w trakcie wdrażania problemy. Stanowi to w opinii większości respondentów badania, jak i samych ewaluatorów, jedną z najważniejszych barier wdrażania SPO RZL.

3.1.1.2. Bariery związane z regulacjami dotyczącymi wydatkowania krajowych środków publicznych współfinansujących i prefinansujących Działania SPO RZL

SPO RZL jest finansowany na poziomie średnio w 75 % z Europejskiego Funduszu Społecznego (tzw. refinansowanie) i średnio w 25 % z krajowych środków publicznych (tzw. współfinansowanie), na które składają się środki budżetu państwa, środki pochodzące z państwowych funduszy celowych (Fundusz Pracy i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)) i środki będące w dyspozycji (budżetach) jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno EFS jak i wymienione środki krajowe stanowią tzw. środki publiczne. Oprócz nich budżet SPO RZL przewiduje, niewielki w stosunku do całości, ale wymagany – wkład środków prywatnych. Przy tym Europejski Fundusz Społeczny dokonuje refundacji (zwrotu) wydatków poniesionych ze środków krajowych.

W przypadku SPO RZL przyjęto, że beneficjent otrzyma od Instytucji Wdrażającej środki na realizację swojego projektu z funduszy publicznych. Po udokumentowaniu przez niego wydatkowania tych środków możliwe będzie wnioskowanie Instytucji Wdrażającej za pośrednictwem Instytucji Pośredniczącej do Instytucji Zarządzającej o zwrot poniesionych wydatków. Natomiast Instytucja Zarządzająca wnioskuje za pośrednictwem Instytucji Płatniczej do Komisji Europejskiej o środki z EFS. Zwrócone środki zasilają odpowiednie źródło finansowania krajowego (np. Fundusz Pracy), z którego poniesiono wydatki.

Rozwiązanie to wymaga zarówno zmobilizowania środków publicznych, jak i przygotowania spójnego systemu prawnego pozwalającego na uznanie za kwalifikowalne realizowanych działań i ponoszonych kosztów, a także trybu udzielania pomocy zarówno przez akty prawne regulujące sposób wdrażania funduszy strukturalnych w UE, jak i akty prawne regulujące udzielanie tej pomocy ze środków publicznych z których te działania są prefinansowane w Polsce.

Pierwszym problemem wynikającym z ogólnych przepisów prawa finansowego jest kwestia zaciągania przez jednostki sektora finansów publicznych zobowiązań związanych z realizacją projektów, których czas realizacji wykracza poza jeden rok budżetowy. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych, w danym roku dozwolone jest zaciągnięcie zobowiązań (np. zakontraktowanie wydatków) tylko do wysokości kwot przewidzianych w budżecie (planie

finansowym) jednostki realizującej projekt na dany rok. Jednostka pragnąca zawrzeć kontrakt na realizację zadania, którego realizacja ma trwać nie tylko w danym roku budżetowym może więc albo łamać przepisy art. 29 ustawy o finansach publicznych, albo dzielić zamówienie na części, łamiąc zasady ujęte w ustawie – Prawo zamówień publicznych. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 140, poz. 1174) w naszym przekonaniu nie ma istotnego wpływu na realizację programów w ramach SPO RZL i jest niepotrzebną formalizacją procedur wykonywania budżetu państwa. Nie rozwiązuje też problemów zaciągania zobowiązań wieloletnich w przypadku kontraktów zawieranych w ramach procedury konkursowej.

Innym problemem jest finansowanie projektów realizowanych w SPO RZL przez państwowe jednostki budżetowe. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych w budżecie państwa ujmowane są wyłącznie wydatki na współfinansowanie (ze środków krajowych) powodując konieczność udzielania państwowym jednostkom budżetowym bardzo wątpliwych pod względem prawnym pożyczek na prefinansowanie.

Pod rządami nowej ustawy o finansach publicznych w budżecie państwa będą ujmowane pełne wydatki na realizację takich programów (łącznie z wydatkami podlegającymi refundacji), a nie tylko wydatki finansowane ze środków krajowych (tzw. współfinansowanie projektów). Do takiego samego stanu prawnego, jaki ma wprowadzić ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. można dojść już wcześniej, dokonując minimalnej zmiany w art. 63 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r., określającym zakres wydatków budżetu państwa. W tym celu należałoby w art. 63 pkt 6 wyraz współfinansowanie zastąpić wyrazem finansowanie. Nowa ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. Nie jest to jednak pewne, gdyż Prezydent RP skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją pewnych przepisów tej ustawy

Zgodnie z art. 29 ust. 6 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz o obowiązkowe wpłaty płatnika. Przepis ten został powtórzony – jako art. 36 ust. 1 w uchwalonej 30 czerwca 2005 r. ustawie o finansach publicznych „*Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obowiązkowe oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich*”. Nowe sformułowanie jest niejasne, ale niewątpliwie intencją ustawodawcy było utrzymanie w mocy obowiązującej obecnie regulacji.

Jedynym rozsądnym wyjściem jest nowelizacja przepisu art. 29 ust. 6 polegająca na dodaniu do art. 29 zastrzeżenia, iż przepisu art. 29 ust. 6 nie stosuje się do zobowiązań zaciąganych w związku z realizacją:

- programów wieloletnich ustanowionych na podstawie art. 80 ustawy o finansach publicznych,
- programów finansowanych z udziałem środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE, pod warunkiem, że płatności wynikające z zaciąganych zobowiązań nie naruszają limitów wydatków ustanowionych dla tych programów.

W przypadku wejścia w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. nowelizację taką należałoby przeprowadzić ponownie, modyfikując w analogiczny sposób treść art. 36 nowej ustawy.

Trudności w harmonizacji aktów prawnych, jak również jakość wydawanych w pośpiechu regulacji stanowiła istotny powód opóźnień w rozpoczęciu wdrażania SPO RZL i nadal stanowi barierę we wdrażaniu SPO RZL:

- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wymagała wydania licznych aktów wykonawczych, których część odnosiła się do działań SPO RZL. W szczególności dotyczy to przepisów wykonawczych regulujących kwestie pomocy publicznej w ramach prac interwencyjnych oraz subsydiowanego zatrudnienia. Rozporządzenie regulujące te kwestie ukazało się w lipcu 2004 r. Wiązało się to z

częściowym wstrzymaniem realizacji projektów rozszerzonych WUP, przyjętych przez Zespół Komitetu Sterującego dla Priorytetu I SPO RZL w marcu i kwietniu 2004 r.

- Opóźnienia legislacyjne odniosły się także do działania 1.4 Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych. PFRON jako Instytucja Wdrażająca nie ogłaszała konkursów ani nie przygotował projektu własnego do listopada 2004 r. Częściowo wynikało to z braku przepisów regulujących zasady udzielania pomocy publicznej w ramach tego działania SPO RZL. Dopiero we wrześniu wydane zostało i weszło w życie rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej w sprawie zwrotu kosztów przystosowywania stanowisk pracy, adaptacji pomieszczeń i urzędzeń do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz kosztów zatrudniania pracowników pomagających niepełnosprawnym. Jeszcze później, bo w październiku 2004 r. ukazało się rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy de minimis na szkolenia dla pracowników zatrudniających lub zamierzających zatrudnić osoby niepełnosprawne, ich pracowników współpracujących z osobami niepełnosprawnymi oraz organizatorów pracy w przedsiębiorstwach oraz rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne. Dopiero po wejściu w życie tych aktów wykonawczych możliwym było w pełni finansowanie wydatków w ramach działania 1.4. Nałożyły się na to problemy organizacyjno-merytoryczne w Instytucji Wdrażającej - opóźnienia w konstituowaniu IW wewnątrz PFRON, zmiana na stanowisku dyrektora Instytucji Wdrażającej, długotrwałe ustalenia wewnątrz PFRON dotyczące regulaminu Komisji Oceny Projektów, długotrwałe negocjacje dotyczące umowy finansowania.
- Z kolei w przypadku działania 1.5 Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka było realizowane początkowo wyłącznie w ramach projektu własnego OHP. Schemat a) został częściowo wstrzymany (w części dotyczącej Centrów Integracji Społecznej) na skutek obaw Instytucji Wdrażającej, iż tworzenie Centrów Integracji Społecznej wiąże się z udzielaniem pomocy publicznej. Opracowana została ekspertyza w tym zakresie i pierwszy konkurs ogłoszono w grudniu 2004 r.
- Zasady udzielania pomocy publicznej musiały zostać określone także w ramach działania 1.6 Integracja i reintegracja zawodowa kobiet. Stosowne rozporządzenia w tym zakresie ukazały się we wrześniu 2004 r. (rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania kobietom pomocy de minimis na podjęcie własnej działalności oraz rozporządzenie MGiP w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy na szkolenia).
- W przypadku Działań 2.1 i 2.2 Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu również nastąpiło ogromne opóźnienie. Pierwszy konkurs ogłoszony został w grudniu 2004 r. Tutaj obok problemów organizacyjno-merytorycznych (opóźnienia w podziale na Instytucje Pośrednicząca i wdrażającą w MENiS, braki kadrowe, szczególnie w Instytucji Wdrażającej) przyczyną było opóźnienie wejścia w życie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie SPO RZL. Weszło ono w życie dopiero z końcem września 2004 r.
- W przypadku działania 2.3 Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki wdrażanego przez PARP pierwsze ogłoszenie o konkursie ukazało się dopiero we wrześniu 2004 r. Ponownie związane było to z pracami nad rozporządzeniem, regulującym zasady udzielania pomocy publicznej w ramach tego Działania. Ostatecznie rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie udzielania przez PARP pomocy finansowej w ramach SPO RZL ukazało się we wrześniu 2004 r.

Widać stąd, iż pomimo zatwierdzenia ramowych planów działania jeszcze w marcu i kwietniu 2004 r. rzeczywiste wdrażanie programu rozpoczęło się dopiero jesienią 2004 r. Wyjątkiem

były jedynie działania 1.2 i 1.3 schematy a), realizowane w oparciu o projekty rozszerzone WUP. Choć i w tym przypadku część projektów w ramach tego schematu nie była realizowana ze względu na opóźnienia związane z koniecznością wydania aktów wykonawczych do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Zastrzeżenia budzi także jakość wprowadzanych w tym tempie zmian:

- Po wejściu w życie nowych przepisów okazało się, że np. schematy b) – konkursowe – w ramach Działań 1.2 oraz 1.3 nie mogą być finansowane z Funduszu Pracy na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zawarte w ustawie przepisy nie stanowiły dostatecznej podstawy dla dysponenta Funduszu Pracy, którym jest Minister Gospodarki i Pracy do wydatkowania go na schemat konkursowy. Instytucja zarządzająca podjęła więc działania, mające na celu zabezpieczenie środków budżetowych niezbędnych do uruchomienia tego schematu w ramach działań 1.2 oraz 1.3. W listopadzie 2004 podpisane zostały porozumienia na realizację schematu konkursowego w ramach obu działań. Środki na realizację pochodziły z tzw. rezerwy uwłaszczeniowej, czyli środka specjalnego. Zawarte porozumienia zapewniły finansowanie tego schematu do czerwca 2005 r. Obecnie schemat b) działania 1.2 i 1.3 SPO RZL nie może być finansowany. Nie ma w tym zakresie stosownych regulacji prawnych.
- Po rozpoczęciu realizacji działań finansowanych z Funduszu Pracy okazało się, że także inne wydatki kwalifikowalne w ramach EFS nie mogą być pokrywane z Funduszu Pracy na mocy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Przykładem może być tutaj np. audyt niezbędny przy realizacji projektów w ramach SPO RZL, który jest kosztem kwalifikowanym w ramach ustawodawstwa unijnego, ale nie został wymieniony wśród wydatków Funduszu Pracy. Stosowne zmiany w tych przepisach ujęto w nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która właśnie weszła w życie.

Podsumowując można przyjąć, że opóźnienia w realizacji SPO RZL wynikające z braku spójności pomiędzy aktami prawnymi regulującymi wdrażanie SPO RZL a aktami prawnymi regulującymi finansowanie tych działań z krajowych środków publicznych wyniosły średnio około 6 miesięcy. Mimo, że pierwsze projekty zatwierdzone zostały w marcu i kwietniu 2004 r., ogłaszanie konkursów oraz faktyczna realizacja projektów rozszerzonych/własnych Instytucji Wdrażających rozpoczęła się w pełni dopiero we wrześniu a nawet w grudniu 2004 r.

3.1.2. Struktura instytucjonalna zarządzania i wdrażania SPO RZL

3.1.2.1. Regulacje prawne

Unijne rozporządzenia w generalny sposób opisują zadania, podmiotów stanowiących strukturę instytucjonalną zarządzania i wdrażania funduszy strukturalnych oraz ich wzajemne relacje, ale również pozostawiają nieuregulowanymi niektóre z obszarów związanych z zarządzaniem programami (np. wybór projektów). Szczegółowe rozwiązania w zakresie wdrażania muszą zatem zostać przygotowane i wdrożone przez dany kraj członkowski z wiodącą rolą przypisaną w tym procesie instytucji zarządzającej.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie przygotowywania i wdrażania programów finansowanych z funduszy strukturalnych jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju. W ustawie zdefiniowano funkcje podmiotów opisanych w rozporządzeniu 1260/1999 oraz aktach wykonawczych do tego rozporządzenia: instytucji zarządzającej, instytucji płatniczej, komitetu monitorującego oraz Instytucji Pośredniczącej.

W kluczowym z punktu widzenia funduszy strukturalnych rozporządzeniu nr 1260/99 wymienione są cztery podmioty kraju członkowskiego, które powinny być zaangażowane w proces wdrażania programów operacyjnych. Są to instytucja zarządzająca (art. 34), instytucja płatnicza (art. 32), komitet monitorujący (art. 35) oraz beneficjent końcowy (art. 9). Wyżej wymienione podmioty muszą zatem stanowić trzon systemu wdrażania programów operacyjnych w każdym z krajów otrzymujących wsparcie z funduszy strukturalnych.

Dodatkowy podmiot uczestniczący w procesie wdrażania programów strukturalnych wprowadza rozporządzenie nr 438/2001. Zgodnie z art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia Instytucja Pośrednicząca „podlega instytucji zarządzającej lub płatniczej lub w ich imieniu wykonuje zadania w stosunku do końcowych beneficjentów lub podmiotów wdrażających projekty”.

Można wnieść sporo zastrzeżeń odnośnie jakości transpozycji prawa europejskiego na grunt polski. Co prawda rozporządzenia unijne w zakresie funduszy strukturalnych muszą być w całości stosowane w Polsce, a zatem nie było potrzebne przedstawianie w ustawie zadań instytucji zarządzającej, płatniczej czy komitetu monitorującego, polski ustawodawca zdecydował się mimo to na opisanie w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju zadań poszczególnych instytucji i to w sposób odmienny od tego, jaki został zawarty w rozporządzeniu 1260/99 oraz aktach wykonawczych do tego rozporządzenia. W sposób zgodny z zapisami prawodawstwa unijnego zdefiniowano jedynie zadania komitetu monitorującego. Opis instytucji płatniczej ograniczony jest w ustawie do zadań w zakresie kontroli finansowej. Szerzej opisane są zadania instytucji zarządzającej, ale nie wyczerpują one obowiązków instytucji zarządzającej, wynikających z rozporządzeń wspólnotowych. Powoduje to oczywiste kłopoty ze stosowaniem prawa, gdyż ustawa mająca scalić w jednym akcie prawnym zadania wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów strukturalnych, jest w niektórych miejscach niezgodna z obowiązującym prawodawstwem unijnym. Zgodnie z zasadą decentralizacji zarządzania programami na rzecz krajów członkowskich i związanego z tym tworzenia przez kraj członkowski własnych modeli wdrażania programów strukturalnych, mocą ustawy wprowadzono trzy podmioty, które nie zostały zdefiniowane w prawodawstwie unijnym: Komitety Sterujące, jednostki monitorujące – kontrolne oraz Instytucje Wdrażające,.

Zadaniem Komitetów Sterujących jest opiniowanie instytucji zarządzającej, pośredniczącej lub zarządom województw projektów wybranych zgodnie z zasadami wyboru projektów. Poprzez komitety, w skład których wchodzi między innymi partnerzy społeczni i gospodarczy, w praktyce ma być realizowana zasada partnerstwa.

Jednostki monitorujące - kontrolne dla każdego z czterech funduszy strukturalnych zajmują się monitorowaniem i kontrolą kwalifikowalności wydatków w ramach poszczególnych funduszy, gromadzeniem danych i monitorowaniem wydatków w ramach poszczególnych funduszy strukturalnych, kontrolą przestrzegania ustanowionych zasad i systemów korzystania z funduszy strukturalnych, jak również współpracą z kontrolą skarbową przy kontroli pogłębionej 5% całkowitej kwoty uwzględnianych wydatków przed zamknięciem programów operacyjnych korzystających z dofinansowania funduszy strukturalnych. Jednostki monitorujące - kontrolne wypełniają zatem zadania, które są realizowane także przez Instytucje Wdrażające i pośredniczące, instytucję zarządzającą oraz służby kontrolne w Ministerstwie Finansów. Nasuwa się więc pytanie, czy w takiej sytuacji instytucje monitorujące - kontrolne powinny być wyodrębniane jako osobny twór prawny.

Najwięcej wątpliwości budzi jednakże zapisany w ustawie zakres zadań Instytucji Pośredniczącej oraz wdrażającej. O ile ta pierwsza na podstawie umowy z instytucją zarządzającą zajmuje się zarządzaniem, monitorowaniem i kontrolą priorytetów, działań lub projektów, o tyle Instytucja Wdrażająca, również na podstawie umowy z instytucją zarządzającą, jest odpowiedzialna za realizację działania. Ustawa nie precyzuje

szczegółowych zadań Instytucji Pośredniczącej i wdrażającej, odsyłając do porozumień zawieranych przez oba podmioty z instytucją zarządzającą, w których te zadania winny zostać zdefiniowane.

W świetle prawodawstwa unijnego (patrz ramka), Instytucje Wdrażające pełnią funkcje przypisane Instytucji Pośredniczącej w sytuacji, gdy ta wykonuje zadania odnoszące się do podmiotów wdrażających projekty. Z kolei zadania przypisane Instytucjom Pośredniczącym w SPO RZL przypominają funkcje Instytucji Pośredniczącej opisanej w rozporządzeniu 438/2001 pełnione w stosunku do podmiotów zajmujących się przyznawaniem pomocy publicznej. Jednakże pomoc publiczna w ramach SPO RZL jest ograniczona jedynie do kilku działań.

Podsumowując zapisy dotyczące wdrażania zawarte w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju pod kątem przyszłego okresu programowania, konieczne jest znaczące zmodyfikowanie zapisów tego aktu pod kątem jego dostosowania do prawodawstwa unijnego, o ile w ogóle taka transpozycja jest potrzebna, mając na względzie fakt, iż rozporządzenia wspólnotowe muszą być w pełni stosowane w kraju członkowskim.

Rozporządzenie 438/2001 nie precyzuje funkcji Instytucji Pośredniczącej, jej zadania można jednak określić na podstawie szczegółowej analizy jej definicji w rozporządzeniu. Nie ulega wątpliwości, iż istotą Instytucji Pośredniczącej jest wykonywanie czynności związanych z zarządzaniem programami finansowanymi z funduszy strukturalnych, które są przypisane instytucji zarządzającej lub płatniczej.

Druga część definicji wskazuje, iż chodzi jedynie o te czynności, które odnoszą się do końcowych beneficjentów lub podmiotów wdrażających projekty. O ile pojęcie podmiotu wdrażającego projekt jest zrozumiałe, warto przyjrzeć się, w jaki sposób w prawodawstwie unijnym zdefiniowany jest beneficjent końcowy. Zgodnie z art. 9, lit. L rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1260/99, końcowymi beneficjentami są albo podmioty odpowiedzialne za zlecenie projektu (co należy utożsamiać z jego wdrażaniem) albo podmioty zajmujące się przyznawaniem dotacji ze środków unijnych, stanowiących pomoc publiczną.

Sytuacja jest klarowna, gdy Instytucja Pośrednicząca reprezentuje instytucję zarządzającą w stosunku do podmiotów wdrażających projekty. Instytucja zarządzająca przekazuje bowiem Instytucji Pośredniczącej kompetencje w zakresie zarządzania częścią pomocy odnoszącą się do indywidualnych projektów. Przyjmując, iż instytucje zarządzające oraz płatnicze skupiają w sobie praktycznie wszystkie funkcje związane z zarządzaniem indywidualnymi projektami, zakres zadań przekazanych Instytucji Pośredniczącej jest kwestią umowną, wynikającą przede wszystkim z uwarunkowań prawnych obowiązujących w danym kraju korzystającym ze wsparcia z funduszy strukturalnych.

Mniej klarowne jest natomiast sytuacja, w której Instytucja Pośrednicząca wykonuje zadania w stosunku do beneficjenta końcowego rozumianego jako podmiot zajmujący się przyznawaniem dotacji ze środków unijnych traktowanych jako pomoc publiczna (a więc skierowanych do przedsiębiorstw). W naturalny sposób Instytucja Pośrednicząca nie może zajmować się zarządzaniem indywidualnymi projektami, gdyż jest to podstawowe zadanie beneficjenta końcowego - podmiotu przyznającego dotacje. Instytucja pośrednicząca może w takiej sytuacji wypełniać wyłącznie funkcje koordynacyjne oraz kontrolne w stosunku do beneficjentów końcowych.

Jeśli jednak rząd zdecyduje się na przygotowanie zmodyfikowanej ustawy o NPR, musi ona w pełni przetransponować na grunt polski zapisy odnośnie zadań poszczególnych instytucji uczestniczących w procesie wdrażania funduszy strukturalnych. W obecnym stanie prawnym mamy bowiem do czynienia z częściową transpozycją prawa unijnego, przez co ustawa o NPR musi być równolegle czytana wraz z prawodawstwem unijnym, które w tym przypadku ma pierwszeństwo przed polską ustawą. Każda zatem rozbieżność pomiędzy ustawą a rozporządzeniami unijnymi będzie rozstrzygana z perspektywy zapisów unijnych rozporządzeń. Rozbieżności występujące pomiędzy ustawą o NPR a prawodawstwem unijnym utrudniają odpowiednie stosowanie prawa – większość podmiotów uczestniczących w systemie wdrażania programów strukturalnych będzie odnosić się przede wszystkim do

polskich aktów prawnych. Jeśli te będą zawierać błędy, podważy to zaufanie do systemu stanowienia prawa oraz może spowodować trudności w procesie wdrażania programów.

3.1.2.2. Ocena roli Instytucji Pośredniczących w systemie wdrażania SPO RZL₁

Czy przekazanie części zadań instytucji zarządzającej do Instytucji Pośredniczącej zwiększa skuteczność, efektywność, bezpieczeństwo, przejrzystość i partnerstwo w zarządzaniu środkami SPO RZL?

3.1.2.2.1. Analiza zadań Instytucji Pośredniczących

W SPO RZL funkcjonują dwie Instytucje Pośredniczące: Departament Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu odpowiedzialny za Działania 2.1, 2.2 w Priorytecie 2 oraz Wydział Koordynacji w Departamencie Zarządzania EFS w MGIP odpowiedzialny za pozostałe Działania SPO RZL.

Zgodnie z brzmieniem pytania badawczego w pierwszej kolejności poszukujemy odpowiedzi na pytanie dlaczego w polskim systemie wdrażania FS wprowadzono do struktury zarządzania i wdrażania Instytucję Pośredniczącą, chociaż, jak wynika to z poprzednich rozważań, nie było to konieczne z punktu widzenia regulacji UE. Czyli, mówiąc inaczej, jaka wartość dodaną do systemu wnosi Instytucja Pośrednicząca.

Z zebranych opinii wynika, że w intencji programujących, Instytucje Pośredniczące miały pełnić rolę nadzoru merytorycznego nad tymi obszarami objętymi wsparciem w ramach danego programu operacyjnego, które pozostają w gestii resortów innych niż te, w których usytuowane są instytucje zarządzające. W przypadku SPO RZL ta przesłanka zadecydowała o powołaniu Instytucji Pośredniczącej w MENiS, które odpowiada za wdrażanie Działań 2.1 i 2.2, dotyczących, w uproszczeniu, systemu edukacji. Tej przesłanki nie ma w przypadku Instytucji Pośredniczącej w MGIP - tu istnienie Instytucji Pośredniczącej w strukturze wdrażania jest prawdopodobnie konsekwencją przyjętego modelu struktury implementacyjnej.

Zadania Instytucji Pośredniczących w SPO RZL

- zagwarantowanie prawidłowości operacji finansowych poprzez wdrożenie systemu zarządzania i kontroli (w zakresie finansowym zgodnie z wytycznymi MF oraz wnioskami KM o podjęcie działań naprawczych);
- weryfikacja i potwierdzanie wydatków poniesionych w ramach Działań poprzez weryfikację wniosków o refundację składanych przez Beneficjentów Końcowych (instytucje wdrażające) pod kątem prawidłowości i kwalifikowalności finansowej) i przekazywanie ich do IZ SPO RZL;
- przygotowanie sprawozdań okresowych, rocznych i końcowych z realizacji Priorytetów i Działań SPO RZL w oparciu o sprawozdania otrzymane od Beneficjentów Końcowych (instytucje wdrażające);
- weryfikacja i zatwierdzanie sprawozdań okresowych, rocznych i końcowych z realizacji projektów własnych oraz poszczególnych Działań, otrzymywanych od Beneficjentów Końcowych (instytucje wdrażające);
- weryfikacja i zatwierdzanie wniosków o płatność dla projektów własnych Beneficjentów Końcowych (instytucji wdrażających);
- zbieranie informacji o zaistniałych nieprawidłowościach i zgłaszanie ich do IZ SPO RZL oraz informowanie o procesie odzyskiwania przez Beneficjentów Końcowych (instytucje wdrażające) nieprawidłowo wydatków środków przez Ostatecznych Odbiorców (beneficjentów);
- przygotowanie rocznych i wieloletnich prognoz wydatków z EFS dla poszczególnych Działań SPO RZL i przekazywanie ich do IZ SPO RZL;
- przechowywanie wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją Działań co najmniej przez 3 lata od daty ostatniej płatności przekazanej przez Komisję Europejską w ramach SPO RZL (do końca grudnia 2013 r.).

Źródło: Uzupelnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006

Sprawowanie funkcji nadzoru merytorycznego przez „resortowe” Instytucje Pośredniczące nie jest jednak możliwe, nie wyposażono ich bowiem w instrumentarium pozwalające na podejmowanie jakichkolwiek decyzji mających wpływ na sposób wdrażania Działań, będących w ich zakresie odpowiedzialności (patrz ramka). Przykładem takich kompetencji byłoby zatwierdzanie Ramowych Planów Realizacji Działań Instytucji Wdrażających, zanim stana się one aneksem do umów finansowania działania pomiędzy IZ a IW.

Analizując zadania Instytucji Pośredniczących zapisane w umowach z instytucją zarządzającą można stwierdzić, iż mają one wyłącznie charakter koordynacyjno-kontrolny w stosunku do Instytucji Wdrażających, które zajmują się wdrażaniem działań programu operacyjnego (patrz ramka) i rolę pomocniczą (sekretariat) w przypadku obsługi Komitetów Sterujących..

Funkcje koordynacyjne

Instytucje pośredniczące zbierają i agregują dane dotyczące realizacji programu agregowane na poziomie Działań przez Instytucje Wdrażające. Są to dane zarówno planistyczne (dotyczące prognoz wydatków z EFS), jak i sprawozdawcze (sprawozdania z realizacji Priorytetów, sprawozdania na temat nieprawidłowości).

W systemie wdrażania SPO RZL nie udało się połączyć logiki programu z logiką przypisania funkcji koordynacyjnych Instytucjom Pośredniczącym na poziomie priorytetów. IP w MENiS zbiera dane wyłącznie od IW w MENiS i agreguje dane dotyczące dwóch z czterech działań ramach Priorytetu 2. Trudno w tej sytuacji uznać, że IP w MENiS pełni funkcje koordynacyjne. Warto natomiast zauważyć, że wykonywanie agregacji danych w Priorytecie 2 jest dokonywane przez Instytucję Zarządzającą, która otrzymuje dane na poziomie Działań od obu Instytucji Pośredniczących. W ramach więc tego priorytetu działania koordynujące wykonywane są w istocie przez IZ.

Chcielibyśmy podkreślić, że nie kwestionujemy potrzeby działań koordynacyjnych, naszym zdaniem jednak te zadania mogłyby i powinny być wykonywane przez Instytucję Zarządzającą. Nasze wnioski potwierdza praktyka wdrażania:

- Instytucje Wdrażające nie odróżniają instytucji zarządzającej od pośredniczącej w przypadku MGIP, gdzie obie instytucje funkcjonują w ramach tego samego departamentu,
- Instytucje Wdrażające dla przyspieszenia procesów decyzyjnych komunikują się z instytucją zarządzającą bezpośrednio, pomijając Instytucję Pośredniczącą,
- instytucja zarządzająca dla przyspieszenia dostępu do aktualnej informacji zarządczej pomija Instytucje Pośredniczące i uzyskuje dane bezpośrednio od Instytucji Wdrażających (zbieranie danych na temat postępów finansowych programu przez Instytucję Zarządzającą – kwestia ta będzie szczegółowo dyskutowana w Rozdziale 3.2.3. Monitorowanie, co zostało usankcjonowane powstaniem odpowiedniej nowej procedury w zmodyfikowanym w lipcu Podręczniku wdrażania)

Funkcje kontrolne

Instytucja Pośrednicząca zobowiązana jest dokonywać oceny wniosków o refundację otrzymywanych od Instytucji Wdrażających w kontekście formalnych wymagań oraz kwalifikowalności wydatków. Jest to dodatkowy (trzeci) punkt kontrolny w procesie akceptacji wniosku o refundację. Na pierwszym etapie Instytucje Wdrażające kontrolują kwalifikowalność wydatków wykazanych we wnioskach o płatność. Na tej podstawie sporządzają wnioski o refundację, które sprawdza IP przed przekazaniem ich do IZ. Kolejne sprawdzenie kwalifikowalności następuje na etapie oceny wniosku o refundację przez Instytucję Zarządzającą.

Naszym zdaniem ten dodatkowy punkt kontrolny nie jest niezbędny z punktu widzenia istotnego zmniejszenia ryzyka nieprawidłowości a wydłuża proces akceptacji wniosku o refundację i zmniejsza jego efektywność. Kwestia ta jest szczegółowo dyskutowana w Rozdziale 3.2.2. Przepływy finansowe.

W przypadku gdy Instytucja Wdrażająca jest jednocześnie ostatecznym odbiorcą (projektodawcą), Instytucja Pośrednicząca dokonuje oceny kwalifikowalności wydatków wykazanych we wniosku o płatność ostatecznego odbiorcy. Wprowadzenie tego szczebla kontroli wynika z przekonania, że IW nie może kontrolować wydatków przez siebie ponoszonych. Dotyczy to jednak specyficznych projektów, które wykonywane są przez wykonawców wyłonionych w procedurach przetargowych. Struktura wydatków w tych projektach jest precyzyjnie opisana i zatwierdzana przez IZ na etapie decyzji o finansowaniu a przede wszystkim, wydatki te podlegają audytowi zewnętrznemu wykonywanemu przez biegłych rewidentów, których wykonanie jest obligatoryjnym wymaganie zawartym w umowie z wykonawcami projektów. W tym kontekście należy zauważyć, że IP w MENiS nie kontroluje wniosków o płatność IW w MENiS, gdyż w Działaniach wdrażanych przez MENiS nie ma projektów własnych IW.

Warto dodać, że zweryfikowane przez IP wydatki IW/ostatecznego odbiorcy są powtórnie weryfikowane przez tę samą IP w procesie akceptacji wniosku o refundację, co powoduje dodatkowa nieefektywność procesu. Dyskutujemy tę kwestię bardziej szczegółowo w Rozdziale 3.2.2. Przepływy finansowe.

Jesteśmy więc zdania, że choć przesłanki wprowadzenia kontroli wniosków o płatność IW, w przypadku projektów własnych, są słuszne, powoduje ona zmniejszenie efektywności procesu przepływów finansowych, nie równoważące korzyści (zwiększenie bezpieczeństwa środków).

W tym miejscu chcielibyśmy podkreślić, że nasza ocena skuteczności i efektywności wykonywania przez obie Instytucje Pośredniczące w SPO RZL zadań, które przed nimi postawiono, nie odbiega od ogólnej oceny skuteczności i efektywności innych instytucji systemu wdrażania. Powyższe uwagi odnoszą się do rozwiązań systemowych, a nie jakości zarządzania i sprawności personelu obu Instytucji Pośredniczących.

3.1.2.2.2. Wnioski i rekomendacje

Wnioski

Wprowadzenie dodatkowego szczebla w strukturze wdrażania SPO RZL nie wnosi naszym zdaniem wartości dodanej do systemu wdrażania:

- Instytucja Pośrednicząca w MENiS (jak i zresztą żadna inna) nie posiada instrumentarium do prowadzenia nadzoru merytorycznego nad wdrażaniem Działań specyficznych dla resortu, w którym jest usytuowana,
- Instytucja Pośrednicząca w MGIP nie może posiadać żadnej specyficznej wiedzy „resortowej”, bo jest usytuowana w tym samym resorcie (tym samym departamencie) co instytucja zarządzająca,
- Instytucja Pośrednicząca w MENiS nie pełni funkcji koordynacyjnej, bo współpracuje z jedną Instytucją Wdrażającą,
- Instytucja Pośrednicząca w MGIP nie w pełni realizuje swoje funkcje koordynacyjne, gdyż część z nich, w odniesieniu do agregacji sprawozdań na poziomie Priorytetu 2 realizuje Instytucja Zarządzająca,

- funkcje kontrolne dotyczące wniosku o refundację i wniosku o płatność jest zbędna, gdyż kontrola ta jest już prowadzona przez IW i IZ,
- funkcja kontrolna dotycząca wniosku o płatność Instytucji Wdrażających, w przypadku kiedy są one ostatecznymi odbiorcami (projektodawcami) jest uzasadniona ale korzyści nie równoważą wynikających stąd kosztów obniżenia efektywności,

W rezultacie Instytucje Pośredniczące mimo, że wykonują przypisane im zadania w sposób nie odbiegający skutecznością i efektywnością od innych instytucji, powodują obniżenie efektywności całego systemu poprzez:

- wydłużenie czasu trwania procesów, przede wszystkim procesu przepływów finansowych i procesu dostępu do informacji zarządczej z systemu sprawozdawczości,
- powielanie czynności kontrolnych prowadzonych przez inne instytucje i dublowanie własnych czynności kontrolnych w przypadku procesu przepływów finansowych

Rekomendacje

Instytucje pośredniczące, w zamyśle programujących kształt systemu wdrażania FS w Polsce miały pełnić funkcję nadzoru merytorycznego nad tymi obszarami objętymi wsparciem w ramach danego programu operacyjnego, które pozostają w gestii resortów innych niż te, w których usytuowane są instytucje zarządzające. Dzięki temu m.in. realizowana miała być zasada partnerstwa w zarządzaniu środkami SPO RZL. Nie towarzyszyło temu jednak wyposażenie Instytucji Pośredniczących w kompetencje pozwalające na praktyczne wprowadzenie w życie tej zasady.

W związku z tym rekomendujemy aby w przyszłym systemie wdrażania nie wprowadzać do struktury zarządzania instytucji pełniącej rolę pośrednika pomiędzy instytucjami wdrażającymi a instytucjami zarządzającymi.

Kwestia nadzoru merytorycznego nad obszarami leżącymi w gestii różnych resortów, powinna być, jak się wydaje, rozwiązana poprzez podział programów operacyjnych na mniejsze, charakteryzujące się większą jednolitością tematyczną i stąd możliwe do samodzielnego wdrażania przez odpowiednie ministerstwa.

Gdyby jednak w strukturze zarządzania miałyby pozostać Instytucje Pośredniczące, należy wyposażyć je w instrumenty pozwalające taki nadzór prowadzić. Jednym z nich mogłoby być wyposażenie IP w kompetencje zatwierdzania Ramowych Planów Realizacji Działania, które po zaopiniowaniu przez Komitet Sterujący i przyjęciu przez Instytucję zarządzającą, stają się załącznikiem do *umowy finansowania działania*. Ramowy Plan Realizacji Działania przygotowywany przez Instytucję Wdrażającą określa:

- tryb wyboru projektów: konkursowy lub/i projekty zatwierdzane na podstawie opinii i rekomendacji Komitetu Sterującego,
- harmonogram i zakres ogłaszanych konkursów,
- alokację finansową na poszczególne schematy oraz
- preferowane typy projektów na dany rok budżetowy oraz uszczegółowienie kryteriów oceny projektów w ramach kryteriów określonych w UP SPO RZL.

3.1.2.2.3. Ocena roli Instytucji Pośredniczących w SPO RZL

W kontekście przyjętego pytania badawczego:

„Czy przekazanie części zadań instytucji zarządzającej do Instytucji Pośredniczącej zwiększa skuteczność, efektywność, bezpieczeństwo, przejrzystość i partnerstwo w zarządzaniu środkami SPO RZL?”

formułujemy następującą ocenę:

Skuteczność

Układ instytucjonalny zarządzania i wdrażania SPO RZL powoduje, że Instytucje Pośredniczące nie mogą skutecznie realizować swoich podstawowej funkcji, czyli realizować zasady partnerstwa przy zarządzaniu środkami programu operacyjnego. Ze względu na „niespójność” logiki Priorytetów i Działań z logiką „odpowiedzialności resortowej” w strukturze instytucjonalnej zarządzania i wdrażania SPO RZL Instytucje Pośredniczące w ograniczonym zakresie pełnią też swoją funkcje koordynacyjną.

Efektywność

Nie mogąc realizować swej podstawowej funkcji, Instytucje Pośredniczące, stanowiąc dodatkowy szczebel w strukturze instytucjonalnej wdrażania, obniżają jego ogólna efektywność.

Bezpieczeństwo

Zwiększenie bezpieczeństwa środków publicznych, poprzez pełnienie przez Instytucje Pośredniczące funkcji kontrolnych okupione jest obniżeniem efektywność procesu zarządzania i wdrażania poprzez wydłużenie procesu przepływów finansowych i wydłużenie czasu dostępu do informacji zarządczej z systemu sprawozdawczości.

Jest oczywiste, że dodatkowa kontrola formalna i kontrola kwalifikowalności wniosków o refundację i wniosków o płatność zwiększa bezpieczeństwo środków finansowych programu. Jednak jak już wspomnieliśmy, czynności te powielają czynności kontrolne innych instytucji. Jesteśmy więc zdania, że koszty (w sensie obniżenia efektywności procesów) przewyższają korzyści ze zmniejszenia ryzyka niewłaściwego wydatkowania środków publicznych.

Przejrzystość

Instytucje pośredniczące nie realizują żadnych funkcji (poza dodatkową kontrolą, o której wspominaliśmy powyżej), które mogłyby wpłynąć na zwiększenie lub zmniejszenie stopnia wypełniania zasady przejrzystości przez system wdrażania

Partnerstwo

Instytucje pośredniczące, mimo że jak sądzimy, zostały włączone w system zarządzania i wdrażania FS w Polsce, po to by realizować zasadę partnerstwa w zarządzaniu programami operacyjnymi obejmującymi kompetencje kilku resortów, nie zostały wyposażone w kompetencje pozwalające na praktyczne wprowadzanie w życie tej zasady.

3.1.2.3. Ocena roli Komitetów Sterujących

Czy partnerzy społeczno-gospodarczy mają rzeczywisty wpływ na strategiczne decyzje dotyczące wdrażania programu poprzez uczestnictwo w Komitetach Sterujących?

3.1.2.3.1. Analiza zadań Komitetów Sterujących

W rozporządzeniu 1260/99 podkreślono rolę partnerów gospodarczych i społecznych jako kluczowych uczestników procesu przygotowywania i wdrażania programów finansowanych z funduszy strukturalnych. Na mocy art. 23 ustawy o NPR ministrowie właściwi zobowiązani zostali do powołania Komitetów Sterujących dla programów lub priorytetów lub działań w ramach programów. Ustawa nadała komitetom uprawnienie do opiniowania i rekomendowania instytucji zarządzającej, Instytucji Pośredniczącej i zarządom województw projektów wybranych zgodnie z zasadami wyboru projektów. Poprzez komitety, w skład których wchodzi między innymi partnerzy społeczni i gospodarczy, w praktyce ma być realizowana zasada partnerstwa.

Zadania Komitetów Sterujących

Komitety Sterujące pełnią funkcje doradcze w stosunku do IZ SPO RZL. Zadaniem Komitetów Sterujących jest przedkładanie Instytucji Zarządzającej SPO RZL opinii i zaleceń w sprawie rocznego podziału środków na projekty przeznaczone do współfinansowania z EFS przedkładane przez Beneficjentów Końcowych (instytucje wdrażające), opiniowanie i rekomendowanie Instytucji Zarządzającej Programem Ramowych Planów Realizacji Działań przedstawianych przez Beneficjentów Końcowych (instytucje wdrażające), okresowe weryfikowanie postępów realizacji Ramowych Planów Realizacji Działań wdrażanych przez Beneficjentów Końcowych (instytucje wdrażające), opiniowanie i rekomendowanie Instytucji Zarządzającej Programem projektów przedstawianych w ramach procedury pozakonkursowej.

Źródło: Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 166, poz. 1743) w sprawie przyjęcia SPO RZL

W rozporządzeniu w sprawie przyjęcia SPO RZL zrezygnowano z roli Komitetów Sterujących w procesie wyłaniania projektów w procedurach konkursowych (patrz ramka), pozostawiając rekomendacje KS w przypadku projektów pozakonkursowych. Przyjęto bowiem, że rolą partnerów zasiadających w Komitecie Monitorującym będzie zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów (w ramach zatwierdzania Uzupełnienia Programu), natomiast partnerski charakter Komitetów Sterujących zostanie wykorzystany przy przyjmowaniu Ramowych Planów Realizacji Działania, określających alokację finansową w ramach działania oraz dający Instytucjom Wdrażającym możliwość uszczegółowienia kryteriów wyboru projektów. Z punktu widzenia efektywności wdrażania były to decyzje właściwe – bowiem gwarantując partnerstwo przy wdrażaniu programu stworzyły możliwość sprawnego realizowania zadań Instytucji Wdrażających.

Z punktu widzenia jednak realizacji zasady partnerstwa przy wdrażaniu programu było to znaczące ograniczenie roli KS. Bowiem doradztwo KS, które miał na myśli ustawodawca nie miało dotyczyć strony technicznej zgłaszanych przez IW projektów a raczej celów projektów, ich grup docelowych itp. W przypadku projektów wyłanianych w procedurze pozakonkursowej nie ma zbyt wiele miejsca na manewrowanie w tym obszarze, bowiem projekty te są dobrze zdefiniowane w dokumentach programowych. Nie mając rzeczywistego wpływu na cele i zakres projektów członkowie KS, jak to wynika z wywiadów, skupiają się na drugorzędnych zagadnieniach technicznych dotyczących np. wysokości kosztów zaplanowanych przez IW w poszczególnych pozycjach budżetowych itp.

W przypadku Ramowych Planów Realizacji Działania będących dokumentem planistycznym Instytucji Wdrażających partnerzy społeczno-gospodarczy mogą mieć rzeczywisty wpływ na zakres i sposób realizacji Działań.

Jak jednak wynika z przeprowadzonych wywiadów, instrument ten nie jest w pełni wykorzystywany przez KS. Uwaga członków KS skupia się raczej na projektach zgłaszanych przez IW, natomiast w protokołach z posiedzeń KS nie ma prawie wzmianek o uwagach do RPRD. Bardziej szczegółowa analiza przyczyn tego stanu rzeczy przeprowadzona jest w Rozdziale 3.2.5. Ocena roli partnerów społeczno-gospodarczych we wdrażaniu SPO RZL.

3.1.2.3.2. Wnioski i rekomendacje

Wyłączenie z zakresu kompetencji Komitetów Sterujących opiniowania projektów w procedurze konkursowej ograniczyło możliwość realizacji zasady partnerstwa w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL. Z punktu widzenia efektywności wdrażania oceniamy jednak tę decyzję jako słuszną. Kompetencje „sterujące” w tym zakresie posiada Komitet Monitorujący, który akceptuje kryteria wyboru projektów (przyjmując Uzupełnienie Programu).

Wydaje się, że pozostawienie kompetencji w KS w zakresie opiniowania projektów w procedurze pozakonkursowej nie daje możliwości rzeczywistego wpływu na cele i zakres tych projektów, gdyż są one dobrze zdefiniowane w dokumentach programowych.

Komitety Sterujące mają możliwość rzeczywistego wpływania na decyzje strategiczne dotyczące wdrażania programu poprzez opiniowanie Ramowych Planów Realizacji Działań, będących dokumentem planistycznym Instytucji Wdrażających i stanowiących załącznik do umów finansowania pomiędzy IŻ i IW. W praktyce jednak KS nie wykorzystują tego instrumentu.

Komitet Monitorujący, w skład którego wchodzi partnerzy społeczno-gospodarczy jest odpowiedzialny za jakość i efektywność realizacji pomocy. Funkcje te realizuje m.in. poprzez monitorowanie procesu wdrażania na podstawie danych z systemu sprawozdawczości. Wydaje się celowe przesunięcie kompetencji opiniowania planów wdrażania do Komitetu Monitorującego, tak aby członkowie Komitetu mieli pełny obraz zarówno planów jak i ich realizacji. Zdajemy sobie jednak sprawę, że wymaga to rozwiązania wielu kwestii organizacyjnych – Komitet Monitorujący w obecnym kształcie (liczba członków i częstość spotkań) nie byłby w stanie działać skutecznie. Rozwiązaniem byłoby powołanie wielu „sektorowych” podkomitetów monitorujących, łączących kompetencje obecnych komitetów monitorujących i sterujących. Podobne rozwiązanie funkcjonowało już w funduszach przedakcesyjnych.

3.1.2.3.3. Ocena roli Komitetów Sterujących

Partnerstwo

W systemie wdrażania SPO RZL kompetencje przyznane Komitetom Sterującym pozwalają członkom komitetów pochodzącym ze środowisk społeczno-gospodarczych na praktyczne wdrożenie zasady partnerstwa w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL poprzez opiniowanie Ramowych Planów Realizacji Działań Instytucji Wdrażających. Efektywność wypełniania tej roli będzie analizowana osobno w Rozdziale 3.2.5. Ocena roli partnerów społeczno-ekonomicznych we wdrażaniu SPO RZL. Natomiast kompetencje KS związane z opiniowaniem projektów w procedurze pozakonkursowej mają bardziej charakter kontrolny niż „sterujący”.

3.2. Analiza stopnia i sposobu realizacji zadań przypisanych instytucjom tworzącym system zarządzania i wdrażania SPO RZL

- Czy zadania są wykonywane skutecznie, efektywnie, w sposób zapewniający bezpieczeństwo środków publicznych oraz zachowanie zasad przejrzystości, i partnerstwa?
- Które z problemów występujących przy zarządzaniu i wdrażaniu programu są najistotniejsze, jakie są ich przyczyny i jakie są możliwości zapobiegania im?
- Czy system jest spójny?

3.2.1. Ocena procesu kontraktowania

Czy proces kontraktowania przebiega w SPO RZL prawidłowo, tj.:

- zgodnie z procedurami, które są stosowane i odpowiednie
- zgodnie z planem (terminowo i zgodnie z wymaganiami jakościowymi),
- istnieje odpowiedni nadzór i kontrola realizowanych zadań,
- Istniejące procedury przyznawania środków są przejrzyste i zapewniają zgodność celów projektów z dokumentami programowymi

3.2.1.1. Podstawy prawne i programowe systemu wyboru projektów

Podstawy systemu wyboru projektów w ramach funduszy strukturalnych zawarte zostały w Ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z dnia 24 maja 2004 r.). W art. 11 tej ustawy zapisano zobowiązanie dla ministra właściwego do opracowania uzupełnienia programu operacyjnego, zawierającego m.in. szczegółowe zasady udzielania dofinansowania oraz „zasady wyboru projektów w ramach działań, uwzględniając skalę i trwałość korzyści społecznych, gospodarczych i przestrzennych oraz efektywność wydatkowania środków finansowych.” (art. 11 ust. 2 pkt. 2). Zgodnie z ust. 5 cyt. przepisu, uzupełnienie programu jest przyjmowane w drodze rozporządzenia właściwego ministra. W ustępie 6 stwierdza się, że: „6. Na podstawie uzupełnienia programu dokonuje się wyboru projektów i zawiera umowy o dofinansowanie projektów przez instytucje zarządzającą, Instytucję Wdrażającą lub działającą w imieniu instytucji zarządzającej Instytucję Pośredniczącą (...)”, natomiast w przypadku gdy beneficjentem jest instytucja zarządzająca lub pośrednicząca – decyzję podejmuje właściwy minister.

Tryb aplikowania o dofinansowanie projektów przedstawiony został w art. 26 cyt. ustawy. Wymaga on złożenia przez projektodawcę wniosku do Instytucji Wdrażającej, przy czym szczegółowy system określony powinien zostać w programie operacyjnym. Decyzję o przyznaniu dofinansowania podejmuje Instytucja Wdrażająca, przy czym zapis ust. 2 stanowi: „po uzyskaniu rekomendacji Komitetu Sterującego, o którym mowa w art. 23 ust. 2 i 3, jeżeli tak stanowi system realizacji danego programu.

Rozporządzenie dotyczące Uzupełnienia Programu SPO RZL ograniczyło rolę Komitetów Sterujących do opiniowania wyłącznie projektów zgłaszanych przez Instytucje Wdrażające w trybie pozakonkursowym.

Ustawa w art. 28 nałożyła na właściwego ministra (w przypadku SPO RZL jest to minister Gospodarki i Pracy, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, obowiązek wydania w drodze rozporządzenia trybu składania i wzorów wniosków o dofinansowanie projektów oraz wzorów umów o dofinansowanie projektów.

W załączniku do Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (Dz.U. Nr 166, poz. 1743) w sprawie przyjęcia SPO RZL, a więc w dokumencie programowym opisane zostały zadania Instytucji Wdrażających w odniesieniu do wyboru projektów (patrz ramka).

Zadania Instytucji Wdrażających

„Instytucje wdrażające uczestniczące w realizacji projektów współfinansowanych z EFS są m.in. odpowiedzialne za:

- otrzymywanie i formalną kontrolę zgodności wniosków składanych przez potencjalnych odbiorców pomocy z przyjętymi procedurami, zapisami SPO RZL i Uzupelnienia Programu oraz zapisami umowy finansowej działania zawartej pomiędzy Instytucją Wdrażającą a Instytucją Zarządzającą SPO RZL;
- wybór projektów przeznaczonych do realizacji w ramach SPO RZL;
- podpisywanie umów z beneficjentami na podstawie decyzji Instytucji Zarządzającej SPO RZL lub upoważnienia wynikającego z umowy finansowej działania zawartej pomiędzy Instytucją Zarządzającą SPO RZL a Instytucją Wdrażającą.”

Źródło: Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z w sprawie przyjęcia SPO RZL

Kolejny dokument, do którego winniśmy się odwołać, to Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r. (Dz.U. Nr 197, poz. 2024) i jego nowelizacja z dnia 22 lutego 2005 r. (Dz.U. Nr 40, poz. 382) w sprawie przyjęcia UP SPO RZL ustanawiający zasady wyboru projektów (patrz ramka)

Zasady wyboru projektów

W realizacji SPO RZL instytucje odpowiedzialne za poszczególne fazy wyboru projektów kierować się będą w szczególności następującymi zasadami:

- przejrzystości – jej zapewnieniu służą wcześniej uzgodnione i znane beneficjentom zasady wyboru, prosta i transparentna procedura wyłaniania ofert, zaangażowanie partnerów społecznych w najważniejsze etapy wyboru projektów oraz kontrola procedur,
- bezstronności – jej zapewnieniu służą jasno sprecyzowane zasady wyboru i oceny projektów,
- jakości – realizacja Programu odbywa się na podstawie umów o dofinansowanie projektu zawartych z beneficjentami, którzy zapewnią odpowiednią jakość przedłożonych do oceny projektów. Jakość świadczonych usług jest na bieżąco monitorowana i kontrolowana przez powołane do tego organy i instytucje,
- efektywności – instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie Programu monitorują i kontrolują wykorzystanie środków w sposób maksymalnie efektywny, w szczególności poprzez dopuszczenie do realizacji Programu projektów, które gwarantują efektywne, racjonalne, gospodarne i celowe wykorzystanie środków.

Źródło: Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie przyjęcia UP SPO RZL

Istotne znaczenie ma ponadto rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 8 października 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu oraz wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006 (Dz.U. Nr 234, poz. 2348), które szczegółowo określiło procedurę wyłaniania projektów oraz wzór wniosku.

3.2.1.2. Konkursowy schemat wyboru projektów

3.2.1.2.1 Zasady wyboru

Procedura wyłaniania projektów rozpoczyna się od przygotowania przez Instytucje Wdrażające Ramowych Planów Realizacji Działania, podlegających akceptacji przez odpowiedni Komitet Sterujący. W dokumencie tym bowiem IW określa rodzaj ogłaszanego konkursu (zamknięty / otwarty), a w ślad za tym terminy ogłaszania konkursów (w przypadku konkursów zamkniętych) lub terminy posiedzeń Komisji Oceny Projektów (w przypadku konkursów otwartych). Ponadto ma prawo wskazania preferowanych w danym konkursie typów projektów oraz uszczegółowienia kryteriów oceny projektów w ramach kryteriów określonych w UP SPO. Ramowe plany winny być podawane do wiadomości publicznej (w formie ogłoszenia na stronie internetowej IW) niezwłocznie po ich akceptacji.

Ogłoszenia o konkursach IW podają na stronach internetowych własnych i Instytucji Zarządzającej, w prasie wysokonakładowej, lokalnej lub specjalistycznej – w zależności od zasięgu działania IW i specyfiki działania. Dokumentacja konkursowa zamieszczana jest na stronie internetowej IW. W Wytycznych dla instytucji uczestniczących w realizacji SPO RZL (zwanymi dalej Wytycznymi dla IW)⁷ zamieszczono minimalne wymagania wobec dokumentacji konkursowej, pozostawiając Instytucjom Wdrażającym na swobodne kształtowanie jej ostatecznej treści.

W przypadku konkursów zamkniętych przyjmowanie wniosków o dofinansowanie projektów odbywa się w granicach określonych w ogłoszeniu o konkursie, w przypadku natomiast konkursów otwartych – wnioski przyjmowane są w sposób ciągły od momentu podanego w ogłoszeniu aż do wyczerpania środków. Jednak ze względów praktycznych, związanych z rocznymi limitami środków, IW podawały jako datę graniczną ostatni dzień roku.

W przypadku konkursu otwartego IW dokonuje weryfikacji formalnej na bieżąco, przy czym zobowiązana jest poinformować beneficjenta o wynikach tej weryfikacji w ciągu 14 dni od daty wpływu wniosku. Taki sam termin określono dla konkursów zamkniętych, jednak w tym przypadku weryfikacja rozpoczyna się po zakończeniu przyjmowania wniosków (po upływie daty granicznej).

Weryfikacja formalna podzielona została na trzy „kroki”, o których niżej. Wyniki weryfikacji odnotowywane są na Karcie Weryfikacji Formalnej, której obowiązujący wzór wprowadzono w Wytycznych dla IW.

Krok pierwszy to weryfikacja spełniania wymogów rejestracyjnych:

- dostarczenie wniosku w wersji papierowej i elektronicznej w generatorze wniosków
- tożsamość obu wersji sprawdzana przez porównanie sumy kontrolnej nadawanej automatycznie przez generator wniosków z sumą kontrolną nadrukowaną na wersji papierowej.

Krok drugi to weryfikacja szeregu innych wymogów formalnych, a zwłaszcza:

- czy projekt jest odpowiedzią na konkurs ogłoszony przez daną IW
- czy wypełnione są wszystkie wymagane pola
- czy dołączono wymagane załączniki

⁷ Wytyczne dla instytucji uczestniczących w realizacji SPO RZL zostały przygotowane przez Instytucję Zarządzającą i przekazane do stosowania z zaleceniem stosowania wszystkim instytucjom wdrażającym w ramach procesu zawierania umów dofinansowania działania.

- czy wniosek złożony jest w języku polskim
- czy wniosek opiewa przynajmniej na wymaganą minimalną wartość projektu
- czy przestrzegane jest prawodawstwo UE

Krok trzeci to sprawdzenie zgodności projektu z celami horyzontalnymi EFS.

W przypadku nie spełnienia wymogów rejestracyjnych wniosek jest odrzucany. Wniosek odrzucany jest także wówczas, gdy wniosek nie jest odpowiedzią na konkurs, został złożony w niewłaściwej IW lub przez nieuprawnionego beneficjenta, dotyczy nieuprawnionej grupy beneficjentów ostatecznych, przewiduje typy projektów niezgodne z określonymi w UP SPO RZL i w ogłoszeniu o konkursie, a także gdy nie jest zgodny z celami SPO RZL. Wniosek jest odrzucany także wówczas, gdy jest sprzeczny z celami horyzontalnymi EFS.

Wszystkie pozostałe wady formalne są traktowane jako uchybienia i powodują zwrócenie beneficjentowi wniosku w celu dokonania stosownych poprawek lub uzupełnień, przy czym IW określa termin nadesłania poprawionego wniosku.

Przeprowadzenie weryfikacji formalnej wymaga wprowadzenia wniosku do systemu SIMIK, przy czym dopiero przejście weryfikacji wymogów rejestracyjnych pozwala na zarejestrowanie wniosku w systemie. W przypadku konieczności odesłania wniosku do poprawek otrzymuje on status wniosku uzupełnianego. Jeśli projektodawca złoży wniosek ponownie w terminie – procedura jest kontynuowana, jeśli nie – wniosek uzyskuje status odrzuconego z przyczyn formalnych.

Wniosek spełniający wymagania formalne przekazywany jest do oceny merytorycznej przez Komisję Oceny Projektów. O wynikach oceny formalnej beneficjenci są informowani w terminach podanych wyżej (14 dni), przy czym wzory pism zawarte są w Wytycznych dla IW i w systemie SIMIK.

Komisja Oceny Projektów (KOP) powoływana jest spośród przedstawicieli instytucji wymienionych w UP SPO RZL, w tym zwłaszcza spośród pracowników IW. KOP powoływana jest przez IW; dyrektor IW określa regulamin jej prac (ramowy regulamin określony został przez Instytucję Zarządzającą). W skład KOP wchodzi minimum osiem osób, których kwalifikacje i dyspozycyjność pozwalają na udział w pracach komisji. IW odpowiada za przygotowanie członków KOP do dokonywania oceny.

Każdy wniosek oceniany jest osobno przez dwóch losowo wybranych członków KOP. Każdy z nich zobowiązany jest do podpisania deklaracji bezstronności w stosunku do ocenianych przez siebie wniosków.

Ocenie podlega część druga wniosku – pytania od 2.1 do 2.5 wraz z częścią piątą (budżet) i stosownymi załącznikami. Wartość punktowa każdego pytania jest zawarta w formularzu wniosku, a tym samym znana jest projektodawcom w trakcie całego procesu wnioskowania. Oceny odnotowywane są w Karcie Oceny Merytorycznej, zamieszczonej w Wytycznych dla IW. Oceniający mają obowiązek zawrzeć w karcie oceny uzasadnienie wystawionej punktacji (minimum 10 zdań). W trakcie oceny projektu oceniający dokonuje weryfikacji budżetu, zwracając uwagę na kwalifikowalność kosztów (a więc sprawdzając, czy wszystkie koszty są uprawnione do finansowania w ramach projektu oraz czy oszacowane są w racjonalnej wysokości). W przypadku zastrzeżeń, ma obowiązek wskazać koszty niekwalifikowane i uzasadnić tę opinię oraz zaproponować kwotę dotacji.

Po dokonaniu oceny przez dwóch członków KOP wyliczana jest średnia obu ocen. Wniosek, który otrzymał minimum 60% możliwej ogólnej liczby punktów (tj. minimum 60 punktów) oraz w każdym z pytań uzyskał przynajmniej 40% możliwej liczby punktów – ma szansę na otrzymanie dofinansowania. Wniosek, który nie uzyskał przynajmniej 40% w jakimkolwiek z pytań – jest odrzucany, nawet jeśli ogólna liczba punktów przekroczyła 60%. Ponadto odrzucane są wnioski z punktacją poniżej 60% możliwej liczby punktów. Gdy różnica dwóch

ocen jest większa niż 40% (ale przynajmniej jeden z oceniających przyznał minimum 60 pkt.) wniosek poddawany jest ocenie przez trzeciego oceniającego – ta ocena jest ostateczna.

Przy pomocy systemu SIMIK sporządzana jest lista rankingowa projektów, która, wraz z protokołem z prac komisji, przedkładana jest do zatwierdzenia przez dyrektora IW. Dyrektor podejmuje decyzję o przyznaniu dofinansowania wnioskowi, które uzyskały minimum 60 punktów ogółem i równocześnie minimum 40% w każdym z pytań. W przypadku, gdy kwota środków przewidziana na dany konkurs jest niższa niż suma dotacji dla wszystkich tak ocenionych projektów – dyrektor IW ma prawo podjąć decyzję o podniesieniu progu minimum punktowego.

Projektodawca, któremu zaproponowano przyznanie niższej od wnioskowanej kwoty ma prawo w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji o wyniku oceny podjąć negocjacje z IW. Jeśli przedstawi przekonujące argumenty świadczące o prawidłowości swoich założeń budżetowych, IW koryguje decyzję o przyznanej kwocie dofinansowania. Negocjacje muszą zostać zakończone w terminie kolejnych 14 dni.

IW mają obowiązek przekazać beneficjentom informację o wynikach oceny merytorycznej w terminie 60 dni od terminu zamknięcia konkursu zamkniętego lub w terminie 7 dni od zakończenia posiedzenia KOP w przypadku konkursu otwartego. Wraz z tą informacją przekazują umowę do podpisania. Wzory pism zamieszczono w Wytocznych dla IW oraz w generatorze wniosków. Beneficjent ma 7 dni na podpisanie i odesłanie umowy.

3.2.1.2.2. Konkursowy schemat wyboru projektów - praktyka

Proces kontraktowania w schemacie konkursowym przebiega generalnie zgodnie z opisanym wyżej schematem. W niniejszej części zwrócimy więc uwagę jedynie uwagę na ewentualne odstępstwa od schematu oraz na punkty problematyczne.

Ogłoszenie konkursów

W SPO RZL pierwsze projekty zatwierdzone zostały w marcu i kwietniu 2004 r. Ogłaszanie konkursów rozpoczęło się w pełni dopiero we wrześniu a nawet w grudniu 2004 r. Można przyjąć, że opóźnienia w realizacji SPO RZL wynikające z opóźnień przyjęcia ustawy o NPR i braku spójności pomiędzy aktami prawnymi regulującymi wdrażanie SPO RZL a aktami prawnymi regulującymi finansowanie tych działań z krajowych środków publicznych wyniosły średnio około 6 miesięcy. Kwestia ta została szczegółowo przedyskutowana w Rozdziale 3.1.1. Otoczenie prawne.

Wszystkie IW przygotowały Ramowe Plany Realizacji Działania, które zostały zaakceptowane przez odpowiedni Komitet Sterujący, a następnie zamieszczone na stronach internetowych. Na podstawie przeglądu planów oraz własnej wcześniejszej wiedzy zespół ewaluacyjny stwierdza, że nie wszystkie ich funkcje są wykorzystywane. Przede wszystkim plany nie pełnią funkcji informacyjnej dla beneficjentów o sposobie realizacji działania ze względu na formalizm ich treści, a także słabą promocję dokumentu i jego znaczenia. Ponadto w nielicznych tylko przypadkach IW skorzystały z okazji, by uszczegółowić kryteria oceny wniosków. Podobnie Komitety Sterujące nie wykorzystwały możliwości realnego wpływu na typy projektów i grup społecznych objętych projektami poprzez wpływ na kryteria ich wyboru.

Podstawowym źródłem wiedzy o zasadach ubiegania się o dofinansowanie projektów są, obok Poradnika dla Beneficjentów, treści ogłoszeń o konkursach i dokumentacji konkursowej. Ze

wstępnej oceny ewaluatorów wynika, że treści te były przejrzyste i zrozumiałe, jednak niekiedy wymagania zawierane w dokumentacji konkursowej odbiegały od wymagań opisanych w Poradniku, co stwarza beneficjentom problemy. Poradnik jest im znany do ponad roku, był on podstawą dla realizacji szkoleń zarówno organizowanych przez instytucje uczestniczące we wdrażaniu, jak i przez inne instytucje. Jest to jeden z powodów odrzucania wielu wniosków z przyczyn formalnych. Zagadnienie to będzie objęte badaniem w Fazie III.

Aplikowanie

W dokumentacji konkursowej każdorazowo podawany jest numer wersji Generators Wniosków, w której należy sporządzić wniosek. Generator Wniosków można pobrać ze strony Instytucji Płatniczej (Ministerstwo Finansów) – bezpośrednio lub poprzez linki ze stron IZ lub IW. Przez wiele miesięcy od momentu uruchomienia realizacji SPO RZL generator nie działał w pełni prawidłowo, wersje zmieniane były często i beneficjenci nie nadążali za ich aktualizowaniem. Format wniosku nie ulegał zmianie; zmianom ulegała jedynie funkcjonalność systemu. Z tego względu beneficjenci nie zdawali sobie sprawy z istoty użycia innej (młodszej lub starszej) wersji generatora i wnioski przez nich nadsyłane były odrzucane z powodu „błędów odczytu wniosku”, czy wprost - zastosowania innej wersji niż podana w dokumentacji konkursowej. Ewaluatorzy zwrócili uwagę, że brak instrukcji obsługi generatora w formie stosownego rozdziału w Poradniku dla Beneficjentów bądź odrębnego popularnego opracowania. W szczególności niezbędne jest zwrócenie uwagi beneficjentów na znaczenie sumy kontrolnej i sposoby zapobiegania sytuacjom niezgodności wersji papierowej i elektronicznej.⁸

Poradnik dla Beneficjentów zawiera informację o obowiązku składania wersji papierowej i elektronicznej, natomiast w dokumentacjach konkursowych wymaga się do dwóch do czterech egzemplarzy wersji papierowych. Powoduje to wysokie koszty aplikowania dla beneficjentów.

Lista wymaganych załączników wskazuje na system obciążony brakiem zaufania do beneficjentów, a ponadto generuje dodatkowe koszty ubiegania się o dofinansowanie. Poniżej zamieszczamy wyciąg z karty weryfikacji formalnej (patrz ramka) dotyczący listy wymaganych załączników. Zwracamy uwagę na wymaganie poświadczenia przez radcę prawnego lub notariusza dokumentów statutowych i bilansowych beneficjentów. Takiego wymogu nie spotykano we wcześniejszych schematach konkursowych finansowanych ze środków UE (np. ACCESS), jak też budżetowych (np. granty Ministerstwa Gospodarki i Pracy na Gminne Centra Informacji).

Lista załączników do wniosku

(6.1) Poświadczona przez racę prawnego lub notariusza kopia statutu ubiegającego się o dofinansowanie lub innego dokumentu potwierdzającego zgodność działalności prowadzonej przez ubiegającego się o dofinansowanie z typem realizowanego projektu

Czy cele statutowe są zgodne z typem realizowanego projektu?

(6.2) Wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego, innego właściwego rejestru lub inny dokument potwierdzający osobowość prawną ubiegającego się o dofinansowanie wraz z danymi osoby upoważnionej do podejmowania decyzji wiążących w imieniu ubiegającego się o dofinansowanie, wydane nie później niż 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku

(6.3) Poświadczone przez radcę prawnego lub notariusza kopie dokumentów określające sytuację

⁸ Przykład: beneficjent zapisuje gotowy wniosek na płycie CD, a następnie wydaje polecenie „drukuj” – spowoduje to zmianę sumy kontrolnej na wersji papierowej. Przykład 2: jeśli beneficjent nie skorzysta z opcji „walidacja wniosku” (bo jest przekonany o prawidłowości wypełnienia, albo nie zna pojęcia „walidacja” wówczas wniosek drukuje się z napisem „wydruk próbny”, co staje się przyczyną odrzucania wniosku z powodu nie spełnienia wymogów rejestracyjnych (czego nie ma na liście takich wymogów).

<p>finansową ubiegającego się o dofinansowanie: sprawozdanie finansowe lub następujące dokumenty sporządzone za okres nie krótszy niż 3 miesiące przed dniem złożenia wniosku (lub za cały okres prowadzenia działalności dla beneficjentów działających krócej niż przez 3 miesiące): wyciąg z rachunku bankowego, zaświadczenie z banku o średnim stanie konta</p>
<p>(6.4) Harmonogram realizacji projektu</p>
<p>(6.5) Deklaracja poświadczająca udział środków własnych w realizacji projektu (jedynie w przypadku gdy przewidziane jest współfinansowanie lub udział własny w finansowaniu projektu) <i>Jedynie w przypadku, gdy przewidziany jest udział własny w finansowaniu projektu,</i></p>
<p>(6.6) Oświadczenie o nie zaleganiu z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, lub innych należności wymaganych odrębnymi przepisami</p>
<p>(6.7) Oświadczenie o nie zaleganiu z uiszczaniem podatków</p>
<p>(6.8) Pełnomocnictwo do reprezentowania ubiegającego się o dofinansowanie <i>Jedynie w przypadku, gdy wniosek jest podpisywany przez osobę/osoby nie posiadające statutowych uprawnień do reprezentowania wnioskodawcy</i></p>
<p>(6.9) Przebieg pracy zawodowej osób odpowiedzialnych za zarządzanie projektem wraz z pisemną deklaracją uczestnictwa w projekcie</p>
<p>(6.10) Poświadczona przez radcę prawnego lub notariusza kopia umowy lub porozumienia pomiędzy partnerami, w przypadku gdy w realizację projektu oprócz ubiegającego się o dofinansowanie zaangażowani są partnerzy <i>Wymóg nie dotyczy Działania 1.2 a i Działania 1.3 a.</i></p>
<p>(6.11) Oświadczenie ubiegającego się o dofinansowanie o kwalifikacji VAT <i>Tylko w przypadku beneficjenta, który nie ma możliwości odzyskiwania / odliczania VAT na zasadach obowiązującego w Polsce prawa w zakresie podatku od towarów i usług</i></p>
<p>(6.12) Poświadczona przez radcę prawnego lub notariusza kopia uchwały właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego lub dokumentu organu dysponującego budżetem ubiegającego się o dofinansowanie w trybie przepisów o finansach publicznych zatwierdzającego projekt lub udzielającego pełnomocnictwa do zatwierdzenia projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. <i>Jedynie w przypadku, gdy taki dokument jest wymagany dla zaciągnięcia zobowiązań przez wnioskodawcę</i></p>
<p><i>Źródło: Karta Weryfikacji Formalnej wniosku</i></p>

Identyczny zestaw załączników wymagany jest od każdego z partnerów w sytuacji, gdy w realizację projektu oprócz ubiegającego się o dofinansowanie zaangażowani są partnerzy. Warto odnotować, że np. w Wielkiej Brytanii nie wymaga się od projektodawcy żadnych załączników, a w przypadku jakichkolwiek wątpliwości IW sama zwraca się do odpowiednich organów administracji z prośbą o ich wyjaśnienie (lub potwierdzenie).

Do kwestii załączników powrócimy w dalszej części niniejszego rozdziału.

Ocena formalna wniosku

Dodatkowym problemem jest jednakowe rozumienie wymagań przez wszystkie IW i przez beneficjentów. Posłużymy się przykładem jednej z IW, która przygotowała i upowszechniła na swojej stronie internetowej i podczas seminariów dla beneficjentów prezentację dotyczącą przebiegu pierwszego konkursu. I tak na przykład jeden z zarzutów formalnych brzmi: „we wpisie do KRS, statucie brak zapisów poświadczających uprawnienia wnioskodawcy do

realizacji typu projektu przewidzianego w ramach Działania”. Dwa inne zarzuty zacytujemy łącznie: „brak kopii wniosku wraz z załącznikami potwierdzonej za zgodność z oryginałem” oraz „ Brak kopii oryginalnego wydruku z Generators Wniosków poświadczonego za zgodność z oryginałem przez Wnioskodawcę” – trudno zrozumieć, czym innym jest kopia „oryginalnego wydruku z Generators” i „kopia wniosku”. Kolejny podnoszony zarzut formalny – skutkujący odrzucaniem wniosków – to „brak osobowości prawnej wnioskodawcy lub partnera (np. PUP zamiast Powiatu)”, podczas gdy w UP SPO RZL wśród uprawnionych beneficjentów wymienione są zarówno „publiczne służby zatrudnienia” (a więc m.in. PUP), jak też „jednostki samorządu terytorialnego i **ich jednostki organizacyjne**”, natomiast partnerem może być dowolna instytucja, nawet spoza listy uprawnionych projektodawców, zupełnie nie uzasadnione jest więc wymaganie od niego osobowości prawnej. I wreszcie zarzut dość absurdalny: „zła forma załącznika (oryginał zamiast kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez radcę prawnego lub notariusza”. Z kolei inna IW odrzucała wnioski podając jako przyczynę niespełnienie wymagań rejestracyjnych poprzez naruszenie ustawodawstwa UE – bowiem beneficjent nie zaznaczył, że będzie stosował zamówienia publiczne w sytuacji gdy zamierza wydatkować np. na zatrudnienie w ramach umowy o dzieło kierownika projektu za łączną kwotę przekraczającą 6 tysięcy euro (informacja z prezentacji zamieszczonej na stronie internetowej). Ewidentnie naruszono w ten sposób opisane w dokumentach programowych zasady, odrzucając wnioski, które należało zwrócić do poprawek. Występowały ponadto różnice pomiędzy Instytucjami Wdrażającymi w rozumieniu pojęcia „potwierdzenia kopii za zgodność z oryginałem” – od bezwzględnie oczekiwanie czytelny podpis wraz z imienną pieczętką na każdej stronie kopii przez oczekiwanie tzw. parafy na każdej stronie i czytelny podpis na stronie głównej po przyjmowanie kopii z zapisem na stronie okładowej „potwierdzam za zgodność z oryginałem od str. 1 do str. xyz”. Odnotowano sytuację odrzucenia wniosku z powodu braku oznaczenia oryginału wniosku jako oryginału (oznaczono jedynie kopie).

Zapisany w procedurach i wspomniany wyżej „zwrot” wniosku w celu dokonania poprawek również spowodował w praktyce problemy. Jest rzeczą zrozumiałą z punktu widzenia procesów administracyjnych, że IW musi zachować dokumentację wobec której wyraża określoną opinię. Z drugiej jednak strony beneficjent ponosi tak znaczące koszty na skompletowanie kilku egzemplarzy dokumentacji, że może traktować (i niekiedy w praktyce traktuje) wyraz „zwrot” dosłownie: tzn. żądać wydania mu całej dokumentacji.

Problematyczna jest weryfikacja tzw. zgodności z celami horyzontalnymi, zwłaszcza na etapie weryfikacji formalnej. Brak jest we wniosku pytania dotyczącego związku projektu z celami horyzontalnymi, nigdzie też nie sformułowano jednoznacznej wykładni tych celów. Drugi z wymienionych elementów powoduje, że w istocie zarówno beneficjenci jak i pracownicy IW nie mają jasnej wiedzy – co jest, a co nie jest zgodne z celami horyzontalnymi i co w związku z tym może stać się podstawą odrzucenia wniosku (takie bowiem są konsekwencje uznania projektu za niezgodny). Pierwszy ze wspomnianych wyżej czynników sprawia, że pracownik ze stanowiska oceny formalnej musi zapoznać się szczegółowo z całym wnioskiem, aby móc stwierdzić ewentualne niezgodności. Jest to niezgodne z regułami weryfikacji formalnej, która z zasady ogranicza się do sprawdzenia ściśle określonych parametrów (głównie ograniczając się do weryfikacji zero-jedynkowej: jest – nie ma).

Wnioskujemy potrzebę szkoleń dla IW z zakresu jednolitego rozumienia stosowanych w ramach wdrażania SPO RZL procedur i pojęć. W przypadku kwestii „zwrotu” sugerujemy przyjęcie zasady dokonywania faktycznego zwrotu oryginału wniosku i jednej kopii. Odradzamy też dalsze uszczegóławianie opisu procedur, prowadzące do usztywniania systemu.

Spiętrzenie prac

Terminy przyjęte na weryfikację formalną dla konkursów otwartych wydają się bezpieczne, reguła konkursu otwartego pozwala bowiem na sukcesywne weryfikowanie wniosków w miarę ich napływania i dotrzymanie terminu 14 dni bez szczególnego problemu. W praktyce jednak ogłoszenie przez DWF konkursu „półotwartego” – z możliwością składania wniosków przez wiele miesięcy, ale do dnia 31 grudnia 2004 roku sprawiło, że decydująca liczba spośród kilkuset wniosków napłynęła w ostatnim dniu, co zmusiło tę IW do olbrzymiego wysiłku organizacyjnego dla dotrzymania terminów, co i tak okazało się nierealne. Konkursy zamknięte co do swej istoty powodują spiętrzenie prac w krótkim okresie.

Zrodziło to określone problemy organizacyjne w IW dotyczące przede wszystkim zmobilizowania odpowiedniej liczby członków KOP. IW nie dysponowały odpowiednią liczbą przeszkolonych osób, którzyby mogli czasowo wesprzeć KOP. O ile w przypadku DWF i konkursu otwartego, zakończonych na koniec 2004 można mówić o usprawiedliwionym zaskoczeniu IW liczbą wniosków złożonych niemal w przeddzień zamknięcia konkursu, o tyle w przypadku konkursów zamkniętych IW doskonale zdawały sobie sprawę, że takie spiętrzenie pracy związanej z oceną wniosku nastąpi. Rozwiązaniem byłoby czasowe zatrudnienie ekspertów zewnętrznych, tzw. asesorów, którzy mogliby wesprzeć kadrowo KOP. IW nie dysponowały jednak środkami na ten cel. Eksperti ci, w zamierzeniu autorów Uzupełnienia Programu powinni być finansowani z „Pomocy technicznej”, jednak niefortunne słownictwo (doradztwo w zakresie „metod wyboru”, zamiast „wyboru”) użyte w UP przekreśliło tę możliwość⁹.

Najprostsze rozwiązanie tej kwestii polegałoby na zmianie zapisów w Uzupełnieniu Programu, jednak konieczność przyjmowania zmiany w formie rozporządzenia i perspektywa związanych z tym trudności utrudniała podjęcie tej decyzji przez Instytucję Zarządzającą.

Chcielibyśmy w tym miejscu zauważyć, że jest to naszym zdaniem charakterystyczny przykład ilustrujący „reakcję” systemu zarządzania na usztywnienie reguł zarządzania poprzez wprowadzenie ich w postaci rozporządzeń. Zarządzający wykazali w tym i innych podobnych przypadkach zrozumiałą inercję we wprowadzaniu drobnych korekt do systemu, gdyż wymagały one uruchomienia długiej ścieżki legislacyjnej związanej ze zmianą odpowiedniego rozporządzenia. Zamiast tego zarządzający programem wykazują tendencję do poszukiwania i akceptowania rozwiązań zastępczych. W tym konkretnym przypadku doraźnym rozwiązaniem pozwalającym na zwiększenie stanu osobowego KOP było szersze interpretowanie zapisu mówiącego, że członkami KOP mogą być „przedstawiciele IW” – uznano za takich, pracowników Regionalnych Instytucji Finansujących w przypadku Działania 2.3. Wiemy także, że niektóre IW forsują pogląd, że „przedstawicielami IW” mogą być dowolne osoby zatrudnione na umowy zlecenia przez IW.

W celu uniknięcia spiętrzeń w ocenie wniosków zachęcamy do szerszego stosowania konkursów otwartych w połączeniu z intensywną akcją promocyjną dla beneficjentów, ukierunkowaną na składanie wniosków przez cały dopuszczalny okres. Postulujemy także jak najszybsze zmienienie wadliwego zapisu W UP SPO RZL tak aby umożliwić finansowanie ekspertów zewnętrznych do pomocy przy ocenie wniosków.

Przygotowanie członków Komisji Oceny Projektów

⁹ Z Uzupełnienia Programu:

Opis Działania 3.1 - schemat d) Typy projektów:

- doradztwo dla Komisji Oceny Projektów w zakresie metod wyboru projektów, które kwalifikują się do wsparcia w ramach SPO RZL,

W toku dotychczasowych ustaleń nie stwierdziliśmy istnienia spójnego dla całego SPO RZL systemu przygotowania do pracy w charakterze członka Komisji Oceny Projektów. Osoby te były szkolone w ramach szkoleń organizowanych przez swoje instytucje; szkolenia realizowały różne instytucje i wykładowcy, w oparciu o własną interpretację zapisów dokumentów programowych czy wniosku i instrukcji. Szkolenia KOSzEFS w tym zakresie miały miejsce w 2004 roku i objęło relatywnie niewielką liczbę osób aktualnie zaangażowanych ostatecznie w prace KOP (odbyły się szkolenia dla 6 grup po ok. 20 osób każda), a ponadto również oparte było o własne przekonania trenerów (trenerzy KOSzEFS nie byli szkoleni z zasad oceny wniosków). Wraz z upływem czasu do prac KOP włączani byli nowi pracownicy, przechodząc jedynie instruktaż dotyczący sposobu realizacji tego zadania. Odnotowaliśmy przypadek jednej z IW, gdzie na tydzień przed rozpoczęciem ocen w ramach kolejnej edycji konkursu dokonano wymiany całej komisji, przy czym nowo powołani członkowie KOP w większości nigdy wcześniej nie mieli do czynienia z podobnymi zadaniami. Osoby te po trzydniowym szkoleniu obejmującym podstawy EFS, reguły tworzenia projektów oraz zasady ich oceny przystąpiły do ocen.

Ocena merytoryczna

Opis projektu we wniosku (pytania 2.1 – 2.5) w ocenie ewaluatorów, wynikającej z ich własnych doświadczeń, a także z kontaktów z pracownikami IW oraz beneficjentami, stwarza problemy zarówno na etapie wypełniania wniosku, jak też na etapie jego oceny. Problemami beneficjentów szerzej zajmiemy się w Fazie III badań, w tym miejscu koncentrując się na problemach związanych z oceną. Mamy przy tym świadomość, że wniosek wprowadzony jest rozporządzeniem ministra właściwego do spraw pracy, a więc jego zmiana wymaga długich zabiegów legislacyjnych, co dodatkowo oceniamy negatywnie. Nie jesteśmy zwolennikami częstych i pochopnych zmian, jednak przyjęta formuła regulowania takich kwestii jak wzór wniosku w drodze rozporządzenia powoduje nadmierne usztywnienie systemu.

Pytania we wniosku zadawane są w kolejności innej niż wynikająca z logiki klasycznej konstrukcji projektu, a dodatkowo nie są ostro rozdzielone, co powoduje, że pewne treści należy powtarzać (beneficjenci wychodzą w takich sytuacjach z założenia, że informacja została już podana w innym miejscu i „tracą” punkty, bowiem każde pytanie punktowane jest osobno). Tabele z części trzeciej zawierają dane istotne w procesie oceny, ale formalnie należy oceniać jedynie część drugą. Instrukcja wypełniania wniosku nie jest wystarczająco pomocna w odczytywaniu oczekiwań autorów formularza, a tym samym w ocenie odpowiedzi. Zawiera też niekiedy ewidentne błędy, np. w punkcie 2.1 c – „czy stosowane będą programy szkoleniowe rekomendowane przez MGiP” – zawarto przypis, odwołujący się do rozporządzenia dotyczącego podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego osób dorosłych, podczas gdy chodzi o programy przygotowywane w oparciu o metodologię opartą o koncepcję Modułów Umiejętności Zawodowych; przytoczone rozporządzenie w ogóle nie odnosi się do programów szkolenia.

Wytyczne dla IW słusznie zalecają, aby ocenę rozpocząć od zapoznania się z całym wnioskiem i dopiero w trakcie drugiego czytania – już tylko części drugiej – wystawiać oceny.

W procesie oceny przypisuje się określoną punktację do każdej z odpowiedzi. Oceniający natrafiają w tym momencie na problem – na ile muszą ograniczać się do treści odpowiedzi na dane pytanie, a na ile mogą brać pod uwagę informacje zawarte w innych odpowiedziach, jeśli dotyczą danego pytania. Generalnie skłaniać się należy do podejścia wymagającego czytelnych odpowiedzi na każde z pytań.

Najtrudniejszym zadaniem postawionym w procesie oceny wniosków jest weryfikacja kosztów. Opinia ta wynika ze stwierdzonego braku jakichkolwiek reguł w tym zakresie: brak jest zestawu kosztów uznanych za optymalne bądź innych wskazówek dla oceniających.

Ocena oparta jest więc wyłącznie na intuicji oceniających, co prowadzić może do znacznych różnic w uznawaniu kosztów (głównie dotyczy to wysokości kosztów) za kwalifikowalne bądź nie.

Rekomendujemy podjęcie prac nad opracowaniem katalogu kosztów optymalnych, uwzględniającego zróżnicowanie regionalne.¹⁰

Powrócimy w tym miejscu do długiej listy załączników dołączanych do wniosku i ich roli w procesie oceny. Ewaluatorzy zwracają przy tym uwagę, że rola załączników nigdzie nie jest w pełni i jednoznacznie opisana, co pozostawia pole do swobodnej interpretacji przez pracowników oceniających wnioski od strony formalnej, jak też oceniających wnioski merytorycznie. Odniesiemy się poniżej do każdego z załączników:

Nazwa załącznika	cel	Etap oceny (weryfikacja formalna – F ocena merytoryczna – M)
Statut	Zgodność treści projektu z celami statutowymi i formami ich osiągania	F
Wypis z rejestru	Potwierdzenie istnienia podmiotu (?) oraz ustalenie uprawnień do podpisywania dokumentów	F
Dokumenty określające sytuację finansową	Wiarygodność finansowa podmiotu – zdolność do zarządzania wnioskowaną kwotą dotacji	Nie określone jednoznacznie – w praktyce M; nie ma precyzyjnego opisu, w jaki sposób ocenę wiarygodności finansowej należy łączyć z oceną – szerzej o tym piszemy niżej
Harmonogram	Prawidłowość rozplanowania wszystkich niezbędnych działań projektu w czasie – a więc ocena racjonalności zamierzeń	M – w ramach oceny punktu 2.4; szerszy komentarz niżej
Deklaracja poświadczająca udział własny	Spełnianie wymogu formalnego	F
Oświadczenie o nie zaleganiu z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne itp.	Weryfikacja wiarygodności podmiotu i jego rzetelności wobec instytucji państwa	F
Oświadczenie o nie zaleganiu z opłacaniem podatków	j.w.	F
Pełnomocnictwo do reprezentowania	Weryfikacja wiarygodności podpisu	F
Przebieg pracy zawodowej osób odpowiedzialnych za zarządzanie projektem wraz z pisemną deklaracją uczestnictwa w projekcie	Weryfikacja zdolności do realizacji danego projektu	M – w ramach oceny punktu 2.4; szerszy komentarz niżej
Umowa lub porozumienie pomiędzy partnerami	?	F
Oświadczenie o kwalifikacji VAT	Głównie przydatne na etapie rozliczeń; na etapie oceny jedynie dla weryfikacji wycień kosztów (z VAT czy bez)	F
Uchwała zatwierdzająca projekt	Potwierdzenie uprawnień do wnioskowania, jeśli dotyczy podmiotu zależnego, choć w części dubluje się z	F

¹⁰ Takie katalogi (widełkowe) istnieją np. w Wielkiej Brytanii i Portugalii

	załącznikiem potwierdzającym udział własny	
--	--------------------------------------------	--

Odnosnie dokumentów określających sytuację finansową zwracamy uwagę na niejasną – zarówno dla beneficjentów, jak i dla KOP - dyspozycję dotyczącą uzależniania wysokości dotacji od wielkości obrotów beneficjenta. Ta kwestia nie powinna być, zdaniem ewaluatorów, definiowana w formie niejednoznacznych zapisów instrukcji do wniosku, a należy ją uregulować w formie jednoznacznych zapisów zawartych przynajmniej w Poradniku dla Beneficjentów.

W kwestii harmonogramu zwracamy uwagę, że formularz harmonogramu stanowiący załącznik do wniosku, jest nieprzydatny do prezentacji harmonogramu projektów w ramach SPO RZL. Zwróciły na to uwagę wszystkie IW, nakazując w dokumentacjach konkursowych załączanie dodatkowo drugiego harmonogramu. Dzieje się tak dlatego, że tabela obowiązującego harmonogramu przewiduje projekty nawet pięcioletnie i dzieli okres realizacji na kwartały, podczas gdy projekty w ramach SPO RZL zamykają się na ogół w okresach dwuletnich i jedynie podział na miesiące pozwala na ocenę racjonalności harmonogramu.

I wreszcie kwestia załączania przynajmniej trzech CV kluczowych osób w projekcie wraz z ich deklaracją udziału. Co do zasady oceniamy wymóg takich załączników jako prawidłowy, daje on bowiem możliwość weryfikacji, czy osoby przewidziane do kierowania projektem i jego realizacji mają przygotowanie i doświadczenie niezbędne do danego zadania. Zwracamy jednak uwagę, że sytuacja ta rodzi problemy. Otóż zgodnie z innymi wymogami, zatrudnienie do realizacji projektu eksperta za kwotę ogółem 6 tysięcy i więcej euro wymaga zastosowania do jego wyboru procedury Ustawy prawo zamówień publicznych. W projektach dwuletnich osiągnięcie pułapu 6 tysięcy euro jest sytuacją naturalną, powstaje więc problem – na jakich zasadach uznać załączone CV, skoro dopiero po akceptacji projektu prowadzona będzie procedura zamówień publicznych. Oceniający mają wątpliwości, jakie znaczenie ma ocena CV, skoro ostatecznie może okazać się, że procedurę wygra inny kandydat.

Ewaluatorzy dokonali analizy wymaganych załączników pod kątem ich faktycznej użyteczności w procesie oceny projektu oraz analizy sposobu ich dostarczania w takim kierunku, by zachować zasadę „domniemania niewinności” i obniżyć koszty beneficjentów. Rekomendacje w tym zakresie prezentujemy w części „rekomendacje”.

Regulaminy Komisji Oceny Projektów

W toku badania zapoznaliśmy się z wybranymi regulaminami KOP (DWF, WUP Katowice, PFRON, MENiS). Pisaliśmy wcześniej, że każda IW ma obowiązek opracowania regulaminu KOP, opartego na wzorcowym regulaminie wypracowanym w IZ. Stwierdziliśmy znaczące podobieństwo wielu zapisów, ale też zauważyliśmy wiele zapisów oryginalnych, na które zwrócimy tu uwagę:

1. Jedynie w regulaminie DWF zapisano, że dyrektor zatwierdza wnioski do oceny merytorycznej

Komentarz: zapis wydaje się zbędny, wydłuża proces i nadmiernie go biurokratyzuje

2. Jedynie w regulaminie DWF zapisano, że dyrektor może odrzucić rekomendację KOP dotyczącą obniżenia dotacji i zaakceptować kwotę wnioskowaną

Komentarz: zapis wykraczający poza uprawnienia dyrektora przewidziane w UP; nie wiadomo, na jakiej podstawie dyrektor miałby podejmować taką decyzję

3. Również tylko w regulaminie DWF występuje zapis, że dyrektor może zgodzić się z oceną KOP i rozpocząć negocjacje w celu obniżenia wnioskowanej kwoty lub wyjaśnienia wielkości wydatków, które wydają się być zawyżone lub nieuzasadnione.

Komentarz: zapis naruszający procedurę opisaną w UP: decyzja o podjęciu negocjacji należy do beneficjenta

4. Regulamin MENiS przewiduje możliwość pisemnego występowania przewodniczącego do beneficjenta z prośbą o wyjaśnienia

Komentarz: rozwiązanie słuszne, warte rekomendacji do upowszechnienia

5. W DWF dyrektor, na wniosek KOP, może powołać do oceny na posiedzeniu eksperta zewnętrznego; w MENiS nie przewidziano udziału eksperta; w WUP i PFRON ekspert może zostać powołany na wniosek KOP – do opinii danego projektu

Komentarz: zapis DWF wydaje się bardziej elastyczny,

6. Regulamin PFRON zawiera wiele odmienności; można wręcz stwierdzić, że przewiduje on całkowicie odmienną procedurę oceny:

- członkowie KOP zapoznają się z wnioskiem (zapis nie jest jednoznaczny, ale sądząc z dalszych paragrafów – chodzi o zapoznanie się z wnioskiem przez wszystkich członków KOP)

- po zapoznaniu się z wnioskiem przeprowadzana jest dyskusja, podczas której członkowie KOP wyrażają swoją opinię, a eksperci (o ile zostali powołani) prezentują swoje ekspertyzy

- następuje ocena przez dwóch oceniających

- wyliczona z ich oceny średnia akceptowana jest przez wszystkich członków KOP w drodze jawnego głosowania

- jeśli ocena nie zostanie zaakceptowana, wniosek oceniany jest przez wszystkich pozostałych członków KOP i z tych ocen wyliczana jest średnia; tak uzyskana punktacja jest ostateczna

- wszyscy członkowie KOP dyskutują nad kwotą dotacji

- decyzja o kwocie podejmowana jest w drodze jawnego głosowania nad każdą ze zgłoszonych propozycji

- jeśli beneficjent korzysta z prawa do negocjacji (gdy przyznana zostanie dotacja mniejsza od wnioskowanej), wówczas negocjacje prowadzi KOP; polegają one na przeprowadzeniu rozmowy z beneficjentem i zapoznaniu się z jego pisemnym stanowiskiem; decyzja podejmowana jest w drodze głosowania.

- w protokole zamieszczane są imienne wyniki głosowań

Komentarz: procedura jest na tyle odmienna, że wymaga bardziej szczegółowego badania.

Za kontrowersyjną uznawana jest w wielu IW rola dyrektora w procesie wyboru wniosków. Znajduje to odzwierciedlenie nawet w przytoczonych zapisach regulaminu. Zgodnie z przyjętą procedurą dyrektor ma zaakceptować listę rankingową projektów; odmówić akceptacji ma prawo jedynie w sytuacji, gdy zaistnieją okoliczności nie znane w momencie wyboru projektów, a mogące rzutować na wynik oceny bądź w przypadku uzasadnionego stwierdzenia, że ocena nie została dokonana zgodnie z obowiązującą procedurą. Po nowelizacji wytycznych dyrektor może wykluczać z powyższych powodów indywidualne projekty z listy rankingowej, co jest racjonalne, gdyż poprzednio jego „prawo weta” dotyczyło wyłącznie całej listy rankingowej.

Terminy

Termin 60 dni (liczony od dnia zamknięcia naboru wniosków w konkursach zamkniętych) był krytykowany jako zbyt krótki. W przypadku schematów cieszących się dużą popularnością termin ten okazał się niemożliwy do dotrzymania (PARP, DWF). Rekordowy w tym zakresie okazał się schemat 1.1, gdzie ostatnia część listy rankingowej z konkursu zamkniętego 31 grudnia 2004 podana została do wiadomości w lipcu 2005!

Naszym zdaniem ustalenie w procedurach terminów dłuższych ale realistycznych jest racjonalne, gdyż daje wnioskującym możliwość planowania swoich działań. Przyjęcie ambitnego ale niewykonalnego terminu generuje koszty po obu stronach: beneficjenci ponoszą konsekwencje opóźnień w rozpoczęciu realizacji swoich projektów (czasami może to oznaczać konieczność rezygnacji z projektu), a system wdrażania ponosi koszty aktualizacji dokumentów projektowych na etapie podpisywania umowy (o czym piszemy dalej). Niezbędne jest też zwiększenie liczby członków KOP i ich większa mobilizacja do pracy nad wnioskami.

W przypadku konkursów otwartych termin powiadomienia określono na 7 dni od dnia zakończenia posiedzenia KOP. Z tak określonym terminem nie było problemów, ale wystąpiły takie sytuacje, jak w przypadku wspomnianej wcześniej w DWF (porównaj „Śpiętrzenie prac”)

Jakość wniosków

Respondenci ze wszystkich IW zgodnie podkreślali niską jakość wniosków składanych przez beneficjentów. Najczęstsze zarzuty dotyczyły braku umiejętności z skompletowania załączników, właściwego ich parafowania i podpisania, właściwego wypełnienia wszystkich pól wniosku. Podkreślano też słabą jakość merytoryczną wniosku, przejawiającą się w braku spójności wewnętrznej prezentowanych projektów, niewystarczającą precyzję w określaniu budżetów, braku spójności budżetów z działaniami i rezultatami, braku spójności celów projektów z celami Działania w ramach których projekty miały być finansowane. Ten rozdźwięk pomiędzy wysokimi wymaganiami stawianymi przez program, które w naszym odczuciu były dodatkowo wzmacniane przez indywidualne podejście niektórych IW i KOP, jest według zespołu ewaluacyjnego bardzo istotną barierą wdrażania SPO RZL. Stał się on przyczyną nie tylko znacznego obniżenia poziomu kontraktowania środków w analizowanym okresie wdrażania (patrz ramka) ale jest także przyczyną opóźnień w procesie oceny wniosków.

We dwóch zakończonych w pierwszej połowie 2005 r. konkursach w Działaniu 2.3. do podpisania umów ostatecznie zakwalifikowano **9,7%** procent złożonych wniosków! **24,5%** procent wniosków odpadło na etapie oceny formalnej)

Źródło: PARP

Wspomniany wyżej DWF ocenia, że opóźnienie w przygotowaniu list rankingowych beneficjentów konkursu zamkniętego 31 grudnia 2004, wynikało w dużej części z wydłużenia procesu oceny formalnej, w trakcie którego beneficjenci mieli możliwość dokonania poprawek i uzupełnień tych błędów formalnych, które są traktowane jako uchybienia. Z relacji IW wynika, że był to wielotygodniowy proces wymiany korespondencji z beneficjentami, w trakcie którego potwierdziło się po raz kolejny, że oczekiwania IW lub sposób ich komunikacji są niezrozumiałe dla beneficjentów.

Dobra praktyka

Warto w tym miejscu przytoczyć rozwiązanie przyjęte w jednej z Instytucji Wdrażających, która proces uzupełniania uchybień prowadziła równoległe z procesem oceny merytorycznej wniosków. Skróciło to ewidentnie czas trwania oceny wniosków.

Można do tego problemu podejść dwojako – albo uznać, że jest to problem beneficjentów i martwić się słabą realizacją celów operacyjnych programu, albo uznać, że celem programu jest dotarcie do jego grup docelowych i wtedy konsekwentnie zastanowić się nad adekwatnością przyjętych zasad i procedur przyznawania pomocy do obecnych umiejętności i wiedzy tych, którzy o tę pomoc się ubiegają. My rekomendujemy to drugie podejście.

Zwracamy uwagę na ten problem, gdyż powtórzył się on w kolejnej fazie kontraktowania - podpisywania umów z beneficjentami, którym przyznano dotację, a pierwsze sygnały o jakości napływających wniosków o płatność sugerują, że będzie on barierą w kolejnych etapach wdrażania programu. Poświęcimy temu problemowi szczególną uwagę w Fazie III badania.

Informacja o wynikach oceny dla beneficjentów

Wzory pism informujących beneficjentów zostały opracowane w taki sposób, by – oprócz formalnej informacji – mogły pełnić rolę edukacyjną, wyjaśniając przyczyny odrzucenia wniosku, a tym samym udzielając wskazówek dotyczących kierunku poprawy danego projektu. Na tym etapie badań nie zajmowaliśmy się sprawdzeniem, czy rola edukacyjna jest faktycznie wypełniana – uczynimy to jednym z przedmiotów badań w Fazie III. Z tego względu również wówczas przyjrzymy się, czy zapisy w rubryce „uzasadnienie oceny” na Karcie Oceny Merytorycznej, czynione przez oceniających, spełniają założony walor.

W Fazie III będziemy także analizować najlepsze praktyki w zakresie edukowania potencjalnych beneficjentów i nie-beneficjentów, czyli tych, których wnioski zostały odrzucone. Różne IW wykazywały różną aktywność w tym zakresie. IW sygnalizowały też różną zdolność pewnych grup beneficjentów do przyswajania specyficznej wiedzy na temat przygotowywania projektów i składania wniosków o dofinansowanie.

Podpisywanie umów z beneficjentami, którym przyznano dotację

Zgodnie z procedurami beneficjent ma 7 dni na podpisanie umowy i zwrot jednego egzemplarza umowy do IW. Zanotowano jednak duże opóźnienia w podpisywaniu umów beneficjentami. Główną przyczyną tych opóźnień jest konieczność dokonywania korekt w projektach zgłoszonych we wnioskach beneficjentów, które stanowią załącznik do umowy. Konieczność dokonywania tych korekt wynika w większości wypadków, z konieczności dokonywania zmian w harmonogramach, które z powodu opóźnień w procesie oceny są nieaktualne. IW sygnalizują tu podobne problemy ze skuteczną komunikacją z beneficjentami, jak w przypadku usuwania uchybień we wnioskach w trakcie oceny formalnej.

W dniu podpisania umowy beneficjent powinien złożyć także weksel in blanco jako zabezpieczenie wykonania umowy. Jeśli przyznane dofinansowanie przekracza 4 mln zł, oprócz weksla beneficjent powinien złożyć dodatkowe zabezpieczenie w postaci np. gwarancji bankowej. Opóźnienia w procesie oceny wniosków i niemożność przewidzenia terminu przyznania dofinansowania powoduje, że beneficjenci, w przypadku dodatkowych gwarancji, nie mogą przygotować zawnazs stosownych dokumentów, a proces np.

przyznawania gwarancji bankowych trwa tak samo długo jak przyznanie jakiegokolwiek kredytu i na pewno nie mieści się w terminie 7 dni.

Przy okazji starań o gwarancje bankowe beneficjenci poddani są standardowym procedurom kredytowym, do których należy m.in. badanie płynności finansowej projektów na które gwarancja jest udzielana. Z relacji służb kredytowych w jednym z banków wynika, że płynność finansowa tych projektów przy przyjętych zasadach rozliczania transz (wniosek o wypłatę może być złożony po rozliczeniu 80% poprzednio nierozliczonych transz) jest zagrożona. Wracamy do tej kwestii w Rozdziale 3.2.2. Ocena przepływów finansowych.

W przypadku SPO RZL pod koniec drugiego kwartału zmieniono zapisy rozporządzenia w sprawie umowy dofinansowania, łagodząc wymagania dotyczące zabezpieczenia prawidłowego wykonania umowy. Część beneficjentów celowo opóźniła podpisanie umów dofinansowania z IW, żeby podpisać umowę na nowych, bardziej korzystnych warunkach.

3.2.1.2.3. Wyłanianie wniosków w ramach Działania 1.2 i 1.3, schematy a

Specyfika procesu przygotowywania projektów w ramach tych działań spowodowała, że opisujemy je osobno.

W 2004 roku obowiązywała następująca procedura:

- Powiatowe urzędy pracy (PUP) przygotowywały tzw. projekty posiłkowe i składały je do wojewódzkich urzędów pracy (WUP)
- WUP dokonywały kompilacji tych projektów, sporządzając w ten sposób własny projekt (i wniosek o jego dofinansowanie); WUP pełniły więc jednocześnie rolę beneficjenta i Instytucji Wdrażającej
- zgodnie z modelem opisanym wyżej, wniosek ten był przekazywany do IP, tam weryfikowany od strony formalnej, a następnie przesyłany do opinii KS
- decyzję podejmowała IZ.

Celem tak zaprojektowanego systemu było maksymalne uproszczenie wdrażania dla części środków EFS poprzez umożliwienie wydatkowania ich w ramach istniejącego systemu instytucjonalnego i finansowego realizacji zadań na rzecz aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Z tego względu oparto go wyłącznie o zapisy ustawy z dnia 29 grudnia 1996 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (zastąpionej w trakcie wdrażania przez ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Złożoność polskiego systemu administracji pracy (niezależność samorządowych szczebli) spowodowała, że ostatecznie zaprojektowano system złożony i mało elastyczny.

W trakcie badania napotkaliśmy opinie, że system był całkowicie przejrzysty, jednak tak przygotowany projekt po pierwsze był zbyt ogólnikowy i nie odzwierciedlał rzeczywistej różnorodności potrzeb poszczególnych PUP, a ponadto stwarzał olbrzymie problemy w przypadku konieczności zmian w jakimkolwiek z PUP. Ponadto pojawiły się problemy w kontaktach WUP –PUP związane z brakiem poczucia „własności” projektu przez PUP.

Pojawiły się także opinie o małej przydatności IP w tej procedurze – wszelkie wątpliwości wyjaśniane były wyłącznie z IZ i to ona była głównym partnerem WUP w procesie przygotowania i realizacji projektów.

Stwierdzone w trakcie realizacji projektów wady stały się przyczyną zainicjowania wspólnie przez IZ i część WUP dyskusji o możliwych modyfikacjach systemu. W ramach tej dyskusji zwracano się również o opinię do powiatów. W drodze konsultacji wypracowano nowy

system realizacji działań, co wymagało zmiany UP. Stosowna zmiana została dokonana (uzyskano akceptację Komitetu Monitorującego i przeprowadzono zmianę rozporządzenia wprowadzającego UP).

W 2005 roku¹¹ obowiązywały więc nowe zasady wdrażania działań:

- WUP ogłosiły konkursy adresowane wyłącznie do Powiatowych Urzędów Pracy)
- PUP zgłaszały swoje projekty, przy czym akcja informacyjna, poprzedzona wcześniejszymi konsultacjami sprawiła, że tylko nieliczne PUP odstąpiły od złożenia projektu
- projekty PUP były weryfikowane formalnie przez WUP, a następnie także oceniane przez KOP. Do uzyskania dofinansowania niezbędne było uzyskanie minimum 60% możliwej liczby punktów (jak we wszystkich konkursach). Przyjęto jednak, że nie sporządza się list rankingowych; wnioski ocenione niżej można było składać ponownie po poprawieniu.

Mimo, że oba zastosowane w omawianych działaniach systemy wyłaniania projektów spełniały kryteria przejrzystości i bezstronności, model pierwszy okazał się mało elastyczny w realizacji (ta opinia dotyczyła głównie etapu realizacji projektów, a nie etapu wyłaniania wniosków). Ewaluatorzy wysoko oceniają podejście zarówno IZ, jak i wojewódzkich urzędów pracy, które wspólnie zainicjowały i zrealizowały zmiany w sytuacji, gdy przyjęty wcześniej model okazał się mało funkcjonalny w praktyce. Nowy model nie budzi zastrzeżeń.

3.2.1.2.4. Wnioski i rekomendacje

Wnioski

Generalnie stwierdzamy, że zasady przyjęte dla procesu wyboru projektów są przestrzegane, jednak zarówno same zasady, jak przyjęta praktyka ich stosowania mają wady, oceniane przez ewaluatorów w kategorii uchybień, dających możliwość wydania ogólnej pozytywnej oceny. Poniżej lista stwierdzonych wad (sformułowanych w formie kategorycznej dla większej czytelności, jednak z uwzględnieniem oceny powyżej):

- Określenie wzoru wniosku w formie rozporządzenia jest niewłaściwe ze względu na nadmierną sztywność systemu
- Warunki i zasady oceny formalnej nie stwarzają wystarczającej podstawy do dokonania pełnej jednoznacznej weryfikacji formalnej wniosku
- Formularz wniosku stwarza problemy w obiektywnej ocenie jakości projektu mającego być przedmiotem dofinansowania
- Generator Wniosków nie jest narzędziem przyjaznym użytkownikom – beneficjentom, przy czym jednym z podstawowych problemów jest brak przejrzystej instrukcji jego użytkowania
- Kryteria oceny merytorycznej ze względu na wady formularza i instrukcji nie są wolne od swobody interpretacyjnej
- IW stosują swobodne podejście do Wytycznych dla IW; w ocenie ewaluatorów wykracza ono poza granice określoną umową dofinansowania Działania
- Zarówno pracownicy IW zajmujący się stroną formalną wniosków, jak i członkowie KOP nie mają jednolitej wiedzy w sprawach dotyczących przyjętych zasad oceny

¹¹ Specyfika działań wiążąca się ze stosowaniem Funduszu Pracy jako źródła finansowania krajowego (zarówno prefinansowania jak i współfinansowania) spowodowała przyjęcie jako zasady, że projekty zamykają się w cyklu rocznym

- Nie ma systemu przygotowywania pracowników IW do zadań związanych z wyborem projektu
- Przyjęte terminy są racjonalne z punktu widzenia funkcjonowania systemu wdrażania, a występujące problemy z ich dotrzymywaniem powinny być rozwiązywane w drodze wewnętrznych rozstrzygnięć w ramach poszczególnych IW, a nie w drodze wydłużenia tych terminów
- Brak jest przejrzystości w zakresie oceny budżetów projektów i pola negocjacji

Rekomendacje

- Należy odstąpić od określania wzoru wniosku w drodze rozporządzenia (zdajemy sobie sprawę, że ta rekomendacja dotyczy następnego okresu programowania, wymaga bowiem zmiany ustawy o NPR)
- Należy pilnie uruchomić system szkoleń i spotkań informacyjnych służących ujednoczeniu rozumienia pojęć, związanych z oceną formalną i merytoryczną wniosków; pieczę nad systemem powinna sprawować IZ, odpowiadając za przygotowanie stosownego programu i kadry trenerskiej
- Należy zweryfikować wymaganą listę załączników w celu pozostawienia tylko i wyłącznie tych, które są niezbędne do oceny projektu oraz jednoznacznie zdefiniować ich role w procesie oceny; należy także dokonać możliwych uproszczeń w zasadach przygotowywania tych załączników.

Rekomendujemy następującą listę załączników:

- wypis z KRS lub innego stosownego rejestru
- statut, poświadczony przez osobę statutowo uprawnioną do reprezentowania wnioskodawcy
- oświadczenie o nie zaleganiu wobec ZUS i organów skarbowych (jeden dokument łącznie)
- oświadczenie o obrocie za dwa ostatnie lata – wyłącznie w przypadku, gdy zdefiniowana zostanie jednoznaczna reguła o uzależnieniu wysokości dotacji od poprzedniego obrotu
- harmonogram (nowy wzór – z podziałem na miesiące)
- pełnomocnictwo do reprezentowania (w sytuacji gdy wniosek podpisuje osoba nie wymieniona jako uprawniona do reprezentowania wnioskodawcy)
- CV kluczowych ekspertów

Rekomendujemy ponadto, by ww zestaw załączany był do oryginału wniosku, natomiast poświadczony za zgodność z oryginałem kopie – do kopii wniosku.

Ewaluatorzy za zbędne uznają wymaganie załączników od partnerów z dwóch powodów. Po pierwsze partnerzy, zgodnie z UP SPO RZL, nie muszą spełniać wymogów tzw. kwalifikowalności i z tego względu nie jest jasne, czemu ma obecnie służyć dostarczanie przez nich załączników; po drugie za realizację umowy o dofinansowanie projektu i tak odpowiada wyłącznie beneficjent.

- Do końca obecnego okresu programowania sugerujemy pozostawienie dotychczasowego wniosku bez istotnych zmian – jest on już dobrze znany wszystkim beneficjentom i zmiany mogłyby wprowadzić wiele zamieszania i utrudnień; w nowym okresie programowania rekomendujemy opracowanie nowego wzoru wniosku,

dającego w pełni możliwość prezentacji projektu i celów horyzontalnych, którym projekt służy

- Sugerujemy rozważenie możliwości przyjmowania wniosków z różnych wersji Generatora (określając „widełkowo” akceptowalne wersje)
- Należy wprowadzić jako obowiązujący nowy wzór harmonogramu – maksymalnie trzyletniego, z uwzględnieniem podziału na miesiące realizacji projektu
- Należy pilnie opracować czytelną instrukcję użytkownika Generatora Wniosków, ułatwiającą projektodawcom spełnianie wymogów formalnych
- Należy podjąć prace nad ustaleniem katalogu kosztów optymalnych
- Należy zintensyfikować akcję promocyjną ukierunkowaną na sukcesywne składanie wniosków, dla uniknięcia spiętrzenia składanych wniosków w ostatnich dniach i umożliwienia sukcesywnego ich oceniania
- Należy wydłużyć terminy oceny wniosków przez KOP. Ustalenie dłuższych ale realistycznych terminów jest racjonalne, gdyż daje wnioskującym możliwość planowania swoich działań. Przyjęcie ambitnego ale niewykonalnego terminu generuje koszty po obu stronach: beneficjenci ponoszą konsekwencje opóźnień w rozpoczęciu realizacji swoich projektów (czasami może to oznaczać konieczność rezygnacji z projektu), a system wdrażania ponosi koszty aktualizacji dokumentów projektowych na etapie podpisywania umowy. Niezbędne jest też zwiększenie liczby członków KOP i ich większa mobilizacja do pracy nad wnioskami.

3.2.1.2.5. Ocena konkursowych procedur kontraktowania

Skuteczność

Musimy zacząć od konstatacji, że proces kontraktowania jest opóźniony w stosunku do planu przyjętego w Ramowych Planach Realizacji Działań¹². Pierwszą przyczyną opóźnień tego procesu były opóźnienia w rozpoczęciu procedur konkursowych, ze względu na brak, bądź też wady w otoczeniu prawnym SPO RZL w Polsce. Szacujemy, że opóźnienie to wynosi średnio 6 miesięcy. Oceniając więc skuteczność systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL przyjmujemy, że ocena nasza będzie się odnosiła głównie do skuteczności zarządzania samym procesem kontraktowania, od momentu, kiedy on się w rzeczywistości rozpoczął.

W procesie kontraktowania w procedurze konkursowej zidentyfikowaliśmy szereg wąskich gardeł i problemów. Najważniejsze z nich to:

- spiętrzenia pracy związane z cyklicznością procesu aplikowania,
- brak zasobów pozwalających na rozwiązanie problemów ze spiętrzeniami pracy,
- jakość projektów i dokumentów otrzymywanych od beneficjentów,
- problemy w komunikacji z beneficjentami,

¹² Chcielibyśmy zwrócić uwagę, że w Ramowych Planach realizacji Działań jak i w systemie sprawozdawczości SPO RZL za miarę kontraktowania przyjmuje się wartość zaakceptowanych przez IŻ projektów a nie wartość rzeczywiście podpisanych umów. Jak wynika z przeprowadzonej powyżej analizy od momentu przyznania dofinansowania do momentu podpisania umowy kiedy to w praktyce rozpoczyna się realizacja projektu i ponoszone wydatki mija od kilku tygodni (w schematach konkursowych) do kilku miesięcy (w schematach pozakonkursowych). Wskaźnik ten należy więc uznać za zbyt „optymistyczny”, przeszacowujący gotowość programu do generowania wydatków. Jest to zresztą dobrze widoczne w różnicach w poziomach tak zdefiniowanego „kontraktowania” i wydatkowania. Dyskutujemy to szczegółowo w II części Raportu

Spowodowały one wydłużenie procesu kontraktowania powodując dalsze opóźnienia we wdrażaniu programu.

Oceniając działania IZ i IW zmierzające do przezwyciężenia sygnalizowanych powyżej problemów, należy stwierdzić, że skuteczność tych działań była zróżnicowana. Naszym zdaniem dało się zaobserwować pewną inercję w podjęciu ścieżki zmiany rozporządzeń i poszukiwanie rozwiązań „zastępczych”, które choć być może skuteczne w krótkiej perspektywie, nie mają waloru doskonalenia systemu. Wynika to między innymi z długiego cyklu wprowadzania zmian do dokumentacji szczebla operacyjnego, które są przyjmowane w formie rozporządzeń.

Efektywność

Podstawowymi czynnikami obniżającymi efektywność kontraktowania są niedoskonałości wsparcia informatycznego systemu (generator wniosków), brak zasobów i przygotowanie merytoryczne członków KOP do oceny wniosków. Bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na efektywność procesu są wysokie wymagania w stosunku do beneficjentów i trudności w komunikacji z beneficjentami. Skutkują one dużą liczbą odrzuconych wniosków i długotrwałością procesu uzupełniania wniosków i uzgadniania ostatecznej treści umów. W ten sposób koszty systemu wzrosły a ostateczny rezultat w postaci podpisanych umów uległ zmniejszeniu.

Bezpieczeństwo

Rozwiązania proceduralne wynikające z dokumentów regulujących proces przyznawania dofinansowania zapewniają bezpieczeństwo środków publicznych. Niektóre IW stosują dodatkowe instrumenty np. dodatkowe formularze uszczegółowiające budżety projektów, które w sposób precyzyjny opisują kategorie wydatków zmniejszając w ten sposób ryzyko niewłaściwego wykorzystania środków. Brak wytycznych na temat „widełek” racjonalnych kosztów, które mogą ponosić beneficjenci stwarza pewne zagrożenie, które jednak oceniamy jako niewielkie

Przejrzystość

Procedury wybory wniosków i praktyczna realizacja tego procesu zapewniają przejrzystość podejmowanych decyzji. Wątpliwości budzi natomiast niejednoznaczność kryteriów oceny, stwarzająca zbyt duże możliwości ich interpretacji i w związku z tym braku obiektywizmu. Nakłada się na to słabe przygotowanie niektórych członków KOP do oceny wniosków i brak jednolitej wykładni przekazywanej wszystkim na szkoleniach.

Partnerstwo

Odnotowujemy istnienie mechanizmu pozwalającego na pełnienie roli „sterującej” przez partnerów społeczno-gospodarczych w trakcie akceptacji przez Komitet Sterujący planów działania IW. Była o tym mowa w Rozdziale 3.1. Rozwiązania systemowe. Nisko natomiast oceniamy aktywność partnerów społeczno-gospodarczych w tym zakresie.

Wstępnie sygnalizujemy poważny problem „partnerstwa” na styku IW – beneficjenci. Sygnalizowano nam poważne problemy w komunikacji pomiędzy beneficjentami i IW. Uważamy, że jest to poważna bariera wdrażania programu, która będzie się ujawniała także na dalszych etapach wdrażania.

3.2.1.3 Pozakonkursowy schemat wyboru projektów

3.2.1.3.1. Zasady wyboru

Procedura wyłaniania projektów w pozakonkursowym schemacie wyboru projektów rozpoczyna się od przygotowania przez Instytucje Wdrażające ramowych planów realizacji działania, aczkolwiek w schemacie pozakonkursowym RPRD ma mniejsze znaczenie z punktu widzenia projektodawcy. Projektodawcą (beneficjentem) jest bowiem z reguły ta sama instytucja. Istotny jest więc jedynie sam fakt zatwierdzenia Planu, który wyznacza możliwość występowania z wnioskami o dofinansowanie projektów. Co więcej – możliwe typy projektów określone są w UP SPO RZL; rolą RPRD jest co najwyżej wskazanie, które z projektów będą realizowane w danym roku kalendarzowym. W praktyce propozycja ta wychodzi od bezpośredniego zainteresowanego (czyli wskazanego beneficjenta).

Wnioski przygotowuje IW bądź instytucja wskazana w UP SPO RZL:

- Działanie 1.1, schemat a – wnioski przygotowują departamenty merytoryczne w MGiP
- Działanie 1.2 i 1.3, schematy a – w 2004 roku wnioski składały WUP, będące Instytucjami Wdrażającymi dla tych działań; o sytuacji roku 2005 piszemy osobno
- Działanie 1.4, schemat b – wnioski przygotowuje PFRON, będący IW dla tego działania
- Działanie 1.5, schemat b – wnioski składać może Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy
- Działanie 1.6, schemat b – wnioski składać może Sekretariat Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn
- Działanie 2.1, schemat b – projekty przygotowują właściwe merytorycznie departamenty MENiS
- Działanie 2.2, schemat a – projekty przygotowują właściwe merytorycznie departamenty MENiS
- Działanie 2.3, schemat b – projekty przygotowuje PARP – będący IW dla tego działania
- Działanie 2.4 – projekty przygotowuje wyłącznie Urząd Służby Cywilnej, będący IW dla tego działania
- Działania Priorytetu 3 – projekty przygotowują wszystkie IW (wybór projektów w ramach Działania 3 omawiamy osobno, w rozdziale dotyczącym roli partnerów społecznych, w tym Komitetów Sterujących).

Wnioski przygotowywane bezpośrednio przez IW składane są do Instytucji Pośredniczącej, gdzie przechodzą weryfikację formalną, a następnie kierowane są do opinii odpowiedniego Komitetu Sterującego. Wnioski przygotowane przez inną niż IW instytucję składane są w IW, gdzie przechodzą weryfikację formalną, a następnie za pośrednictwem IP kierowane są do opinii odpowiedniego Komitetu Sterującego.

Weryfikacja formalna wniosków odbywa się na zasadach ogólnych.

Wniosek powinien trafić do członków KS na co najmniej 4 tygodnie przed planowanym posiedzeniem.

Podczas posiedzenia KS ma miejsce ocena wniosków – członkowie KS mają możliwość zgłaszania uwag, odbywają dyskusję, a następnie podejmują w drodze głosowania uchwałę o przyjęciu bądź odrzuceniu wniosku. Możliwe jest też, że KS wyda opinię pozytywną pod warunkiem wprowadzenia drobnych poprawek.

Opinia KS przekazywana jest do Instytucji Zarządzającej, która podejmuje decyzję o przyznaniu lub nie przyznaniu dofinansowania.

IZ przekazuje decyzję do IW w ciągu 10 dni; stamtąd decyzja przekazywana jest w ciągu 4 dni do projektodawcy (jeśli jest on inny niż IW).

Projektodawca, we współpracy z wyspecjalizowanymi komórkami zajmującymi się zamówieniami publicznymi w swojej instytucji, przygotowuje dokumentację przetargową i przeprowadza postępowanie o udzieleniu zamówienia. Następnie przygotowuje i podpisuje umowę z wyłonionym w ten sposób wykonawcą.

3.2.1.3.2. Pozakonkursowy schemat wyboru projektów - praktyka

W toku badania zidentyfikowano następujące problemy kontraktowaniem środków w procedurze pozakonkursowej:

Opóźnienia związane z zabezpieczeniem środków na realizację umowy

W procedurze pozakonkursowej, na wspomniane wcześniej opóźnienia w przyjęciu ustawy o NPR i aktów wykonawczych do niej, nałożyły się opóźnienia związane z niejednoznacznością przepisów polskiego prawa finansowego w zakresie możliwości zaciągania wieloletnich zobowiązań. Jednostka pragnąca zawrzeć kontrakt na realizację zadania, którego realizacja ma trwać nie tylko w danym roku budżetowym może więc albo łamać przepisy art. 29 ustawy o finansach publicznych, albo dzielić zamówienie na części, łamiąc zasady ujęte w ustawie – Prawo zamówień publicznych. Po przyjęciu Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r w sprawie wytycznych dotyczących dokonywania wydatków budżetu państwa na programy i projekty realizowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi, stworzono podstawę prawną do występowania do Ministra Finansów o decyzję o zapewnieniu dofinansowania, która może Stanowić podstawę do rozpoczęcia postępowania, zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych (bardziej szczegółowo jest to dyskutowane w Rozdziale 3.1. Otoczenie prawne)

Niezależnie od tego na przełomie 2004/2005 powstało opóźnienie w rozpatrzeniu wniosków o prefinansowanie bowiem Ministerstwo Finansów przestało wydawać decyzje w związku z wyczerpaniem przez inne programy operacyjne łącznego limitu na prefinansowanie całości funduszy strukturalnych.

Brak tej decyzji spowodował wstrzymanie ogłoszenia przetargów przez IW. IW mogły co prawda rozpocząć procedury przetargowe nie mając decyzji o zapewnieniu dofinansowania ale wiązało się to podjęciem dużego ryzyka finansowego, bowiem w przypadku ich nie przyznania i unieważnienia przetargów z winy zamawiającego, mogłyby być zmuszone do wypłaty znacznych kwot oferentom, w związku poniesionymi przez nich kosztami przygotowania ofert. W przypadku dużych przetargów na dostawy kwoty te mogłyby być naprawdę znaczące.

Proces przygotowywania wniosków przez projektodawców

Stwierdzono dobrą praktykę rozdzielania organizacyjnego komórek zajmujących się wdrażaniem projektów własnych IW od komórek zajmujących się przygotowaniem projektów od strony merytorycznej. Stosowana bywa zasada zlecania przygotowania projektu i wniosku przez ekspertów zewnętrznych (jest to rozwiązanie problemu niedoboru własnych kadr)

Zauważono, że w trakcie przygotowania projektów prowadzone są konsultacje nieformalne pomiędzy projektodawcami a IW oraz pomiędzy IW a IZ. Zwracamy uwagę, że

przedstawiciele IZ zasiadają w KS, które opiniują projekty, a następnie je zatwierdzają na podstawie tej opinii podważa to przejrzystość podejmowanych przez IZ decyzji.

Rola Komitetów Sterujących;

Rola KS w procesie akceptacji projektów sprowadza się do nadzoru nad zgodnością treści przygotowanych przez IW projektów z dokumentami programowymi. KS nie ma możliwości realnego wpływania na kształt tych projektów (grupy docelowe, instrumenty interwencji) gdyż są one dość precyzyjnie zdefiniowane w dokumentach programowych. W rezultacie, w opinii IW potwierdzonej analiza protokołów z posiedzeń KS, aktywność członków KS skupia się bardziej na detalach opiniowanych projektów, głównie kwestiach oszacowania przez projektodawców wysokości poszczególnych pozycji budżetowych, niż zawartości merytorycznej projektów. IW podkreślają też słabe przygotowanie merytoryczne partnerów społeczno-gospodarczych - członków KS - do wydawania opinii o projektach.

W ocenie członków KS występuje szereg problemów związanych z oceną wniosków (przy ich generalnie pozytywnej ocenie):

- wnioski nadsyłane z dużym opóźnieniem; większość trafia do członków KS w ostatniej chwili, przez co nie mają oni czasu na rzetelną ich ocenę
- na obrady KS trafiają wnioski z błędami formalnymi
- przedstawiciele IW prezentujący wnioski na posiedzeniach zbyt często mają małą wiedzę o danym wniosku i są słabo przygotowani do jego prezentacji i do dyskusji
- występują duże rozbieżności pomiędzy członkami KS oraz pomiędzy KS a IZ w interpretacji niejednoznacznych zapisów dokumentów programowych, co utrudnia ocenę wniosków
- członkowie KS różnią się w ocenie kosztów
- brak jest wsparcia eksperckiego dla partnerów społeczno-gospodarczych w KS
- przy akceptacji warunkowej nie ma procedur weryfikacji, czy postulowane zmiany zostały wprowadzone

Kwestie te są dodatkowo dyskutowane w Rozdziale 3.1.2.3. Ocena roli Komitetów Sterujących i Rozdziale 3.2.5. Ocena roli partnerów społeczno-gospodarczych

Wybór dostawców lub wykonawców realizujących zadania w ramach projektów wyłonionych w pozakonkursowym schemacie wyboru projektów

Wybór dostawców lub wykonawców realizujących zadania w ramach projektów wyłonionych w pozakonkursowym schemacie wyboru projektów następuje na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 roku, nr 19 poz. 177 z późniejszymi zmianami).

W trakcie badania stwierdzono, że stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych przy wyborze dostawców lub wykonawców nastręcza szereg problemów.

W SPO RZL w drodze przetargowej wyłanianych jest wiele projektów o znacznej wartości. Wymaga to szczególnej staranności w przygotowaniu dokumentacji przetargowej i prowadzeniu procedury, gdyż jakiegokolwiek uchybienia w tym zakresie, przy łatwym dostępie oferentów do środków ochrony prawnej, jaki charakteryzuje obecną ustawę o zamówieniach publicznych, skutkuje opóźnieniami w wyborze wykonawcy i podpisaniu umowy, lub co gorsza unieważnieniem przetargu i koniecznością ponownego rozpoczęcia procedury.

Jest szereg dowodów na to, że przygotowana przez zamawiających dokumentacja nie jest przygotowana z dostateczną starannością. Najbardziej spektakularne opóźnienia z tym związane obserwowane są MENiS, gdzie z 22 projektów zatwierdzonych na koniec 2004 r. do chwili obecnej nie udało się przeprowadzić do końca procedury wyboru projektów w żadnym przypadku. Podobne symptomy można obserwować także w innych instytucjach – terminy składania ofert są kilkakrotnie przesuwane z powodu konieczności wprowadzania zmian do dokumentacji przetargowej wskutek interwencji firm zainteresowanych złożeniem ofert.

Charakterystyczne jest to, że pomimo istnienia możliwości wsparcia eksperckiego projektodawców przy przygotowaniu dokumentacji przetargowej i prowadzeniu procesu przetargowego (jest to koszt kwalifikowany zgłaszanego projektu) projektodawcy nie korzystają z tej możliwości, tłumacząc to brakiem zaufania do ekspertów zewnętrznych.

Sam proces przetargowy prowadzony jest zwykle przez komórki administracyjne instytucji macierzystej IW, nie będącej w istocie częścią systemu wdrażania SPO RZL. Powoduje to określone konsekwencje dla efektywności tego procesu. W związku z koniecznością obsługi SPO RZL znacznie wzrosła skala prowadzonych działań w stosunku do dotychczasowych obowiązków tych komórek. Nie towarzyszył temu wzrost zasobów, nie można też wesprzeć ich merytorycznie ani kadrowo ze środków Pomocy technicznej, gdyż nie są częścią systemu wdrażania.

Proces wyłaniania wykonawcy jest procesem długotrwałym – trwa średnio dwa miesiące ale nie jest rzadkością prowadzenie postępowania przez 3 i więcej miesięcy. IW wiążą to - ocenianym jako zbyt łatwy - dostępem oferentów do środków ochrony prawnej (protesty).

Zwracamy też uwagę na bardzo liczne przypadki wykluczania i odrzucania ofert na etapie oceny formalnej (patrz ramka), co z kolei ogranicza wybór wykonawców lub dostawców. W efekcie chociaż zasada uczciwej konkurencji jest absolutnie zachowana, jednak paradoksalnie prowadzi to do... braku konkurencji i stosunkowo przypadkowego wyboru oferty. To, wynikające z obecnych rozwiązań prawnych, ograniczanie konkurencji odbija się rykoszetem, na skuteczności operacyjnej działania IW, bowiem nie prowadzi do wyboru oferty najkorzystniejszej lecz tej, której autorzy ustrzegli się pułapek formalnych.

Przetargi na usługi w PARP		
Nazwa przetargu	Liczba złożonych ofert	Liczba ofert, które przeszły do etapu oceny merytorycznej
dostarczenie wiedzy i umiejętności niezbędnych do kierowania procesami przygotowania i wdrażania systemów zarządzania środowiskowego	4	2
Projekt „INWESTYCJA W KADRY”	7	3
wsparcie wdrożenia przepisów w zakresie BHP	2	0
upowszechniania nowych form organizacji pracy i zatrudnienia: promocja telepracy.	5	1
Projekt „Program rozwoju kadr dla rozwoju turystyki”	6	5

Źródło: PARP

Stosowanie z reguły trybu przetargu nieograniczonego budzi wątpliwości z punktu widzenia efektywności ogólnogospodarczej – tryb przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem w żaden sposób nie ograniczy konkurencji, równocześnie znacznie zmniejszy koszty u zamawiającego oraz wykonawców.

3.2.1.3.3. Wnioski i rekomendacje

W ocenie ewaluatorów procedura wyboru wniosków pozakonkursowych (należałoby raczej mówić o procedurze zatwierdzania wniosków pozakonkursowych) gwarantuje zachowanie zasady przejrzystości i bezstronności. Zidentyfikowano jednak szereg barier, które obniżają skuteczność i efektywność tego procesu. Dotyczą one głównie etapu wyłaniania wykonawców w procedurze przetargowej:

- niedostateczna jakość dokumentacji przetargowej będąca skutkiem brak umiejętności w konstruowaniu Specyfikacji istotnych warunków zamówienia, które sprostająby wymogom ustawy, celów poszczególnych projektów oraz realiom uwarunkowań rynkowych,
- mało efektywne lub błędne dobieranie trybu do skali i przedmiotu zamówienia
- brak zasobów w służbach zajmujących się zamówieniami publicznymi w instytucjach macierzystych IW do zwiększonej skali działań związanych z obsługą IW w zakresie zamówień publicznych,
- brak możliwości wsparcia kadrowego i merytorycznego służb zajmujących się zamówieniami publicznymi w instytucjach macierzystych IW z Pomocy technicznej

Według oceny ewaluatorów trudności w stosowaniu ustawy w IW w równym stopniu wynikają z obiektywnych cech stanu prawnego (wskazywanych przez IW); jak i z występujących braków umiejętności i doświadczenia po stronie oferentów oraz kadr prowadzących postępowania u zamawiających.

Działania naprawcze odnoszące się do IW wdrażających projekty własne w tym trybie powinny być zaprojektowane indywidualnie, odpowiednio dotycząc szkoleń i doradztwa zewnętrznego. Należy też usunąć bariery i szerzej wykorzystywać środki pomocy technicznej w zakresie wsparcia eksperckiego komórek zajmujących się przygotowaniem dokumentacji przetargowej i prowadzących postępowanie

3.2.1.3.4. Ocena procedury pozakonkursowej

Skuteczność

Kontraktowanie w procedurze pozakonkursowej, podobnie jak w procedurze konkursowej jest opóźnione. Skuteczność IW wdrażających w zakresie realizacji projektów w procedurze pozakonkursowej może być oceniana wyłącznie w odniesieniu do projektów własnych. Tu mimo opóźnień w procesie przetargowym można uznać tę skuteczność za odpowiednią. Gorzej jest w projektach realizowanych przez beneficjentów schematów pozakonkursowych, często tych samych ministerstw, jak w przypadku MENiS, gdzie skuteczność jest dużo gorsza. Nie rozstrzygnięte do tej pory przetargi na dostawy sprzętu IT w MENiS, z racji swej

skali i „wrażliwego” rynku, do którego są adresowane, są przykładem wystąpienia niemal wszystkich wymienionych powyżej barier opóźniających proces kontraktowania.

Chcielibyśmy zwrócić uwagę, że nadmiernie restrykcyjna w zakresie wymagań formalnych ustawa o zamówieniach publicznych, prowadzi paradoksalnie do ograniczanie konkurencji ofert, co odbija się rykoszetem, na skuteczności operacyjnej działania IW, bowiem nie prowadzi do wyboru oferty najkorzystniejszej lecz tej, której autorzy ustrzegli się pułapek formalnych.

Efektywność

Proces wyboru ofert w procedurze pozakonkursowej jest długotrwały, wartość dodana wnoszona przez Komitet Sterujący jest problematyczna a rola Instytucji Pośredniczącej w naszym odczuciu dubluje rolę IW i IZ. Jednak największe nieefektywności procesu notowane są w procedurze wyłaniania wykonawców w przetargach. Wynikają one głównie z słabego przygotowania projektodawców do stosowania ustawy o zamówieniach publicznych oraz niedostatecznych zasobów w komórkach zajmujących się zamówieniami publicznymi w instytucjach macierzystych IW.

Bezpieczeństwo

Dobre zdefiniowanie projektów wyłanianych w procedurze pozakonkursowej w dokumentach programowych, kilka szczebli kontroli zgodności projektów z złożeniami (IW, IP, KS, IZ) i obligatoryjne stosowanie audytu zewnętrznego do sprawdzenia prawidłowości ponoszonych kosztów przed ostatecznym rozliczeniem projektu stanowią dobrą gwarancję bezpieczeństwa środków wydatkowanych w tej procedurze.

Przejrzystość

Stwierdzono dobrą praktykę rozdzielania organizacyjnego komórek zajmujących się wdrażaniem projektów własnych IW od komórek zajmujących się przygotowaniem projektów od strony merytorycznej. Proces akceptacji projektów jest wielostopniowy (IW, IP, KS, IZ), Zauważono jednak, że w trakcie przygotowania projektów prowadzone są konsultacje nieformalne pomiędzy projektodawcami a IW oraz pomiędzy IW a IZ. Zwracamy także uwagę, że przedstawiciele IZ zasiadają w KS, które opiniują projekty, a następnie je zatwierdzają na podstawie tej opinii. Przejrzystość procedur udzielania zamówienia gwarantuje stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych.

Partnerstwo

Zasada partnerstwa gwarantowana jest przez umożliwienie komitetom sterującym opiniowania projektów w procedurze pozakonkursowej. Jednak rola KS jest bardziej rolą kontrolną niż „sterującą” – KS nie ma praktycznych instrumentów wpływania na kształt tych projektów, które są zdefiniowane w dokumentach programowych.

3.2.2. Ocena procesu przepływów finansowych

Czy system przepływów finansowych umożliwia płynne finansowanie projektów realizowanych przez beneficjentów z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa środków oraz umożliwia efektywne raportowanie wydatków do Instytucji Płatniczej

3.2.2.1. Podstawy prawne i procedury finansowania działań w SPO RZL

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) finansowany jest średnio w 75 % z Europejskiego Funduszu Społecznego i w średnio 25 % z krajowych środków publicznych (środków budżetu państwa, środków państwowych funduszy celowych, środków w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego) Wszystkie wymienione powyżej środki stanowią środki publiczne zgodnie z ustawą z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, z późn. zm.).

Wydatkowanie środków publicznych regulują następujące akty prawne:

- Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2004 r. Nr 116, poz.1206, z późn. zm.),
- Ustawa budżetowa (Dz. U. z 2004 r. Nr 278, poz.2755),
- Ustawa o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz.148, z późn. zm.),
- Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966, z późn. zm.),
- Ustawa prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 19 , poz.177, z późn. zm.),
- Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r. Nr 99, poz.1001 , z późn. zm.),
- Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 776 , z późn. zm.),
- Ustawa o pomocy społecznej(Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.),
- Ustawa o zatrudnieniu socjalnym(Dz. U. z 2003 r. Nr 122, poz. 1143, z późn. zm.),
- Ustawa o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2000 r. Nr 109, poz. 1158, z późn. zm.).

Podstawy prawne, zagadnienia kwalifikowalności projektów i wydatków w ramach SPO RZL regulują następujące wspólnotowe akty prawne odnoszące się do Europejskiego Funduszu Społecznego:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1784/1999 z 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego;
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania

Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w zakresie kwalifikowalności wydatków ponoszonych na operacje współfinansowane z Funduszy Strukturalnych i usuwające Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1145/2003 z dnia 27 czerwca 2003 r.

Komisja Europejska wydaje decyzje o zatwierdzeniu pomocy i przyznaniu środków z EFS. Po wydaniu decyzji następuje wypłata zaliczki na rzecz Instytucji Płatniczej (Ministerstwa Finansów) na rachunek „funduszowy” otwarty dla EFS. Ministerstwo Finansów prowadzi drugi rachunek „programowy” na którym gromadzone są środki na realizację programu operacyjnego SPO RZL. Instytucja Płatnicza po dokonaniu podziału środków na poszczególne programy dokonuje przekazania środków na rachunek „programowy” Ministerstwa Finansów SPO RZL. W celu refundacji wydatków poniesionych i kwalifikowanych ponoszonych w ramach poszczególnych Działań w trakcie realizacji programu, na podstawie porozumienia zawartego z Instytucją Zarządzającą SPO RZL, Minister Finansów (Instytucja Płatnicza) przekazuje środki z rachunku programowego na rachunek Instytucji Zarządzającej.

Instytucja Zarządzająca zawiera z Instytucjami Wdrażającymi umowy finansowania Działania, za wyjątkiem Departamentu Wdrażania EFS, gdzie departament ten realizuje swoje działania na podstawie zakresu obowiązków Instytucji Wdrażającej, stanowiącego załącznik do Regulaminu wewnętrznego DWF. Umowy między Instytucją Zarządzającą a Instytucjami Wdrażającymi podpisywane są na cały okres realizacji działań, regulują stosunki między tymi instytucjami, określają obowiązki Instytucji Wdrażających oraz określają sposób regulowania współpracy pomiędzy Instytucją Wdrażającą a beneficjentem. Wysokość środków przewidzianych na realizację Działania dla kolejnych lat rozliczeniowych ustalane są w Ramowych Planach Realizacji Działaniach stanowiących aneksy do umów.

Instytucja Zarządzająca SPO RZL przekazuje środki z rachunku SPO RZL jako refundacje faktycznie poniesionych wydatków w ramach poszczególnych Działań. Refundacja z rachunku programowego dokonywana jest po zaakceptowaniu wniosku o refundację beneficjenta końcowego (Instytucji Wdrażającej) przez Instytucję Pośredniczącą w MGIP lub MENiS, następnie przez Instytucję Zarządzającą SPO RZL, chyba że Instytucja Zarządzająca nie posiada na rachunku odpowiednich środków. W takim przypadku refundacja przekazywana jest po otrzymaniu środków EFS z komisji Europejskiej. Przekazanie środków przez Instytucję Zarządzającą na rzecz beneficjenta końcowego stanowi spłatę pożyczki na prefinansowanie lub zwrot środków do budżetu państwa, budżetu jednostek samorządowych lub na rzecz Funduszu Pracy lub PFRON.

Instytucja Zarządzająca zapewnia środki na finansowanie projektów z: budżetu państwa (z dwóch źródeł: pożyczki na prefinansowanie z budżetu państwa na podstawie art. 30g ustawy o finansach publicznych i z rezerwy celowej budżetu państwa na współfinansowanie programów realizowanych ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi), Funduszu Pracy, PFRON oraz budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Instytucje wdrażające po wyłonieniu projektów podpisują z beneficjentami umowy o dofinansowanie projektów. Wzór umowy zamieszczono załączniku do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu oraz wzoru umowy o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006.

W przypadku procedury konkursowej Instytucja Wdrażająca przekazuje beneficjentowi środki na realizację projektu w formie dotacji, grantu lub zgodnie z umową o dofinansowanie projektu. Instytucja Wdrażająca dokonuje wypłat na rzecz Ostatecznych Odbiorców (Beneficjentów) ze środków budżetu państwa lub innych środków publicznych. Podstawą do wykonania płatności jest przedstawienie wniosku o płatność. Beneficjent może wystąpić o dokonanie płatności wraz z przekazaniem Instytucji Wdrażającej podpisanej umowy. Wniosek o pierwszą transzę zaliczkową nie może przekroczyć 20% kwoty dofinansowania

przewidzianej na pierwsze 12 miesięcy wdrażania projektu. Kolejne transze wypłacane są w momencie rozliczenia przez beneficjenta 80 % dotychczas otrzymanych i dotychczas nierozliczonych środków. W przypadku pierwszej transzy dofinansowania beneficjent otrzymuje środki w ciągu 60 dni, licząc od momentu dostarczenia Instytucji Wdrażającej prawidłowo wypełnionego wniosku o płatność. Kolejne transze dofinansowania Instytucja Wdrażająca akceptuje na podstawie złożenia przez beneficjenta wniosku o płatność wraz odpowiednio przygotowanymi dokumentami, a w przypadku ostatniej transzy dołączonego sprawozdania końcowego z realizacji projektu. Akceptacja prawidłowo przygotowanego wniosku powinna nastąpić w ciągu 21 dni od jego otrzymania. Instytucja Wdrażająca dokonuje płatności na rzecz beneficjenta w terminie 45 dni od zaakceptowania wniosku.

W przypadku projektów własnych Instytucji Wdrażających wyłanianych w procedurze pozakonkursowej wniosek beneficjenta o płatność składany jest do Instytucji Pośredniczącej w terminie zgodnym z umową dofinansowania tj. 4 tygodni od zakończenia kwartału kalendarzowego. Wnioski o płatność w ramach pozostałych projektów pozakonkursowych składane są do Instytucji Wdrażających w terminie określonym w umowie dofinansowania projektu. Zatwierdzenie poprawnego wniosku następuje w terminie 21 dni od daty jego otrzymania. Refundacja z EFS w odniesieniu do wydatków poniesionych przez beneficjenta w projekcie pozakonkursowym dokonywana jest po złożeniu przez Beneficjenta Końcowego (Instytucję Wdrażającą) wniosku o refundację i zatwierdzeniu go przez Instytucję Zarządzającą

W ramach SPO RZL beneficjent otrzymuje od Instytucji Wdrażającej środki na realizację swojego projektu z funduszy publicznych. W związku tym beneficjent nie jest uzależniony od przekazania środków z Komisji Europejskiej, ponieważ płatności na jego rzecz przekazywane są wyłącznie ze źródeł krajowych. Dopiero po wydatkowaniu tych środków i odpowiednim udokumentowaniu wnioskuje za pośrednictwem odpowiednich instytucji o zwrot z Europejskiego Funduszu Społecznego. Beneficjent bezpośrednio nie jest zaangażowany w proces rozliczeń finansowych z Unią Europejską. Zwrot środków zasila źródło finansowania krajowego.

Na podstawie wniosków o płatność otrzymanych od beneficjentów, które zostały zatwierdzone przez beneficjentów końcowych (Instytucje Wdrażające), beneficjenci końcowi przygotowują w ramach właściwego dla nich Działania wniosek o refundację do Instytucji Zarządzającej i przekazują go do Instytucji Pośredniczącej, która dokonuje sprawdzenia wniosku a następnie przekazuje go do Instytucji Zarządzającej. Po zatwierdzeniu wniosku o refundację beneficjenta końcowego, Instytucja Zarządzająca dokonuje refundacji z EFS a rachunki wskazane we wniosku o refundację w zależności od źródła prefinansowania wydatków.

Instytucja Zarządzająca po dokonaniu refundacji z rachunku programowego w odniesieniu do wniosków o refundację beneficjentów końcowych w danym kwartale, przygotowuje wniosek na poziomie programu operacyjnego do Instytucji Płatniczej.

Instytucja Płatnicza występuje o refundację faktycznie poniesionych wydatków przez Instytucję Zarządzającą do Komisji Europejskiej. Dopiero po otrzymaniu środków Instytucja Płatnicza przekazuje środki na rachunek programowy Instytucji Zarządzającej.

3.2.2.2. Proces przepływów finansowych w SPO RZL

Proces finansowania powinien zapewnić:

- dostęp beneficjentów do środków finansowych zapewniający płynność realizacji projektów przez beneficjentów,
- dostęp do finansowania z EFS na poziomie Instytucja Płatnicza – Komisja Europejska umożliwiający płynne i pełne wykorzystanie przyznanych Polsce środków,

3.2.2.2.1. Finansowanie działań realizowanych przez beneficjentów wyłonionych w procedurach konkursowych

Aby zapewnić środki na działania realizowane przez beneficjentów program operacyjny otrzymuje polskie środki publiczne z prefinansowania i współfinansowania. Problemy związane z zapewnieniem dostępu do tych środków na poziomie programu zostały omówione w Rozdziale 3.1. Rozwiązania systemowe. W tej części skupimy się na dostępie do tych środków na poziomie Instytucja Wdrażająca – beneficjent.

Działania beneficjentów są finansowane zgodnie z umową dofinansowania. Rozwiązania przyjęte w tej umowie mogą powodować zagrożenia płynności finansowej realizacji projektów. Dotyczy to przekazywania kolejnych transz dofinansowania po wykorzystaniu 80% dotychczas otrzymanych transz. Okres oczekiwania na przekazanie kolejnej transzy środków finansowych wynosi: 21 dni na akceptację wniosku o płatność złożonego przez beneficjenta do IW, plus 45 dni na przekazanie płatności na rachunek beneficjenta. Z informacji, które otrzymaliśmy od banku, w którym beneficjenci ubiegają się o gwarancje w związku z przyznaniem dotacji na realizację projektów SPO RZL, wynika, że poczynione tam symulacje płynności dostępu do środków, wykazują duże zagrożenie tej płynności z powodu przyjętej zasady występowania o kolejną transzę środków po wykorzystaniu 80% poprzedniej transzy. Naszym zdaniem obniżenie tej granicy poprawiłoby płynność finansową projektów.

Zagrożenie płynności finansowej może oznaczać w wielu przypadkach rezygnację z realizacji projektów, co może wpłynąć na obniżenie absorpcji środków programu.

3.2.2.2.2. Refundacja poniesionych wydatków

W tej części skupimy się na problemach związanych z procesem, który dotyczy przepływu dokumentów poświadczających dokonanie wydatków – od beneficjenta poprzez całą strukturę wdrażania SPO RZL, aż do Instytucji Płatniczej, od skuteczności którego zależy absorpcja alokacji przyznanej Polsce przez Komisję Europejską.

Z ogólnych zasad finansowania działań i przepływów finansowych, które określa Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, wynika stosowanie tzw. zasady „n+2”. Zgodnie z tą zasadą Komisja anuluje część zobowiązań, jeżeli nie otrzyma do końca drugiego roku po roku zaciągnięcia zobowiązania wniosku o płatność. Jednocześnie o tę kwotę zostanie obniżony wkład funduszu. Oznacza to, że jeżeli sumaryczna kwota wniosków o płatność złożonych do Komisji do końca roku n+2, jest mniejsza od środków alokowanych, różnica jest tracona. Zatem brak płynności i opóźnienia w przekazywaniu dokumentacji od beneficjenta do Instytucji Płatniczej mogą skutkować utratą części środków przyznanych Polsce w kolejnych rocznych alokacjach. Pierwszy taki „punkt kontrolny” nastąpi w grudniu 2006 roku, kiedy to Polska będzie musiała wykazać wydatkowanie alokacji z roku 2004. Następne „punkty kontrolne” to grudzień 2007 i grudzień 2008.

W toku badania procedur i w wywiadach z respondentami stwierdziliśmy, że w procesie przepływu dokumentów potwierdzających dokonania wydatków na wszystkich szczeblach struktury systemu wdrażania SPO RZL (wnioskowanie o refundację środków), występują opóźnienia, których źródłem jest wydłużenie czasu przewidzianego na realizację czynności kontrolnych na kolejnych szczeblach kontroli. Głównym powodem wydłużenia czasu kontroli są, w opinii respondentów, błędy w dostarczanej dokumentacji.

Zgodnie z terminami określonymi w procedurach, proces od momentu poniesienia kosztów do momentu zatwierdzenia wniosku o refundację powinien trwać około trzech i pół miesiąca. Termin przygotowania wniosku o płatność określony w umowie o dofinansowanie zwykle wynosi około 14 dni, na akceptację wniosku o płatność przez Instytucję Wdrażającą przewidziano 21 dni oraz 15 dni na sporządzenie wniosku o refundację. Jeden miesiąc powinna trwać ocena wniosku o refundację wykonywana przez Instytucję Pośredniczącą i Instytucję Zarządzającą. W trakcie tego miesiąca powinna zostać wykonana również dyspozycja przelewu. Przygotowanie wniosków o refundację przez Instytucję Zarządzającą i przekazanie go do Instytucji Płatniczej powinno trwać 20 dni roboczych. Instytucja Płatnicza przekazuje wniosek o płatność do Komisji w terminie kilku dni od otrzymania wniosku z Instytucji Zarządzającej.

Jednak w rzeczywistości terminy te nie są dotrzymywane. Pierwsze opóźnienia dotyczą przygotowania i akceptacji wniosków o płatność. Sygnalizowano nam, że zdarzają się przypadki wydłużenia procesu akceptacji wniosku o płatność nawet do trzech miesięcy.

Kolejne opóźnienia pojawiają się na kolejnym etapie systemu wnioskowania o środki - odnotowaliśmy przypadki wydłużenia okresu przygotowania i zatwierdzenia wniosku o refundację w niektórych przypadkach nawet o miesiąc.

Podsumowując, czas przepływu dokumentów przez system, od momentu przygotowania wniosku o płatność przez ostatecznego odbiorcę do momentu wnioskowania o środki do Komisji, przekracza terminy wynikające z procedur. Panuje opinia wyrażana przez naszych rozmówców, że „średni” czas przepływu dokumentów potwierdzających wydatki przez cały system wynosi około 6 miesięcy.

Czas przepływu dokumentów przez system jest niezwykle istotny, wyznacza bowiem rzeczywisty „punkt kontrolny” wydatków dla beneficjentów wynikający z zasady n+2, który, przyjmując 6 miesięcy jako „średni” czas przepływu dokumentów, wypada nie w grudniu lecz, odpowiednio, w czerwcu 2006, czerwcu 2007 i czerwcu 2008 dla kolejnych alokacji rocznych. Innymi słowy ostatecznie wydatki jakie poniosą beneficjenci, które np. będą mogły zostać uznane przez Komisję za poniesione w ramach alokacji 2004 r. powinny nastąpić nie później niż do końca czerwca 2006. Jeśli poniesione i zraportowane do końca grudnia 2006 r. wydatki będą niższe niż przyznana alokacja, pozostałe środki zostaną utracone.

Przyczyny wydłużenia omawianych powyżej etapów wnioskowania o środki i proponowane uproszczenia funkcjonowania systemu, które będą skutkowały między innymi skróceniem okresu obiegu dokumentów omówiono w dalszej części niniejszego rozdziału.

Wnioski o płatność

Ostateczny odbiorca zobowiązany jest do przedkładania wniosku o płatność zgodnie z umową o dofinansowanie projektu. W toku badania WUP sygnalizowały, że np. w przypadku projektów własnych WUP w ramach Działań 1.2 i 1.3, okres przygotowania wniosku o płatność wynosi w niektórych przypadkach nawet trzy miesiące. Opóźnienia na tym etapie wynikają głównie z konieczności przygotowania zestawień dużej liczby dokumentów pomocniczych potwierdzających poniesione wydatki, które załączane są do wniosku o płatność. Należy przy tym odnotować, że wydatki te są dokumentowane, poddawane kontroli formalno - rachunkowej oraz merytorycznej a następnie rejestrowane (księgowane) oraz

archiwizowane przez PUP zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, po czym na potrzeby wniosku o płatność jeszcze raz zestawiane i kontrolowane.

Powiatowe Urzędy Pracy przygotowują sprawozdania o przychodach i wydatkach (MGiP 02) za okresy miesięczne dotyczące działań finansowanych z Funduszu Pracy. Sprawozdania miesięczne przekazywane są do Wojewódzkich Urzędów Pracy oraz do Ministerstwa Gospodarki i Pracy. Wojewódzkie Urzędy Pracy na podstawie otrzymanych sprawozdań z Powiatowych Urzędów Pracy przygotowują zbiorcze sprawozdania dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy oraz Urzędu Statystycznego. Za okresy półroczne i roczne Powiatowe Urzędy Pracy przygotowują sprawozdania Rb 33 dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy. Na ich podstawie Ministerstwo Gospodarki i Pracy przygotowuje zbiorcze zestawienia dla Ministerstwa Finansów.

W tym kontekście przypadku wspomnianych powyżej działań finansowanych z Funduszu Pracy nasuwa się pytanie dlaczego wydatki na te same działania PUP, nie podlegające wcześniej refundacji z EFS, mogły być sprawozdawane w znacznie mniej szczegółowy sposób? Albo poprzedni system sprawozdawczości był obciążony dużym ryzykiem (powinny to jednak wykryć audyty i kontrole, które niewątpliwie były przeprowadzane) albo obecny system jest nadmiernie nastawiony na kontrolę.

Wnioski o płatność przekazywane są Instytucjom Wdrażającym. Instytucje wdrażające dokonują ich weryfikacji formalnej i merytorycznej, w tym sprawdzają kwalifikowalność poniesionych wydatków. Tu podobnie jak na wcześniejszym etapie powstają opóźnienia w weryfikacji dokumentów, ze względu na ich liczbę. Poza tym wnioski te zawierają wiele błędów powodujących konieczność korekt i uzupełnień. Podobne są pierwsze doświadczenia w wnioskami o płatność przygotowanymi przez beneficjentów wyłonionymi w procedurze konkursowej.

W Działaniu 2.3 jedna z firm szkoleniowych do wniosku o płatność załączyła dokumentację pomocniczą, która wypełniła 6 pokaznych segregatorów. Rekordzistą, jak dotychczas, jest jeden z PUP, który swoją dokumentację pomocniczą dostarczył do WUP w 14 pudłach kartonowych.

Wydaje się, że ten etap weryfikacji wydatków może się stać w przyszłości poważną barierą w procesie refundacji środków. Już w tej chwili, kiedy spływa jeszcze niewiele wniosków o płatność, opóźnienia w procesie weryfikacji dokumentów sięgają w niektórych przypadkach 30 dni. Liczba wniosków o płatność będzie, mamy przecież nadzieję, szybko rosła. Zachodzi uzasadniona obawa, że przy ograniczonych zasobach służb finansowych Instytucji Wdrażających okaże się to wąskim gardłem procesu i opóźnienia wzrosną. Zagroza to, jak wspominaliśmy wcześniej, pełnemu wykorzystaniu alokacji środków z EFS.

Należy chyba poważnie zastanowić się w tej sytuacji nad poszukaniem rozwiązań zapobiegającym wzrostowi opóźnień.

Po pierwsze naszym zdaniem warto przemyśleć „filozofię” podejścia do kosztów kwalifikowanych. Obecna filozofia precyzyjnego dodefiniowywania co jest kwalifikowalne a co nie, grozi efektem „kuli śniegowej”. Każda nowa definicja budzi nowe wątpliwości, które muszą być dodefiniowane, te z kolei zrodzą nowe pytania... itd. Przykładem może być pismo IZ do IW wyjaśniające kwestie kwalifikowalności wydatków związanych z podróżami beneficjentów ostatecznych. Znalazło się tam wyjaśnienie, że koszt podróży własnym środkiem lokomocji będzie uznawany do wysokości kosztów transportu publicznego na tej samej trasie. Rodzi się od razu pytanie, jaki przyjąć pułap tego kosztu, jeśli na danej trasie nie ma transportu publicznego. Takie drobiazgowość definicje mają oczywiście swoje konsekwencje w pracochłonności procesu weryfikacji kosztów – przecież trzeba będzie sprawdzić, czy raportowany koszt nie przekroczył kosztów transportu publicznego na danej trasie.

Zapisy Uzupelnienia Programu nie są w tym zakresie sztywne; jest też kierunkowa wytyczna w dokumentach unijnych mówiąca, że koszty kwalifikowane to te koszty, które są niezbędne do realizacji przedsięwzięcia. Daje to możliwość zwiększenia roli Instytucji Wdrażających w zakresie oceny jaki koszt jest niezbędny a jaki nie. Można też wiele kosztów rozliczać na zasadzie ryczałtu. Z rozmów z Instytucją Zarządzającą wynika, że przyjęcie przez Instytucje Wdrażające większej odpowiedzialności i inicjatywy w tym zakresie przyjęłaby z otwartymi ramionami. Jednocześnie Instytucje Wdrażające wyrażają wątpliwości czy mogą sobie pozwolić na jakąkolwiek inicjatywę w tym zakresie, wskazując Instytucję Zarządzającą jako „strażnika pieczęci”. Trudno w tej chwili rozstrzygnąć czy obecna postawa Instytucji Zarządzającej wynika z braku inicjatywy Instytucji Wdrażających, czy też ten brak inicjatywy jest odpowiedzią na szczegółowe interpretacje Instytucji Zarządzającej. Faktem jest, że w chwili obecnej jest wyraźna tendencja do coraz większego „usztyniania” systemu poprzez mnożenie interpretacji, które schodzą na coraz niższy poziom szczegółowości.

Po drugie kwestią wartą rozważenia jest kwestia 100% kontroli przez Instytucje Wdrażające dokumentów pomocniczych załączanych do wniosku o płatność. Wydaje się, że nie ma powodu aby do tych środków nie stosować ogólnie obowiązujących zasad audytu finansowego, który, stosując analizę ryzyka, przestaje na kontroli próby a nie całości dostarczonej dokumentacji. W sposób oczywisty poprawiłoby to efektywność tego procesu. Badanie próby zamiast 100% dokumentów stwarza co prawda większe szanse na popełnienie błędu, jednak błąd ten, przy zastosowaniu odpowiednich procedur, jest kontrolowany (wyrażony tzw. poziomem ufności badania). Kwestia otwartą jest także pytanie, czy przeciążone pracą w przypadku kontroli 100% służby finansowe nie będą popełniać większych błędów lub stosować „próbkiowania” w sposób spontaniczny. Wydaje się więc, że wprowadzenie zasady próbkiowania przy weryfikacji dokumentacji załączonej do wniosku o płatność w sposób usystematyzowany zaowocowałoby większą drożnością procesu refundacji przy zachowaniu kontrolowanego poziomu zaufania do wyników tej weryfikacji. Wymagałoby to natychmiastowego przygotowania służb finansowych Instytucji Wdrażających do stosowania metod analizy ryzyka i technik próbkiowania stosowanych przez audyt.

Próbkiowanie

Zastosowanie procedur audytowych do mniej niż 100% elementów badanej populacji. Audytor zakłada, że z założonym poziomem ufności próbka posiada takie same cechy jak badana populacja. Może więc wyciągać wnioski na temat całej badanej populacji na podstawie wyników badan próbki

Źródło: Podstawy audytu wewnętrznego, K. Czerwiński, H. Grocholski, Link, Szczecin, 2003

Po trzecie wreszcie, w przypadku działań prefinansowanych z funduszy celowych (Fundusz Pracy, PFRON) trudno zrozumieć dlaczego te same działania i koszty ich realizacji realizowane już wcześniej przez te same jednostki (np. PUP) były sprawozdawane (i nadal są) w znacznie prostszy od obowiązującego w SPO RZL sposób. Jeśli do tej pory system kontroli tych środków nie budził zastrzeżeń, to dlaczego nie można przestać w tym przypadku na stosowanych wcześniej zasadach raportowania dotyczącego poniesionych wydatków, bez konieczności weryfikowania dokumentów pomocniczych na poziomie Instytucji Wdrażających. W przypadku Działań 1.2 i 1.3 a spowodowałoby to znaczne przyspieszenie procesu refundacji, który przy zachowaniu obecnego tempa grozi niewykorzystaniem środków w tych schematach (patrz Rozdział 4).

Gdy Instytucja Wdrażająca jest jednocześnie ostatecznym odbiorcą (projektodawcą) weryfikacji wniosku o płatność dokonuje Instytucja Pośrednicząca, a następnie, na etapie otrzymania wniosku o refundację przygotowanego przez Instytucję Wdrażającą dokonuje sprawdzenia kwalifikowalności wszystkich zawartych w nim wydatków, w tym również powtórnie kontroluje wydatki poddane już raz kontroli na etapie wniosku o płatność.

Wprowadzenie kontroli wniosku o płatność przez Instytucje Pośredniczącą w przypadku projektów własnych IW wynika z przekonania, że IW nie może kontrolować wydatków przez siebie ponoszonych. Należy jednak wziąć pod uwagę, że dotyczy to specyficznych projektów, które wykonywane są przez wykonawców wyłonionych w procedurach przetargowych. Struktura wydatków w tych projektach jest precyzyjnie opisana i zatwierdzana przez IZ na etapie decyzji o finansowaniu a przede wszystkim, wydatki te podlegają audytowi zewnętrznemu wykonywanemu przez biegłych rewidentów, których wykonanie jest obligatoryjnym wymogiem zawartym w umowie z wykonawcami projektów. Wydaje się więc, że można w tym przypadku zrezygnować z kontroli wniosków o płatność przez Instytucje Pośredniczącą.

Specyficzne problemy napotkały Instytucje Pośredniczące w przypadku schematów „a”, 1.2 i 1.3. Zgodnie z pierwotnie przyjętymi rozwiązaniami Wojewódzkie Urzędy Pracy występowały w roli ostatecznych odbiorców (projektodawców) w tych schematach. W konsekwencji cała dokumentacja zebrana z Powiatowych Urzędów Pracy, osiagająca liczbę kilku tysięcy pozycji przypadających na wniosek jednego Wojewódzkiego Urzędu Pracy, była weryfikowana przez Instytucje Pośredniczącą, której zasoby, skromniejsze niż Instytucji Wdrażających, nie wystarczały do przeanalizowania takiej liczby dokumentów w wyznaczonym do tego czasie.

Problem ten będzie występował do momentu zakończenia realizacji i rozliczenia projektów z 2004 r, które powinny zostać zakończone i rozliczone do końca 2005 roku. Po zmianie w sposobie wdrażania schematów a w Działaniach 1.2 i 1.3 wprowadzonej w 2005, (Powiatowe Urzędy Pracy występują jako projektodawcy w wyżej wspomnianych schematach), weryfikacją wniosków o płatność PUP zajmować się będą WUP.

Kolejnym zagadnieniem jest częstotliwość przekazywania wniosków o płatność. Wnioski o płatność mogą być przekazywane przez beneficjentów w cyklu miesięcznym, kwartalnym lub półrocznym. W większości przypadków beneficjenci składają wnioski o płatność raz na kwartał. Wydaje się, że godne rozważenia wprowadzenie zasady polegającej na przekazywaniu wniosków o płatność z częstotliwością miesięczną. Jest to korzystne ze względu na rozłożenie pracy związanej z kontrolą wniosków o płatność i załączonej do nich dokumentacji. W przypadku miesięcznego cyklu przekazywania wniosków o płatność, liczba kontrolowanych dowodów źródłowych gromadzonych w ciągu miesiąca będzie mniejsza co pozwoli uniknąć spiętrzeń pracy.

Wydaje się także, że przyjęcie miesięcznego cyklu przygotowywania wniosków o refundację przekazywanych Instytucji Pośredniczącej przyspieszyłoby obieg dokumentów w procesie refundacji.

Niespójność systemu sprawozdawczości merytorycznej z wnioskowaniem o płatność

Sprawozdawczość merytoryczna (omawiana szczegółowo w Rozdziale 3.2.3. Ocena procesu monitorowania) nie ma żadnego powiązania z płatnościami, gdyż sprawozdanie z realizacji projektu jest przygotowywane w innym terminie niż wniosek o płatność. O ile to pierwsze jest opracowywane w trybie kwartałów kalendarzowych i trybie rocznym, tak wniosek o płatność może być składany co miesiąc, co trzy lub co sześć miesięcy. Instytucja wdrażająca nie ma możliwości pełnego porównania informacji o postępie realizacji projektu, nie tylko ze względu na fakt różnego terminu opracowania obu dokumentów, ale także z powodu ich odmiennej zawartości merytorycznej. Jeśli w sprawozdaniu kwartalnym czy rocznym wydatki są sklasyfikowane według kategorii zgodnych z umową o dofinansowanie, tak we wniosku o płatność klasyfikacja oparta jest na nazwie towaru lub usługi. We wniosku o płatność wskazuje się źródła sfinansowania wydatków (kwalifikowanych i niekwalifikowanych), podobnej informacji nie znajdziemy w sprawozdaniu z realizacji projektu. Nie mniej istotne są różnice dotyczące fizycznego postępu wdrażania przedsięwzięcia. O ile w sprawozdaniu z realizacji projektu informacje te są bardzo szczegółowe, tak we wniosku o płatność opisuje się zakres wykonanych prac, na które

zostały poniesione wydatki oraz zgodność postępów realizacji projektu z umową o dofinansowanie. Co najważniejsze, zgodnie z procedurami obowiązującymi w Instytucjach Wdrażających, wnioski o płatność oraz sprawozdania z realizacji projektów trafiają do różnych jednostek organizacyjnych Instytucji Wdrażającej, co znacząco utrudnia, a praktycznie uniemożliwia skoordynowanie płatności z postępem wdrażania przedsięwzięć.

W trakcie badania podręczników procedur stwierdzono braki w procedurach weryfikacji wniosków o płatność oraz w listach kontrolnych polegające na nie uwzględnieniu w nich czynności weryfikacji ocenianych wniosków ze stanem realizacji oraz postępem finansowym wykazany w sprawozdaniach. W części jednostek badanych stwierdzono praktykę prowadzenia takiej kontroli mimo braku odpowiednich zapisów w podręczniku procedur.

Podsumowując, przy podejmowaniu decyzji o zaakceptowaniu wniosku o płatność, Instytucja Wdrażająca opiera się na bardzo szczegółowej informacji finansowej i stosunkowo skromnej informacji merytorycznej. Ta dostępna jest w sprawozdaniu z realizacji projektu. Biorąc jednakże pod uwagę różny harmonogram przygotowywania obu typów raportu, Instytucja Wdrażająca nie może skorzystać ze sprawozdań merytorycznych, opracowywanych w trybie kwartalnym, w sytuacji gdy wnioski o płatność mogą być przesyłane co miesiąc. Podstawowa zasada monitorowania i zarządzania finansami projektów, zgodnie z którą dokonywanie płatności jest uzależnione od postępu realizacji projektu, w przypadku SPO RZL nie może zostać zastosowana.

Kontrola kwalifikowalności

Proces akceptowania wniosku o refundację w części dotyczącej oceny kwalifikowalności jest nadmiernie wydłużony. Stwierdzono trzykrotną kontrolę kwalifikowalności sprawowaną kolejno przez Instytucję Wdrażającą, Instytucję pośredniczącą a następnie przez Instytucję Zarządzającą.

Na pierwszym etapie Instytucje Wdrażające kontrolują kwalifikowalność wydatków wykazanych we wnioskach o płatność. Na podstawie sprawdzonych wniosków o płatność Instytucje Wdrażające sporządzają wnioski o refundację.

Następnie poprawność wniosku o refundację poddawana jest sprawdzeniu pod względem kwalifikowalności przez Instytucję Pośredniczącą przed przekazaniem go do Instytucji Zarządzającej. Obowiązek kontroli wynika z Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 -2006, zgodnie z którym Instytucja Pośrednicząca zobowiązana jest dokonywać oceny wniosków o refundację otrzymywanych od Instytucji Wdrażających w kontekście formalnych wymagań oraz kwalifikowalności wydatków. Oznacza to, iż występuje tu kolejny poziom kontroli kwalifikowalności tych samych wydatków.

Kolejne sprawdzenie kwalifikowalności następuje na etapie oceny wniosku o refundację przez Instytucję Zarządzającą.

Obciążenie systemu nadmierną kontrolą nie powoduje istotnego zwiększenia bezpieczeństwa środków publicznych, skutkuje za to obniżeniem jego efektywności.

Wydaje się, że celowe byłoby uproszczenie systemu kontroli kwalifikowalności wydatków, tj. wprowadzenie kontroli dwustopniowej sprawowanej przez Instytucję Wdrażającą oraz Instytucję Zarządzającą. Rola Instytucji Pośredniczącej ograniczyłaby się wyłącznie do sprawowania kontroli formalnej i rachunkowej.

Jakość dokumentów

Jak już wspomniano jedną z przyczyn występowania opóźnień w ocenie wniosków o płatność jest jakość dokumentów przekazywanych przez ostatecznych odbiorców.

Rozmówcy z Instytucji Wdrażających sklasyfikowali ten problem jako jeden z pięciu głównych problemów przy wdrażaniu programu (patrz Rozdział 3.2.10). Główne błędy to: źle opisane dokumenty księgowe, brak potwierdzeń za zgodność z oryginałem, załączanie do wniosków wydatków niekwalifikowalnych.

Duże trudności sprawiają ostatecznym odbiorcom problemy związane z kwalifikowalnością VAT, często rozwiązanie ich wymaga interpretacji właściwych organów (Urzędów Skarbowych).

Skutkiem tego jest odsyłanie do poprawy dokumentów. W związku z czym następuje wydłużenie obiegu dokumentów i czasu ich weryfikacji.

Innym problemem związanym z procesem wdrażania są zmieniające się rozporządzenia wykonawcze i wytyczne (co miało miejsce w związku ze zmianą systemu wnioskowania o środki w działaniach 1,2 i 1.3 schemat a – projekty Powiatowych Urzędów Pracy). Nowe przepisy i wytyczne wymagają wyjaśnień. Zdarzają się sytuacje że interpretacje przepisów i wyjaśnienia nie nadążają za wprowadzanymi zmianami. Za zmianami nie nadążają również Instytucje Wdrażające, które działają na ich podstawie bez odpowiednich procedur wewnętrznych. Zmiany wytycznych, niejasność przepisów mają również bezpośrednie przełożenie na poprawność wypełniania wniosków o płatność, wniosków o refundację oraz sprawozdawczość.

Specyficzne problemy związane z monitorowaniem środków finansowych odnotowaliśmy w przypadku środków wypłacanych beneficjentom ostatecznym (bezrobotnym) w formie dotacji przeznaczonej na podjęcie działalności gospodarczej. Problem dotyczy Wojewódzkich Urzędów Pracy, które w ramach Działań 1.2 i 1.3 schematu b w 2004 roku zawierały umowy z ostatecznymi odbiorcami (projektodawcami) na działania związane ze wsparciem dla bezrobotnych polegającym na udzielaniu dotacji na podjęcie działalności gospodarczej.

Ze względu na określony rozporządzeniem wzór umowy (zawieranej pomiędzy Wojewódzkimi Urzędami Pracy a ostatecznymi odbiorcami (projektodawcami)) Instytucje Wdrażające nie miały wpływu na kształt umowy zawieranej z ostatecznymi beneficjentami. Wprowadzenie w umowach zawieranych pomiędzy Wojewódzkimi Urzędami Pracy a ostatecznymi odbiorcami zapisów zalecających sprawowanie odpowiedniej kontroli nad przekazanymi środkami oraz umożliwiających jej wykonanie u beneficjentów ostatecznych przez Wojewódzkie Urzędy Pracy po zakończeniu okresu trwania umowy (WUP- ostateczny odbiorca), nie jest możliwe gdyż wymaga zmiany rozporządzenia. W obecnym stanie prawnym projektodawca miał pełną swobodę w zakresie treści zawieranych umów z ostatecznymi beneficjentami.

W schemacie a, gdzie projektodawcami są Powiatowe Urzędy Pracy, przyznawanie bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej jest dokonywane na podstawie umowy, która zawiera zobowiązania bezrobotnego do udokumentowania i rozliczenia środków, wydatkowania ich zgodnie z przeznaczeniem oraz zwrotu środków wraz z odsetkami ustawowymi, w przypadku wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem przyznanych środków lub prowadzenia działalności przez okres krótszy niż 12 miesięcy. Wymienione zasady wynikają z rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 31 sierpnia 2004 roku w sprawie warunków i trybu refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej i refundowania kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa oraz wymiaru dopuszczalnej pomocy (Dz. U. nr 196 poz. 2018). Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 46 ust. 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99, poz.101 z 2004 r.) i dotyczy środków z Funduszu Pracy przyznawanych wyłącznie przez Starostę w imieniu, którego zadania realizuje Powiatowy Urząd Pracy.

Wprowadzenie takich rozwiązań w ramach schematu b w obecnym stanie prawnym jest niemożliwe i zależy wyłącznie od podejścia do zagadnień związanych z monitorowaniem i kontrolą wydatkowania środków przez ostatecznego odbiorcę, odpowiedzialnego za kształt umowy.

Obecny stan może powodować problemy z monitorowaniem wydatkowanych środków publicznych po zakończeniu umowy pomiędzy WUP a projektodawcą, która jest zawarta na czas realizacji projektu krótszy niż 12 miesięcy (np. 3 miesięczny)

W celu uniknięcia występowania tego typu problemów w przyszłości należałoby zrezygnować z wprowadzanie wzorów umów rozporządzeniem, a jedynie zamieszczanie wytycznych do umów, konsekwencją czego będzie stworzenie możliwości elastycznego formułowania treści umów w zależności od potrzeb.

3.2.2.3. Wnioski i rekomendacje

Wnioski

Przyjęte rozwiązanie w umowach dofinansowania dotyczące możliwości występowania o kolejną transzę środków po wydatkowaniu 80% środków z poprzednich nierozliczonych dotychczas transz, biorąc pod uwagę czas akceptacji i przekazywania środków beneficjentom przez Instytucje Wdrażające, może skutkować utratą ich płynności finansowej.

Zagrożenie płynności finansowej może oznaczać w wielu przypadkach rezygnację z realizacji projektów, co będzie skutkowało obniżeniem absorpcji środków. Rekomendujemy więc obniżenie procentowego progu wydatków, które upoważniałyby do występowania o następną transzę środków.

Występują opóźnienia w procesie przepływu dokumentów potwierdzających dokonania wydatków na wszystkich szczeblach struktury systemu wdrażania SPO RZL (wnioskowanie o refundację środków). Standardowa procedura przewiduje, że okres ten wynosi około 3,5 miesiąca. W rzeczywistości „średni” czas przepływu dokumentów potwierdzających wydatki przez cały system wynosi około 6 miesięcy.

Czas przepływu dokumentów przez system jest niezwykle istotny, wyznacza bowiem rzeczywisty „punkt kontrolny” wydatków dla beneficjentów wynikający zasady $n+2$, który, przyjmując 6 miesięcy jako „średni” czas przepływu dokumentów, wypada nie w grudniu lecz, odpowiednio, w czerwcu 2006, czerwcu 2007 i czerwcu 2008 dla kolejnych alokacji rocznych. Innymi słowy ostatecznie wydatki jakie poniosą beneficjenci, które będą mogły zostać uznane przez Komisję za poniesione w ramach alokacji 2004 r. powinny nastąpić nie później niż do końca czerwca 2006. Jeśli poniesione i zraportowane do końca grudnia 2006 r. wydatki będą niższe niż przyznana alokacja, pozostałe środki zostaną utracone.

Główne przyczyny opóźnień to:

- jakość dokumentów otrzymywanych od beneficjentów,
- liczba dokumentów pomocniczych dokumentujących wydatki podlegających kontroli, które powodują spiętrzenia pracy
- liczba punktów kontroli kwalifikowalności wydatków w procesie i dublowanie czynności kontrolnych

Wydaje się, że ten etap weryfikacji wydatków może się stać w przyszłości poważną barierą w procesie refundacji środków. Już w tej chwili, kiedy sypływa jeszcze niewiele wniosków o płatność, opóźnienia w procesie weryfikacji dokumentów sięgają w niektórych przypadkach 30 dni. Liczba wniosków o płatność będzie, mamy przecież nadzieję, szybko rosła. Zachodzi uzasadniona obawa, że przy ograniczonych zasobach służb finansowych Instytucji Wdrażających okaże się to wąskim gardłem procesu i opóźnienia wzrosną.

Ponadto zwracamy uwagę, że przy obecnym braku spójności systemu monitorowania merytorycznego projektów z płatnościami, podstawowa zasada monitorowania i zarządzania finansami projektów, zgodnie z którą dokonywanie płatności jest uzależnione od postępu realizacji projektu, w przypadku SOP RZL nie może zostać zastosowana. Przy podejmowaniu decyzji o zaakceptowaniu wniosku o płatność, Instytucja Wdrażająca opiera się na bardzo szczegółowej informacji finansowej i stosunkowo skromnej informacji merytorycznej. Ta dostępna jest w sprawozdaniu z realizacji projektu. Biorąc jednakże pod uwagę różny harmonogram przygotowywania obu typów raportu, Instytucja Wdrażająca nie może skorzystać ze sprawozdań merytorycznych, opracowywanych w trybie kwartałów kalendarzowych, w sytuacji gdy wnioski o płatność mogą być przesyłane co miesiąc, trzy miesiące lub sześć miesięcy od podpisania umowy. Nie ma też procedur zobowiązujących

służby finansowe do zapoznania się z zawartością sprawozdań merytorycznych ani konsultowania decyzji dotyczących płatności

Przykład prefinansowania działań z Funduszu Pracy nasuwa pytanie dlaczego wydatki na te same działania PUP, nie podlegające wcześniej refundacji z EFS, mogły być raportowane w prostszy sposób niż obecnie – albo poprzedni system raportowania był obciążony dużym ryzykiem (powinny to jednak wykryć audyty i kontrole, które niewątpliwie były przeprowadzane) albo obecny system jest nadmiernie nastawiony na kontrolę.

Rekomendacje

- Rekomendujemy wprowadzenie zasady miesięcznego przekazywania wniosków o płatność i co ważniejsze wniosków o refundację, co powinno wpłynąć korzystnie na sprawność raportowania wydatków do Komisji Europejskiej.
- Wydaje się także, że bez szkody dla bezpieczeństwa środków, można zrezygnować w Instytucji Pośredniczącej z kontroli kwalifikowalności wydatków we wniosku o refundację środków w schematach konkursowych – pozostaną i tak dwa punkty kontroli kwalifikowalności wydatków – w Instytucjach Wdrażających i Instytucji Zarządzającej.
- Postulujemy także wyłączenie Instytucji Pośredniczącej z kontroli środków w ramach projektów własnych Instytucji Wdrażających. W przypadku, gdy Instytucja Wdrażająca jest jednocześnie ostatecznym odbiorcą (projektodawcą), Instytucja Pośrednicząca dokonuje oceny kwalifikowalności wydatków wykazanych we wniosku o płatność ostatecznego odbiorcy. Wprowadzenie tego szerebu kontroli wynika z przekonania, że IW nie może kontrolować wydatków przez siebie ponoszonych. Dotyczy to jednak specyficznych projektów, które wykonywane są przez wykonawców wyłonionych w procedurach przetargowych. Struktura wydatków w tych projektach jest precyzyjnie opisana i zatwierdzana przez IZ na etapie decyzji o finansowaniu a przede wszystkim, wydatki te podlegają audytowi zewnętrznemu wykonywanemu przez biegłych rewidentów, których wykonanie jest obligatoryjnym wymogiem zawartym w umowie z wykonawcami projektów.
- Rekomendujemy sprzężenie systemu monitoringu merytorycznego z systemem wnioskowania o płatność. Może to nastąpić w drodze uregulowań proceduralnych zobowiązujących służby finansowe do uwzględniania przed podjęciem decyzji o płatności treści raportów merytorycznych. Znacznie lepszym jednakże rozwiązaniem byłoby powiązanie tych dwóch systemów w jedną całość. Kwestie te są dodatkowo dyskutowane w Rozdziale 3.2.3. Ocena procesu monitorowania.
- Etap weryfikacji wniosków o płatność przez instytucje wdrażające może się stać w przyszłości poważną barierą w procesie refundacji środków. Należy więc poważnie zastanowić się w tej sytuacji nad poszukiwaniem rozwiązań zapobiegającym wzrostowi opóźnień.
- Naszym zdaniem warto przemyśleć „filozofię” podejścia do kosztów kwalifikowanych. Obecna filozofia precyzyjnego dedefiniowywania co jest kwalifikowalne a co nie, grozi efektem „kuli śniegowej”. Każda nowa definicja budzi nowe wątpliwości, które muszą być dedefiniowane, te z kolei zrodzą nowe pytania... itd. Takie drobiazgowość definicje mają oczywiście swoje konsekwencje w pracochłonności procesu weryfikacji kosztów – przecież trzeba będzie sprawdzić, czy raportowany koszt mieści się w przyjętych definicjach.

Zapisy Uzupełnienia Programu nie są w tym zakresie sztywne; jest też kierunkowa wytyczna w dokumentach unijnych mówiąca, że koszty kwalifikowane to te koszty,

które są niezbędne do realizacji przedsięwzięcia. Daje to możliwość zwiększenia roli Instytucji Wdrażających w zakresie oceny jaki koszt jest niezbędny a jaki nie. Można też wiele kosztów rozliczać na zasadzie ryczałtu. Z rozmów z Instytucją Zarządzającą wynika, że przyjęcie przez Instytucje Wdrażające większej odpowiedzialności i inicjatywy w tym zakresie przyjęłaby z otwartymi ramionami. Jednocześnie Instytucje Wdrażające wyrażają wątpliwości czy mogą sobie pozwolić na jakąkolwiek inicjatywę w tym zakresie, wskazując Instytucję Zarządzającą jako „strażnika pieczęci”. Trudno w tej chwili rozstrzygnąć czy obecna postawa Instytucji Zarządzającej wynika z braku inicjatywy Instytucji Wdrażających, czy też ten brak inicjatywy jest odpowiedzią na szczegółowe interpretacje Instytucji Zarządzającej. Faktem jest, że w chwili obecnej jest wyraźna tendencja do coraz większego „usztyniania” systemu poprzez mnożenie interpretacji, które schodzą na coraz niższy poziom szczegółowości. Wydaje się, że Instytucja Zarządzająca, jeśli rzeczywiście popiera decentralizację decyzji w tym zakresie powinna przysyłać bardzo wyraźne sygnały do Instytucji Wdrażających na ten temat i konsekwentnie odmawiać kolejnych rozstrzygnięć w tym zakresie.

- Kwestią wartą rozważenia jest kwestia 100% kontroli przez Instytucje Wdrażające dokumentów pomocniczych załączanych do wniosku o płatność. Wydaje się, że nie ma powodu aby do tych środków nie stosować ogólnie obowiązujących zasad audytu finansowego, który, stosując analizę ryzyka, poprzestaje na kontroli próby a nie całości dostarczonej dokumentacji. W sposób oczywisty poprawiłoby to efektywność tego procesu. Badanie próby zamiast 100% dokumentów stwarza co prawda większe szanse na popełnienie błędu, jednak błąd ten, przy zastosowaniu odpowiednich procedur, jest kontrolowany (wyrażony tzw. poziomem ufności badania). Kwestia otwartą jest także pytanie, czy przeciążone pracą w przypadku kontroli 100% służby finansowe nie będą popełniać większych błędów lub stosować „próbkiowania” w sposób spontaniczny. Wydaje się więc, że wprowadzenie zasady próbkiowania przy weryfikacji dokumentacji załączanej do wniosków o płatność w sposób usystematyzowany zaowocowałoby większą drożnością procesu refundacji przy zachowaniu kontrolowanego poziomu zaufania do wyników ich weryfikacji. Wymagałoby to natychmiastowego przygotowania służb finansowych Instytucji Wdrażających do stosowania metod analizy ryzyka i technik próbkiowania stosowanych przez audyt finansowy.
- W przypadku działań prefinansowanych z Funduszu Pracy trudno zrozumieć dlaczego te same działania i koszty ich realizacji realizowane już wcześniej przez te same jednostki (PUP) były sprawozdawane (i nadal są) w znacznie prostszy od obowiązującego w SPO RZL sposób. Jeśli do tej pory system kontroli tych środków nie budził zastrzeżeń, to rekomendujemy oparcie się w tym przypadku na stosowanych wcześniej zasadach raportowania dotyczącego poniesionych wydatków, bez konieczności weryfikowania dokumentów pomocniczych na poziomie Instytucji Wdrażających. Nie zwalniałoby to PUP z konieczności przygotowywania zestawień kosztów dołączanych do wniosków o płatność, lecz nie trzeba byłoby załączać do wniosków kopii dokumentów potwierdzających poniesienie kosztów (faktury i inne dokumenty). Jednocześnie WUP kontrolowałby tylko kwalifikowalność kosztów na podstawie zestawień, podobnie jak to ma miejsce przy kontroli przez IP wniosku o refundację IW. Podobną zasadę można by stosować również dla innych działań finansowanych z funduszy celowych (np. PFRON), których beneficjentami są jednostki sektora finansów publicznych.
- Priorytetem powinno się też stać uruchomienie modułu finansowego SIMIK, który zawierałby generator wniosków płatniczych dla beneficjentów, tak, aby na podstawie ich wniosków możliwe było sporządzenie wniosku o refundację na poziomie

działania. Kwestia funkcjonalności systemu SIMIK jest dyskutowana szczegółowo w Rozdziale 3.2.3. Ocena procesu monitorowania.

- Przyjęte rozwiązanie w umowach dofinansowania dotyczące możliwości występowania o kolejną transzę środków po wydatkowaniu 80% środków z poprzednich nierozliczonych dotychczas transz, biorąc pod uwagę czas akceptacji i przekazywania środków beneficjentom przez Instytucje Wdrażające, może skutkować utratą ich płynności finansowej. Rekomendujemy więc obniżenie procentowego progu wydatków, które upoważniałyby do występowania o następną transzę środków.

3.2.2.4. Ocena przepływów finansowych

Biorąc pod uwagę pytanie badawcze dotyczące procesu przepływów finansowych:

„Czy system przepływów finansowych umożliwia płynne finansowanie projektów realizowanych przez beneficjentów z zachowaniem wymogów bezpieczeństwa środków, oraz skuteczne i efektywne raportowanie wydatków do Instytucji Płatniczej”

formułujemy następujące oceny dotyczące procesów zachodzących w systemie zarządzania i wdrażania SPO RZL¹³ :

Skuteczność

Zapisy umowy dofinansowania projektów stwarzają zagrożenie skuteczności realizacji projektów przez beneficjentów. ponieważ niewiele projektów jest w tej chwili w fazie realizacji trudno w tej chwili ocenić skalę tego zagrożenia.

Proces refundacji wydatków jest nadmiernie wydłużony, co stwarza realne zagrożenie utraty środków przyznanych na realizację SPO RZL. Opóźnienia w procesie przepływu dokumentów powodują średnio dwukrotne wydłużenie czasu od złożenia wniosku o płatność do raportowania go przez Instytucję Płatniczą do Komisji. Charakter zidentyfikowanych przyczyn tych opóźnień pozwala wnioskować, że kiedy program wejdzie w fazę intensywnej realizacji, przy znacznie zwiększonym wolumenie wniosków o płatność skuteczność systemu jeszcze się zmniejszy. Wąskim gardłem procesu refundacji jest weryfikacja wniosku o płatność przez Instytucję Wdrażającą.

Efektywność

Efektywność procesu obniża nadmierna naszym zdaniem liczba etapów kontroli wydatków, dublowanie tych czynności i zbyt szczegółowy sposób definiowania kosztów kwalifikowanych co prowadzi w efekcie do wzrostu liczby dokumentów pomocniczych i wydłużenia czasu ich weryfikacji.

Bezpieczeństwo

Brak spójności i punktów styku systemu monitorowania merytorycznego projektów z płatnościami obniża bezpieczeństwo środków publicznych nie zachowana jest bowiem

¹³ Ocena rozwiązań systemowych na poziomie finansowania programu SPO RZL omówiona jest w Rozdziale 3.1. Rozwiązania systemowe.

podstawowa zasada monitorowania i zarządzania finansami projektów, zgodnie z którą dokonywanie płatności jest uzależnione od postępu realizacji projektu.

3.2.3. Ocena procesu monitorowania

Czy system monitorowania dostarcza na czas pełne i wiarygodne dane umożliwiające śledzenie osiągnięcia celów operacyjnych i celów programowych SPO RZL?

3.2.3.1. Ramy prawne sprawozdawczości w ramach SPO RZL

Sprawozdawczość w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój zasobów ludzkich” odbywa się na podstawie zapisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju oraz aktów wykonawczych do tej ustawy.

Zgodnie z art. 46 ustawy, przy wdrażaniu programu operacyjnego sporządza się okresowe (nie częściej niż raz na 3 miesiące), roczne oraz końcowe sprawozdania z realizacji. Za przygotowanie sprawozdania z realizacji programu odpowiada instytucja zarządzająca, Instytucja Pośrednicząca opracowuje sprawozdania z realizacji priorytetu albo/ oraz działań, Instytucja Wdrażająca – z realizacji działania, natomiast beneficjent jest zobowiązany do przygotowania sprawozdania z realizacji projektu. Jednocześnie w art. 47 ust. 3 znalazła się delegacja ustawowa dla ministra właściwego, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego i ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, wzory sprawozdań okresowych, rocznych i końcowych z realizacji projektów, działań i programów.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie wzorów sprawozdań sporządzanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój zasobów ludzkich 2004-2006” ukazało się w dniu 8 października 2004 r. W rozporządzeniu znalazły się wzory trzech sprawozdań: (1) z realizacji projektu, (2) z realizacji działania oraz (3) z realizacji programu. W rozporządzeniu określono także harmonogram sprawozdawania: kwartalny, roczny oraz na zakończenie realizacji projektu/działania/programu. Wydanie wzorów sprawozdań w formie rozporządzeń okazało się dużym utrudnieniem w procesie wdrażania, gdyż wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany do standardu sprawozdania wymaga długiego procesu nowelizacji rozporządzenia.

3.2.3.2. Analiza procedur dt. sprawozdawczości

Sprawozdania z realizacji projektu są przekazywane przez beneficjentów do Instytucji Wdrażającej w ciągu 10 dni kalendarzowych od zakończenia kwartału (sprawozdanie kwartalne), w ciągu 25 dni kalendarzowych od zakończenia roku kalendarzowego (sprawozdanie roczne) oraz w ciągu 25 dni kalendarzowych od zakończenia projektu. Instytucja wdrażająca w ciągu 9 dni od otrzymania sprawozdań beneficjentów ma prawo przekazać swoje uwagi dotyczące sprawozdań. Poprawiona wersja sprawozdania winna zostać przekazana Instytucji Wdrażającej w ciągu 4 dni od otrzymania pisma z uwagami.

Kwartalne, roczne i końcowe sprawozdania z realizacji działania są przygotowywane przez Instytucje Wdrażające do Instytucji Pośredniczącej w ciągu odpowiednio 25, 50 i 50 dni kalendarzowych od zakończenia odpowiedniego okresu sprawozdawczego. W przypadku stwierdzenia przez Instytucję Pośredniczącą nieprawidłowości w przekazanych

sprawozdaniach, ich poprawione wersje winny zostać przekazane przez Instytucję Wdrażającą do Instytucji Pośredniczącej w ciągu 5 dni od otrzymania uwag.

Sprawozdania z realizacji priorytetu lub działań są opracowywane przez Instytucje Pośredniczące i przesyłane do Instytucji Zarządzającej w ciągu 40 dni kalendarzowych od zakończenia kwartału, do 15 marca w przypadku sprawozdania rocznego oraz do 75 dni kalendarzowych od zakończenia programu dla sprawozdania końcowego.

Generalnie dystans czasowy pomiędzy zakończeniem okresu sprawozdawczego a terminem przygotowania sprawozdania na poziomie projektu i działania jest stosunkowo niewielki, jednak teoretycznie umożliwia przekazywanie na bieżąco informacji na temat postępu wdrażania programu na każdym szczeblu zarządzania.

Przyjmując jako punkt odniesienia system sprawozdawania obowiązujący w projektach rozwoju zasobów ludzkich, realizowanych w ramach programu Phare – Spójność Społeczna i Gospodarcza¹⁴ można stwierdzić, iż terminy przekazywania sprawozdań przyjęte w SPO RZL nie są tak napięte jak w Phare SSG, zwłaszcza w odniesieniu do poziomu beneficjentów. O ile bowiem wykonawcy kontraktów w ramach Phare zobowiązani byli do przekazywania miesięcznych sprawozdań z realizacji projektów do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w ciągu pierwszych 5 dni miesiąca, o tyle w programie finansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego beneficjenci mają dodatkowe 5 dni na opracowanie sprawozdania, które jednocześnie jest przygotowywane w trybie kwartalnym. Również Instytucje Wdrażające mają mniej napięty harmonogram w porównaniu z Wojewódzkimi Urzędami Pracy, które w programie Phare SSG do 15 dnia kalendarzowego po zakończeniu każdego miesiąca były zobowiązane do opracowania sprawozdania z realizacji projektu. Co prawda wielkość projektów w Phare było dużo mniejsza w porównaniu z budżetami działań SPO RZL, niemniej jednak przy pełnej standaryzacji sprawozdań z realizacji projektów a w szczególności po wdrożeniu systemu SIMIK, przygotowanie kwartalnych sprawozdań będzie znacząco usprawnione.

W oparciu o zapisy aktów prawnych poświęconych strukturze sprawozdawania w ramach SPO RZL można stwierdzić, iż stworzony został logiczny system generowania informacji z poziomu indywidualnych projektów, które następnie są agregowane dla poszczególnych działań, priorytetów SPO RZL i ostatecznie dla całego programu. Z punktu widzenia terminów przekazywania sprawozdań z realizacji projektów i działań, system wydaje się być przygotowany właściwie. Przyjęcie stałych terminów przekazywania sprawozdań przez poszczególne podmioty uczestniczące we wdrażaniu programu umożliwia bieżące śledzenie postępów wdrażania na każdym szczeblu zarządzania programem.

Aby jednak sprawozdania faktycznie stanowiły pomocne narzędzia monitoringowe, muszą one być skonstruowane w sposób pozwalający na generowanie istotnych z punktu widzenia monitorowania projektów, działań i priorytetów informacji. Jednocześnie informacje przekazywane w sprawozdaniach muszą być rzeczywiście analizowane i wykorzystywane przy zarządzaniu przez instytucje otrzymujące sprawozdania z niższego poziomu wdrażania.

W istocie mamy do czynienia z dwoma typami informacji, które zbierane są w systemie monitoringu. Informacje dotyczące bieżącego monitoringu operacyjnego postępów realizacji programu - tu chcemy mieć szybki dostęp do wskaźników charakteryzujących stopień zakontraktowania i wydatkowania środków. I drugi typ informacji, informacje do bieżącej i ex-post oceny zgodności osiągnięć programu z jego celami programowymi – tu z istoty rzeczy informacje przychodzą z pewnym opóźnieniem, dotyczą bowiem zjawisk przesuniętych w czasie w stosunku do działań finansowanych w programie (rezultaty i oddziaływanie). W przeprowadzonej poniżej analizie systemu monitorowania SPO RZL uwzględnimy każdy z wymienionych wyżej typów informacji.

¹⁴ W programie Phare – Spójność Społeczna i Gospodarcza po raz pierwszy zastosowano system sprawozdawczości oparty na wskaźnikach produktu, rezultatu i oddziaływania. System sprawozdawczości w programach finansowanych z funduszy strukturalnych jest oparty na doświadczeniach związanych z monitorowaniem programu Phare SSG.

3.2.3.3. Monitorowanie celów programowych - analiza adekwatności informacji sprawozdawanych zgodnie z wzorami dokumentów sprawozdawczych stosowanych w SPO RZL

Sprawozdania z realizacji projektu

Ponieważ obowiązujący w Polsce system sprawozdawania ma charakter hierarchiczny, w którym sprawozdania wyższego rzędu są opracowywane w oparciu o sprawozdania niższego rzędu, ocenę sprawozdań rozpoczniemy od sprawozdań przygotowywanych na najniższym poziomie zarządzania, czyli od sprawozdań z realizacji projektów.

Kipu - tajemnicze pismo Inków rozszyfrowane!

„Obok zadziwiających budowli i pięknych naczyń Inkowie pozostawili po sobie zagadkowe kipu - przypominające mopy do mycia podłóg wiązki sznurków (...). Skomplikowany wzór supełków zawiązanych na zwisających pionowo sznurkach tworzy treść wiadomości (...) Jak donoszą amerykańscy naukowcy, antyczne zapiski to szczegółowe księgi rachunkowe biurokratycznego imperium (...)

Jak się okazuje, kipu występowało w trzech rodzajach - każdy z nich odpowiadał poszczególnemu poziomowi struktury gospodarki państwa. Jak wykazała analiza, dany rodzaj kipu był sporządzany według ściśle określonego wzoru. Zawierał od dwóch do sześciu rozdziałów, a czasem nawet wstęp z dodatkowymi informacjami.

Na każdym kipu wyższego rzędu są zapisane sumy jednostkowych rachunków z kipu niższego rzędu i na odwrót (...). Dany rodzaj kipu był przypisany i używany przez urzędników tylko jednego ze szczebli administracji. Najbardziej szczegółowych używali lokalni zarządcy, a tych szczytowych - sekretarze gubernatora. Mimo mnogości urzędów cała administracja imperium była bardzo logicznie zorganizowana, a to warunkowało sprawność działania państwowej gospodarki. (...) Zadziwiająca jest dokładność inkaskich księgowych - według relacji harwardzkich archeologów, przechodząc na kolejny poziom rachunków, nie mylili się oni więcej niż o kilka jednostki (np. 2904 zamiast 2908 lub 161 zamiast 162). - Aby rząd mógł się jakoś połapać w tym galimatiasie, trzeba było stworzyć jasny system informacyjny. Instrukcje mówiłyby, ile dany region ma wypracować, a raporty - ile zostało zebrane z danego terytorium. - Jak dowiedliśmy, kipu spełniało wszystkie te wymagania - zauważył Urton. Ponieważ każda wiązka miała swoisty identyfikator, można było łatwo zweryfikować, z jakiej prowincji pochodziła. I tak np. trzy węzłki w kształcie ósemek umieszczone we wstępie kipu oznaczały rejon Puruchuco. - Jak na biurokratów przystało, kipu były archiwizowane, ale urząd danego szczebla zachowywał jedynie swoje kipu - dodaje prof. Urton.

Źródło: Małgorzata Minta, *Gazeta Wyborcza*, 11-08-2005

Jeśli informacje zawarte w sprawozdaniu z realizacji projektów mają być użytecznym narzędziem monitorowania, powinny umożliwiać badanie zgodności postępów wdrażania projektu z wcześniej zatwierdzonymi założeniami. Sprawozdanie z realizacji projektów powinien zatem odzwierciedlać informacje zawarte w zaaprobowanym przez Instytucję Wdrażającą wniosku aplikacyjnym oraz umowie o dofinansowanie. Dzięki temu możliwe jest bowiem porównanie sytuacji oczekiwanej, opisanej we wniosku aplikacyjnym oraz umowie o dofinansowanie z rzeczywistym postępem wdrażania projektu, przekazywanym okresowo w sprawozdaniach z realizacji. A zatem główne pytanie ewaluacyjne na poziomie sprawozdania z realizacji projektu (działania, programu) można zdefiniować w następujący sposób: czy sprawozdanie z realizacji projektu (działania, programu) pozwala na bieżąco śledzić rzeczywisty postęp wdrażania projektu (działania, programu)?

Na podstawie porównania wzoru sprawozdania z realizacji projektu z wzorem wniosku aplikacyjnego oraz umowy o dofinansowanie można stwierdzić, iż wykorzystywany w SPO RZL sprawozdanie stanowi dobre narzędzie monitorowania. Zawiera on bowiem informacje, które odnoszą się do danych zawartych w zatwierdzonych przez Instytucję Wdrażającą dokumentach. W raporcie monitoringowym beneficjenci opisują postępy realizacji projektu, wskazują na trudności związane z wdrażaniem, opisują faktyczne wartości wskaźników, które są zawarte w standardowym wniosku aplikacyjnym. Niemniej jednak wskazać można pewne niezgodności pomiędzy wnioskiem o dofinansowanie a sprawozdaniem z realizacji

projektu. Zostały one ujęte w tabeli nr 1, w której porównano informacje zawarte we wniosku o dofinansowanie z informacjami, które znajdują się w sprawozdaniu z realizacji projektu oraz w sprawozdaniu z realizacji działania.

Pierwsza różnica dotyczy informacji na temat statusu beneficjentów ostatecznych na rynku pracy. O ile zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie pomiar tego wskaźnika powinien zostać dokonany sześć miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie, tak w sprawozdaniach z realizacji projektu i działania pomiar jest dokonywany bezpośrednio po zakończeniu udziału beneficjentów w projekcie. Uniemożliwia to zatem odniesienie rzeczywistych osiągnięć projektu, mierzonych w raporcie, do założeń z wniosku o dofinansowanie.

Kolejna różnica odnosi się do punktu 2.3.2 wniosku aplikacyjnego „planowane rezultaty wsparcia na rzecz systemów i struktur działających w obszarze rynku pracy oraz transferu wiedzy i innowacji”, który nie znajduje odpowiednika w raporcie z realizacji projektu. Wskaźniki odpowiadające temu punktowi znajdują się natomiast w raporcie z realizacji działania.

We wniosku o dofinansowanie nie pojawiają się dwa wskaźniki, które są mierzone w trakcie realizacji projektów i działania. Chodzi o poziom zadowolenia beneficjentów (podawany w sprawozdaniach na poziomie działania) oraz liczbę osób, które dzięki wsparciu w ramach projektu / działania podniosły swoje kwalifikacje.

Analiza wniosku o dofinansowanie, sprawozdania z realizacji projektu i działania uwidacznia także brak systematyzacji i uporządkowania wskaźników. Jak pokazuje tabela (Zał. 6), inna jest kolejność wskaźników we wniosku aplikacyjnym, inna w sprawozdaniach monitoringowych, co niewątpliwie utrudnia porównywanie danych zapisanych w obu typach dokumentów. Wskaźniki nie są również zakwalifikowane do jednej z kategorii: produktu lub rezultatu. Dla ułatwienia i usystematyzowania procesu sprawozdawania przy wykorzystaniu wskaźników, zawarte w punkcie 5.D sprawozdania z realizacji projektu wskaźniki powinny zostać oznaczone jako wskaźniki produktu lub rezultatu i zgrupowane w ramach każdej z tych kategorii. W tabeli nr 1 zespół ewaluacyjny dokonał klasyfikacji wskaźników zamieszczonych we wniosku o dofinansowanie, raporcie z realizacji projektu i raporcie z realizacji działania do kategorii produktu lub rezultatu. Dla wniosku o dofinansowanie uzyskano 10 wskaźników produktu i 2 wskaźniki rezultatu (przy czym jeden z nich może być także uznany za wskaźnik oddziaływania), dla sprawozdania z realizacji projektu 10 wskaźników produktu i 5 wskaźników rezultatu, a dla sprawozdania z realizacji działania - 11 wskaźników produktu i 7 wskaźników rezultatu.

Zastrzeżenia zespołu ewaluacyjnego dotyczą także punktów III (postęp finansowy projektu) oraz IV (informacja o zgodności realizacji projektu z zasadami polityk wspólnotowych) sprawozdania monitoringowego beneficjenta.

W przypadku tabeli pokazującej postęp realizacji planu finansowego uwzględniono wyłącznie wydatki projektu, pominięto natomiast źródła finansowania projektu. Beneficjent jako podmiot odpowiedzialny za zarządzanie projektem winien w raporcie przedstawiać również dotacje otrzymane ze środków publicznych. Dzięki temu wydatki ponoszone przez beneficjenta w trakcie wdrażania projektu będą mogły być odniesione do otrzymanych dotacji ze środków publicznych. Umożliwiłoby to Instytucji Wdrażającej stałe monitorowanie relacji pomiędzy wydatkami poniesionymi przez beneficjenta a otrzymanymi dotacjami, co jest podstawowym zadaniem monitoringu finansowego projektu. W tabeli finansowej powinny zostać zatem dodane wiersze z informacjami na temat otrzymanych dotacji z Europejskiego Funduszu Społecznego, budżetu państwa i innych źródeł publicznych oraz procentowej relacji pomiędzy całkowitymi wydatkami kwalifikowanymi i środkami publicznymi przekazanymi w trakcie wdrażania projektu na rzecz beneficjenta. Informacja taka winna znaleźć się przynajmniej w raporcie rocznym i końcowym.

Jeśli chodzi o informację na temat zgodności realizacji projektu z zasadami polityk wspólnotowych, winna ona zostać wykreślona z sprawozdania monitoringowego. Informacje o nieprawidłowościach związanych z zamówieniami publicznymi, ochroną środowiska, polityką równych szans czy też pomocą publiczną można bez problemu opisać w punkcie II.4.1.C sprawozdania z realizacji projektu. Jest to o tyle uzasadnione, że wielu beneficjentów zaznacza w punkcie IV sprawozdania opcję „nie dotyczy” dla większości polityk wspólnotowych, a mimo to musi drukować pełną wersję sprawozdania. Wprowadzenie sugerowanej zmiany zmniejszyłoby koszty sprawozdawania.

Ograniczenie objętości sprawozdania okresowego drukowanego przez beneficjentów można byłoby również osiągnąć poprzez przedstawianie w raporcie przekazywanym Instytucji Wdrażającej jedynie tych wartości wskaźników, które odnoszą się do danego projektu. Obecnie obowiązuje standardowa wersja sprawozdania, zawierająca wszystkie możliwe wskaźniki monitorowania. Elektroniczna wersja sprawozdania zawierałaby wszystkie punkty sprawozdania, natomiast drukowane byłyby wyłącznie wiersze zawierające informacje liczbowe, odnoszące się do danego projektu.

Najpoważniejsze zastrzeżenie dotyczy jednakże powiązań (a właściwie ich braku) pomiędzy sprawozdaniem z realizacji projektu a wnioskiem beneficjenta o płatność. Oba systemy sprawozdawczości funkcjonują niezależnie od siebie. Kwestia ta została już omówiona w Rozdziale 3.2.1. Proces przepływów finansowych.

W związku z powyższym zespół ewaluacyjny rekomenduje stworzenie w przyszłych programach finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego jednolitego systemu sprawozdawania, w którym sprawozdania z realizacji projektu pełniłyby jednocześnie funkcję wniosku o płatność. Ograniczy to znacząco obciążenia biurokratyczne, a przede wszystkim zapewni pełną ocenę wniosku o płatność, który zawierać będzie szczegółowe i spójne informacje o fizycznym i finansowym postępie realizacji projektu. Przyszły wniosek o płatność winien bowiem zawierać informacje, które znajdują się w obecnym sprawozdaniu z realizacji projektu z rozbudowaną częścią finansową, umożliwiającą przypisanie poniesionych wydatków zarówno do informacji z wniosku aplikacyjnego i umowy o dofinansowanie, jak również do dokumentów finansowych, załączanych do obowiązującego obecnie wniosku o płatność. Sprzężenie tych dwóch systemów w jeden pozwoli też na gromadzenie bardziej wiarygodnych danych w systemie monitoringu merytorycznego, w założeniu opartym o SIMIK. Mamy świadomość, że informacje na temat produktów i rezultatów dotrą do systemu z opóźnieniem (pojawią się wraz z pierwszymi wnioskami o płatność) ale będą wiarygodne, bo zweryfikowane zatwierdzonymi kosztami i spójne dzięki temu z wskaźnikami kosztów (wkład). Zachowanie kwartalnego cyklu wprowadzania danych do systemu monitoringu merytorycznego (obecnie realizowane poprzez agregowanie sprawozdań raz na kwartał) nie wydaje się konieczne, w szczególności jeśli uda się uruchomić kolejne funkcjonalności systemu SIMIK.

Sprawozdania z realizacji działania

Sprawozdania z realizacji działania winny umożliwiać śledzenie stopnia osiągnięcia celów działania i przypisanych im wskaźników. Dotyczy to także celów finansowych – realizacji działania zgodnie z zatwierdzonym budżetem. O ile w przypadku sprawozdania z realizacji projektu punktem odniesienia są informacje z wniosku aplikacyjnego oraz umowy o dofinansowanie, w przypadku sprawozdania z realizacji działania taki punktem odniesienia są dane zawarte w programie operacyjnym oraz jego uzupełnieniu oraz Ramowych Planach Realizacji Działań.

Pod względem zgodności informacyjnej wzory sprawozdań z realizacji działania zostały dobrze przygotowane. Instytucja wdrażająca musi bowiem odnieść się w raporcie do wszystkich wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania zdefiniowanych dla działania w programie operacyjnym i jego uzupełnieniu (punkty 6A-6D sprawozdania). W raporcie wprowadzony został jednakże niekorzystny z punktu widzenia spójności systemu sprawozdawania dualizm wskaźników produktu i rezultatu. Oprócz rzeczywistych wartości wskaźników produktu i rezultatu, odnoszących się do wskaźników zawartych w uzupełnieniu programu operacyjnego, Instytucje Wdrażające są również zobowiązane do przedstawiania wskaźników produktu i rezultatu, które są przygotowywane jako zagregowane wartości wskaźników z poszczególnych projektów realizowanych w ramach działania. W raporcie z realizacji działania (punkt 6E) zawartych jest osiemnaście takich wskaźników, z czego w opinii zespołu ewaluacyjnego 11 z nich to wskaźniki produktu, a 7 to wskaźniki rezultatu. Podobnie jak w przypadku sprawozdania z realizacji projektu, wskaźniki te nie są zgrupowane jako wskaźniki produktu lub rezultatu i w pewnych miejscach różnią się od informacji zawartych we wniosku o dofinansowanie. Rozbieżności te są przedstawione w tabeli nr 1

Sprawozdania z realizacji programu

O ile standard sprawozdania na poziomie projektu czy działania jest w całości opracowywany przez instytucje kraju korzystającego z funduszy strukturalnych, sprawozdania z realizacji programu podlegają wytycznym opracowywanym na poziomie wspólnotowym. Sprawozdanie z realizacji programu, zwłaszcza roczne i końcowe, powinno uwzględniać wymagania prawodawstwa unijnego, zapisane w artykule 37 rozporządzenia 1260/99 i dotyczące zawartości rocznych i końcowych sprawozdań na temat wdrażania programów operacyjnych, przekazywanych Komisji Europejskiej. Zgodnie z rozporządzeniem, sprawozdania takie winny zawierać opis zmian sytuacji społeczno-gospodarczej, opis rzeczowych i finansowych postępów wdrażania programu, opis działań podjętych przez Instytucję Zarządzającą i Komitet Monitorujący celem zagwarantowania jakości i skuteczności wdrażania (działania w zakresie monitorowania, kontroli finansowej i ewaluacji, streszczenie występujących problemów oraz podjętych działań naprawczych, wykorzystanie pomocy technicznej, promocja) oraz opis działań podjętych dla zagwarantowania zgodności programu z politykami wspólnotowymi. W 2004 roku zostały sporządzone dwa sprawozdania roczne z realizacji SPO RZL – pierwsze, opracowane w oparciu o zapisy ustawy o NPR oraz aktów wykonawczych do tej ustawy, oraz sprawozdanie z postępu wdrażania SPO RZL 2004-2006 w roku 2004 uwzględniające wymagania prawodawstwa unijnego. W związku z nowelizacją rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu kontroli realizacji NPR oraz trybu rozliczeń oraz rozporządzenia z dnia 8 października 2004 w sprawie sprawozdań sporządzanych w ramach SPO RZL 2004-2006 zostały zaktualizowane wzory sprawozdań monitoringowych. Zmodyfikowany wzór sprawozdania rocznego z realizacji SPO RZL spełnia wymogi prawodawstwa unijnego. Przyjęte rozwiązanie pozwoli w przyszłości uniknąć sytuacji, w której przygotowywane byłoby osobne sprawozdanie roczne z realizacji programu, opracowywane w oparciu o zapisy ustawy o NPR oraz aktów wykonawczych do niej oraz osobne sprawozdanie roczne z realizacji programu dla Komisji Europejskiej.

3.2.3.4. Analiza systemu wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania w SPO RZL

Warto przyjrzeć się w tym miejscu wskaźnikom zdefiniowanym w uzupełnieniu SPO RZL na poziomie poszczególnych działań i ocenić, czy stanowią one komplementarne narzędzie monitorowania postępów wdrażania w stosunku do wskaźników produktu i rezultatu generowanych z poziomu indywidualnych projektów.

„Jednak to nie koniec tajemnic kipu. Badacze z Harvardu od razu przyznają się, iż dalej nie wiadomo, co dokładnie było przedmiotem tajemniczych rachunków. - Wiemy ile, od kogo i dla kogo, ale dalej nie wiemy czego - kwituje Brezine. Liczby, jakie zapisywano za pomocą węzełków, mogą bowiem równie dobrze odnosić się do kolb kukurydzy, zwerbowanych robotników czy dni, jakie pozostały do odrobienia na państwowych uprawach w danej prowincji.”

Źródło: Małgorzata Minta, *Gazeta Wyborcza*, 11-08-2005

Analiza wskaźników została przeprowadzona w oparciu o zasadę SMART. Zgodnie z tą zasadą dobry wskaźnik powinien być konkretny (specific), mierzalny (measurable), uzgodniony (agreed), odpowiedni (relevant) oraz określony w czasie (time-bound). Ponieważ ocena była dokonywana na podstawie zapisów uzupełnienia programu operacyjnego, nie można było w niej uwzględnić kwestii uzgodnienia wskaźników. Zespół ewaluacyjny przyjął jednakże, iż wskaźniki zapisane w programie operacyjnym i jego uzupełnieniu były przedmiotem szerokich konsultacji i uzgodnień na etapie tworzenia obu dokumentów.

1. Działanie 1.1. – „Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy”

- Wskaźnik produktu – „liczba pracowników urzędów pracy, którzy uczestniczyli w szkoleniach” nie wyczerpuje zakresu produktów, które zostaną dostarczone w ramach działania. Oprócz szkoleń, środki z EFS będą także przeznaczone na prowadzenie analiz, badań i ekspertyz związanych z funkcjonowaniem instytucji rynku pracy oraz wyposażenie instytucji rynku pracy w sprzęt i narzędzia poprawiające realizację ich zadań. W kontekście sprawozdania z realizacji działania, w uzupełnieniu programu operacyjnego należałoby dodać następujące wskaźniki dla tego działania: „liczba dostarczonych analiz i ekspertyz” (punkt 15.14 sprawozdania z realizacji działania) oraz „liczba instytucji rynku pracy objętych wsparciem” (punkt 10 sprawozdania);

- Wskaźnik rezultatu – „odsetek pracowników publicznych służb zatrudnienia oceniających szkolenia jako adekwatne do potrzeb zawodowych” z punktu widzenia metodologii tworzenia wskaźników rezultatu jest właściwie zdefiniowany (pomiar odbywać się będzie po zakończeniu szkoleń), natomiast biorąc pod uwagę cel działania jakim jest „dostosowanie oferty usługowej instytucji rynku pracy do rosnących potrzeb w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy”, wskaźnik w niewielkim stopniu pozwala na pomiar tak zdefiniowanego celu. Dobry wskaźnik rezultatu dla tego celu powinien pokazywać zmianę ilościową i/lub jakościową, jaka dokonała się w instytucjach rynku pracy dzięki interwencji Europejskiego Funduszu Społecznego. Przykładem takiego wskaźnika mogłaby być „liczba nowych lub zmodyfikowanych usług świadczonych przez instytucje rynku pracy”.

- Wskaźnik oddziaływania – „wskaźnik satysfakcji klientów urzędów pracy” – dobrze mierzy cel działania i pozwala zweryfikować efekty zaangażowania środków publicznych. Zastrzeżenia, zarówno na poziomie rezultatu, jak i oddziaływania, budzi brak wartości wskaźnika w roku bazowym. Trudno w takiej sytuacji stwierdzić, czy zakładane wartości wskaźników w roku docelowym zostały określone we właściwy sposób, nie wiedząc jak obecnie klienci urzędów pracy oceniają ich usługi. Nawet dzięki osiągnięciu zakładanej wartości wskaźnika na poziomie 60% nie będzie wiadomo, czy jest to dobry czy zły wynik.

2. Działanie 1.2. – „Perspektywy dla młodzieży”

- Wskaźnik produktu – „liczba osób objętych działaniami aktywizującymi” – ponieważ większość alokowanych środków jest przeznaczonych na aktywne formy walki z bezrobociem wśród młodzieży, wskaźnik produktu został zdefiniowany właściwie. Warto zauważyć, iż dane w raporcie z realizacji działania pozwolą na bardziej szczegółowe określenie profilu osób objętych działaniami aktywizującymi;
- Wskaźnik rezultatu – „% osób, które ukończyły działanie” – wskaźnik określony prawidłowo pod względem jego zakwalifikowania do kategorii rezultatu, dostarczający jednakże informacji o niewielkiej wartości poznawczej. Pozwala bowiem jedynie ocenić wielkość grupy objętej wsparciem, której nie udało się skorzystać z wsparcia udostępnionego w ramach działania. Znacznie lepszym wskaźnikiem rezultatu byłby wskaźnik pokazujący rzeczywiste korzyści, które osiągnęli beneficjenci ostatecznie bezpośrednio po zakończeniu korzystania ze wsparcia, np. w postaci znalezienia zatrudnienia lub podniesienia kwalifikacji. Tego rodzaju wskaźniki osiągnięć są zresztą przedstawiane w raporcie z realizacji działania w punkcie 5 (liczba beneficjentów ostatecznych, którzy dzięki wsparciu w ramach działania podnieśli kwalifikacje) oraz 14 (status beneficjentów ostatecznych na rynku pracy bezpośrednio po zakończeniu ich udziału w projektach w ramach działania);
- Wskaźniki oddziaływania – „relacja stopy bezrobocia młodzieży do stopy bezrobocia ogółem” – wskaźnik nieodpowiedni, gdyż nie pozwala uchwycić efektu interwencji EFS w ramach działania. Czynniki, które spowodują zmianę stopy bezrobocia młodzieży mogą pozostać bez związku z projektami realizowanymi w ramach działania 1.2. Wskaźnik może być używany wyłącznie jako wskaźnik kontekstowy dla interwencji publicznej skierowanej do młodzieży. Drugi wskaźnik – „udział osób, które podjęły dalszą naukę lub pracę 6 miesięcy po zakończeniu udziału w programie aktywizacji” jest wskaźnikiem właściwym, dostosowanym do zakresu interwencji działania, mierzącym rzeczywiste efekty działania w jakiś czas po zakończeniu realizacji poszczególnych projektów. Brakuje natomiast kwantyfikacji wartości bazowej – jaki był wskaźnik efektywności w podobnych programach realizowanych w przyjętym jako punkt odniesienia roku 2002.

3. Działanie 1.3. – „Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia”

- Wskaźnik produktu – „liczba osób objętych działaniami aktywizującymi” – z przyczyn identycznych jak w przypadku działania 1.2, wskaźnik dobrze opisuje zakres interwencji. Sprawozdanie z realizacji działania pozwala na uszczegółowienie tak zdefiniowanego wskaźnika;
- Wskaźnik rezultatu – „% osób, które ukończyły działanie” – identyczna nieprawidłowość w definiowaniu wskaźnika jak w działaniu 1.2. Wskaźnik generuje niewielką informacyjną wartość dodaną. Powinien zostać zastąpiony przez wskaźnik pokazujący jakościową zmianę w grupie docelowej interwencji - długotrwale bezrobotnych, bezpośrednio po zakończeniu korzystania przez nich z programów udostępnionych w ramach działania. Wskaźnik taki można wygenerować w oparciu o dane przekazywane przez beneficjentów. Brak wartości bazowej nie pozwala także na ocenienie skuteczności podjętej interwencji w porównaniu z podobnymi programami realizowanymi na terenie Polski w przeszłości.
- Wskaźniki oddziaływania – zostały zdefiniowane identycznie jak w działaniu 1.2., w związku z czym uwagi do obu wskaźników będą takie same jak w przypadku działania skierowanego do młodzieży. Pierwszy ze wskaźników jest wskaźnikiem kontekstowym i nie może być wykorzystywany jako wskaźnik oddziaływania na poziomie działania („udział długotrwale bezrobotnych w ogóle bezrobotnych”). Drugi ze wskaźników, mierzący udział osób, które podjęły dalszą naukę lub pracę 6 miesięcy po zakończeniu udziału w programie aktywizacji, jest wskaźnikiem odpowiednim, nie zawierającym jednakże wartości w roku bazowym.

4. Działanie 1.4. – „Integracja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych”

- Wskaźnik produktu – „liczba osób objętych działaniem, w tym osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności” – wskaźnik został właściwie zdefiniowany. Stopień niepełnosprawności jest mierzony na podstawie danych przekazywanych przez beneficjentów.
- Wskaźniki rezultatu – oba wskaźniki rezultatu dla tego działania: „liczba osób, które ukończyły działanie, w tym osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności” oraz „% osób, w których opinii uczestnictwo w działaniu przyniosło im korzyści” wymagają zmiany ze względu na fakt, iż ich wartość z punktu widzenia oceny realizacji działania jest niewielka. Pierwszy ze wskaźników pokazuje jedynie liczbę osób, które skorzystały z pomocy świadczonej w ramach działania. Drugi ze wskaźników, który mógłby stanowić uzupełnienie pierwszego wskaźnika, zawiera jedynie subiektywną ocenę korzyści z uczestnictwa w działaniu, która winna zostać zastąpiona oceną obiektywną, opisującą rzeczywiste zmiany sytuacji beneficjentów ostatecznych, np. w postaci znalezienia zatrudnienia lub uzyskania certyfikatu potwierdzającego zdobyte kwalifikacje, zgodnie z celem działania, jakim jest „zwiększenie stopnia przygotowania zawodowego i poprawa zdolności do uzyskania zatrudnienia przez osoby o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności”.
- Wskaźnik oddziaływania – „udział osób o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, które podjęły dalszą naukę lub pracę w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie” umożliwi pomiar efektów działania. Uzyskanych wartości wskaźników na poziomie rezultatu i oddziaływania nie będzie można odnieść do wartości bazowej, gdyż takowa nie została zdefiniowana w uzupełnieniu SPO RZL.

5. Działanie 1.5 – „Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka”

- Wskaźnik produktu – „liczba osób zaliczanych do grup szczególnego ryzyka, objętych działaniem” – wskaźnik dobrze oddający zakres merytoryczny działania, który może być uzupełniony o dane szczegółowe, gdyż w sprawozdaniu z realizacji działania szczegółowo określono przynależność beneficjentów ostatecznych do kategorii społecznych wymagających wsparcia (punkt 6.E.4. sprawozdania). Komplementarny wskaźnik produktu – „liczba osób objętych szkoleniami, pracujących na rzecz grup szczególnego ryzyka” jest również właściwym wskaźnikiem dla tego działania.
- Wskaźnik rezultatu – „% osób, które ukończyły działanie” nie dostarcza żadnej istotnej informacji z punktu widzenia celu działania, jakim jest „ograniczenie zjawiska marginalizacji społecznej i przygotowanie osób narażonych na wykluczenie społeczne do wejścia na rynek pracy, utrzymania zatrudnienia lub powrotu do czynnego życia zawodowego”. Dobre wskaźniki rezultatu dla działania 1.5 powinny wynikać z dwóch wskaźników produktu i opisywać natychmiastowe, mierzalne efekty interwencji EFS, skierowanej do osób z grup szczególnego ryzyka oraz osób pracujących na rzecz tych grup.
- Wskaźnik oddziaływania – „udział osób, które podjęły naukę lub pracę w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w programie aktywizacji” jest wskaźnikiem właściwym z punktu widzenia celu działania 1.5. Warto jednakże podkreślić, iż w przypadku działania 1.5. na żadnym poziomie celów: produktu, rezultatu i oddziaływania, nie zostały określone wartości wskaźników w roku bazowym.

6. Działanie 1.6. – „Integracja i reintegracja zawodowa kobiet”

- Wskaźniki produktu – biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy działania, oba wskaźniki produktu dla działania „liczba pracodawców uczestniczących w szkoleniach” oraz „liczba kobiet, które uczestniczyły w projektach realizowanych w ramach działania” zostały dobrane we właściwy sposób.

- Wskaźnik rezultatu – „% kobiet, w których opinii uczestnictwo w działaniu przyniosło im korzyści” jest wskaźnikiem charakteryzującym „miękkie” efekty działań i jest zdefiniowany właściwie.

- Wskaźniki oddziaływania – „udział kobiet, które podjęły dalszą naukę lub pracę w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie” współgra z celem działania, którym jest „wzrost stopy zatrudnienia kobiet i podniesienie ich statusu zawodowego i społecznego”. Drugi ze wskaźników oddziaływania dla działania 1.6 – „wskaźnik zatrudnienia kobiet” jest wskaźnikiem kontekstowym i jako taki nie powinien być prezentowany jako wskaźnik oddziaływania na poziomie działania. Jedynie dla tego wskaźnika określona została wartość w roku bazowym.

7. Działanie 2.1. – „Zwiększenie dostępu do edukacji – promocja kształcenia przez całe życie”

- Wskaźnik produktu – „liczba placówek edukacyjnych działających na rzecz zwiększenia dostępu do edukacji” jest wskaźnikiem dobrze dobranym, pokazującym liczbę placówek, które skorzystały z różnych form wsparcia oferowanych w ramach działania.

- Wskaźniki rezultatu – zdefiniowane zostały trzy wskaźniki rezultatu dla działania 2.1. Generalne zastrzeżenie jakie można wysunąć w stosunku do tych wskaźników dotyczy ich wąskiego zakresu – dotyczą one bowiem wybranych typów projektów realizowanych w ramach działania i obrazują jedynie część efektów działania. Wskaźniki rezultatu na poziomie rezultatu powinny łącznie obejmować swym zakresem jeśli nie całość, to przynajmniej znaczącą część natychmiastowych efektów wynikających z interwencji środków publicznych. Pierwszy ze wskaźników – „udział szkół, które zrealizowały lub realizują programy rozwoju” jest metodologicznie skonstruowany poprawnie, gdyż pokazuje efekt interwencji poprzez odniesienie grupy podmiotów korzystających ze wsparcia do całej populacji potencjalnych beneficjentów. Drugi wskaźnik rezultatu – „liczba programów do kształcenia na odległość opracowanych dzięki wsparciu w ramach działania” jest klasycznym wskaźnikiem produktu – pokazuje bowiem usługi, które zostaną dostarczone beneficjentom dzięki zaangażowaniu środków publicznych. Wskaźnikiem rezultatu byłaby w tym przypadku np. liczba osób korzystających z opracowanych dzięki wsparciu w ramach działania programów do kształcenia na odległość. Wskaźnik jest nieskwantyfikowany – nie podano ani wartości w roku bazowym, ani wartości oczekiwanej po zakończeniu realizacji. Ostatni ze wskaźników rezultatu – „liczba dzieci w wieku od 3 do 5 lat zamieszkałych na terenach wiejskich objętych edukacją przedszkolną” jest wskaźnikiem niewłaściwie dobranym. Ponieważ projekty polegające na finansowaniu kosztów dojazdu nauczycieli przedszkolnych do poszczególnych wsi mają zgodnie z zapisami uzupełnienia SPO RZL charakter pilotażowy, wskaźnik odnoszący się do tych projektów będzie mieć ograniczony zakres oddziaływania, zwłaszcza gdy wartość bazowa wskaźnika odnosi się do całego kraju. Definiowanie wskaźnika na poziomie rezultatu dla projektu pilotażowego jest w związku z tym nieuzasadnione. Poza tym dla wskaźnika nie określono oczekiwanej wartości w roku docelowym, co uniemożliwia ocenienie rzeczywistych efektów interwencji.

- Wskaźnik oddziaływania – „procent osób w wieku 18-24 lata z wykształceniem najwyżej gimnazjalnym, które nie kontynuują nauki” jest typowym wskaźnikiem kontekstowym, który nie pozwala na pomiar efektów wynikających z wdrożenia projektów finansowanych w ramach działania. Efektów tych bowiem nie uda się oddzielić od innych czynników, nie związanych z działaniem 2.1, które również wpływać będą na ograniczenie liczby osób w wieku 18-24 lat, które nie kontynuują nauki. Wydaje się, że lepiej zawęzić definicję i odnieść wskaźnik wyłącznie do osób objętych wsparciem.

8. Działanie 2.2. – Podniesienie jakości edukacji w odniesieniu do potrzeb rynku pracy”

- Wskaźniki produktu – pierwszy ze wskaźników „liczba nowych stanowisk komputerowych” jest właściwie skonstruowanym wskaźnikiem produktu. Drugi ze

wskaźników – „liczbę instytucji oświatowych, które poddały się procedurze akredytacji” należy uznać za wskaźnik rezultatu lub nawet oddziaływania, gdyż zgodnie z uzupełnieniem SPO RZL środki z programu nie są przeznaczone na finansowanie samej procedury akredytacji, lecz działania przygotowujące do prowadzenia takiej akredytacji (szkolenia, opracowanie przewodnika procedur akredytacyjnych) oraz działania kontrolne (utworzenie bazy danych instytucji akredytowanych, prowadzenie monitoringu działalności instytucji akredytowanych). Wadą tego wskaźnika jest także brak wartości w roku bazowym oraz wartości oczekiwanej, która zostanie osiągnięta dzięki wsparciu z EFS.

Mimo tego, że znacząca część środków w ramach działania przeznaczona jest na szkolenia kadry administracyjnej, na poziomie produktu nie został zdefiniowany żaden wskaźnik dotyczący liczby osób uczestniczących w szkoleniach.

- Wskaźniki rezultatu – podobnie jak w działaniu 2.1, wskaźniki rezultatu dla tego działania ograniczają się do wąskiego obszaru interwencji i nie pozwalają na całościowe uchwycenie rezultatów wsparcia udostępnionego w ramach całego działania. Chociaż środki z EFS finansują jedenaście typów szkoleń dla nauczycieli, wskaźnik rezultatu „% nauczycieli, którzy otrzymali zaświadczenie potwierdzające przygotowanie do wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w procesie kształcenia w ogólnej liczbie nauczycieli, którzy wzięli udział w szkoleniu w zakresie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych” jest ograniczony wyłącznie do dwóch typów szkoleń (szkolenia nt. wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych odbywają się bowiem w formie studiów podyplomowych oraz kursów doskonalących), w sytuacji gdy podobny wskaźnik rezultatu można byłoby zdefiniować dla wszystkich rodzajów szkoleń oferowanych w ramach tego działania. Równie „niszowy” jest drugi ze wskaźników – „udział nauczycieli przeszkolonych dzięki wsparciu w ramach działania w zakresie języków obcych w ogólnej liczbie nauczycieli”. Oprócz ograniczonej zdolności do mierzenia rezultatów działania, wskaźnik ma również bardzo niewielkie znaczenie informacyjne – w przypadku szkoleń językowych najważniejsze są kwestie jakościowe (liczba nauczycieli, która uzyskała certyfikaty potwierdzające znajomość języka obcego), ilość osób przeszkolonych w tego rodzaju projektach schodzi na plan dalszy.

- Wskaźniki oddziaływania – pierwszy ze wskaźników oddziaływania jest skonstruowany identycznie jak omawiany powyżej wskaźnik rezultatu - „udział nauczycieli przeszkolonych dzięki wsparciu w ramach działania w zakresie wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych, języków obcych, nauczania drugiego przedmiotu, pedagogiki specjalnej, metodyki przedmiotów zawodowych i ogólnozawodowych oraz pełnienia roli doradcy zawodowego w ogólnej liczbie nauczycieli”. Pomijając uwagi, które zostały już przedstawione w odniesieniu do podobnego wskaźnika rezultatu, w uzupełnieniu SPO RZL na poziomie oddziaływania zaproponowano wskaźnik, który jest klasycznym wskaźnikiem rezultatu. Podobna uwaga dotyczy drugiego ze wskaźników – „liczby uczniów przypadających na jeden komputer z dostępem do Internetu”. Jeśli pomiar tego wskaźnika może odbyć się od razu po dostarczeniu produktu w postaci stanowisk komputerowych, wskaźnik ten jest typowym wskaźnikiem rezultatu. W działaniu 2.2. nie zostały zatem de facto określone żadne wskaźniki oddziaływania.

9. Działanie 2.3. – „Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki”

- Wskaźniki produktu – ponieważ głównym instrumentem stosowanym w działaniu 2.3 są szkolenia dla przedsiębiorców oraz pracowników służby zdrowia, dwa wskaźniki zdefiniowane na poziomie produktu i dotyczące liczby pracowników (w domyśle przedsiębiorstw) oraz pracowników służby zdrowia, którzy rozpoczęli udział w projektach zostały zdefiniowane w prawidłowy sposób.

- Wskaźniki rezultatu – podobnie jak w przypadku produktu zdefiniowano identycznie brzmiące wskaźniki, odnoszące się do dwóch głównych beneficjentów działania – „liczbę

pracowników, którzy ukończyli szkolenie” oraz „liczbę pracowników służby zdrowia, którzy ukończyli szkolenie”. Ponieważ w definicji wskaźników wyjaśniono, iż ukończenie szkolenia oznacza uzyskanie świadectwa nabytych nowych kwalifikacji i umiejętności, a beneficjentami ostatecznymi są osoby pracujące, oba wskaźniki rezultatu można uznać za właściwe.

- Wskaźnik oddziaływania – „liczba przedsiębiorstw odczuwających poprawę w swoim funkcjonowaniu w okresie 6 miesięcy od zakończenia wsparcia”. O ile czas pomiaru tak zdefiniowanego wskaźnika jest prawidłowy, tak trudno określić zakres pomiaru tego wskaźnika – czy mierzone będą subiektywne odczucia uczestników szkoleń, czy może punktem odniesienia będą dane finansowe z okresu sprzed szkoleń odniesione do sytuacji istniejącej pół roku po zakończeniu szkoleń? Brak precyzyjnego zdefiniowania sposobu pomiaru „poprawy funkcjonowania” stanowi największą wadę tego wskaźnika oddziaływania. Ponieważ na poziomie produktu i rezultatu były również określone wskaźniki odnoszące się do służby zdrowia, konsekwentnie zbudowany powinien zostać wskaźnik oddziaływania mierzący efekty interwencji w tym sektorze. Konieczne byłoby także określenie wartości w roku bazowym, odnoszącej się do wyników badań prowadzonych wśród przedsiębiorców korzystających w przeszłości ze szkoleń współfinansowanych środkami publicznymi.

10. Działanie 2.4. – „Wzmocnienie zdolności administracyjnych”

- Wskaźnik produktu – „liczba członków korpusu służby cywilnej, przeszkolonych w ramach szkoleń ogólnych i specjalistycznych” – wskaźnik nie odzwierciedla zakresu merytorycznego działania. W ramach działania organizowane będą trzy typy szkoleń dla członków korpusu służby cywilnej, wskaźnik produktu dotyczy natomiast wyłącznie jednego typu szkoleń.

- Wskaźnik rezultatu – „udział członków korpusu służby cywilnej, którzy uzyskają certyfikat znajomości języka obcego” – wskaźnik jest pod względem metodologicznym zdefiniowany prawidłowy, dotyczy jednakże jedynie jednego typu szkoleń realizowanych w ramach działania. Brakuje również więzi logicznej pomiędzy poziomem produktu i rezultatu – o ile na poziomie produktu wskaźnik odnosił się do szkoleń ogólnych i specjalistycznych, tak na poziomie rezultatu wskaźnik dotyczy innego rodzaju szkoleń.

- Wskaźnik oddziaływania – „udział członków korpusu służby cywilnej, w których ocenie kwalifikacje zdobyte w wyniku uczestnictwa w projekcie są wykorzystywane w ich pracy zawodowej w ogólnej liczba osób objętych wsparciem w ramach działania” – wskaźnik przedstawia dość subiektywną ocenę długoterminowych efektów działania, dokonaną przez uczestników szkoleń. Dobranie takiego wskaźnika, nie pozwalającego w pełni ocenić wpływu podjętej interwencji na proces rozwoju służby cywilnej w Polsce wynika być może z tego, iż w uzupełnieniu programu operacyjnego nie został we właściwy sposób zdefiniowany cel działania, który w przyjętej wersji odnosi się do poziomu produktu i rezultatu.

Warto również podkreślić, iż dla żadnego ze wskaźników nie podano wartości w roku bazowym, co w przypadku tego akurat działania, które od kilku lat jest finansowane ze środków budżetowych było możliwe.

Wskaźniki zawarte w uzupełnieniu programu operacyjnego nie zostały przygotowane najlepiej. Analizie poddanych zostało 14 wskaźników produktu, 15 wskaźników rezultatu oraz 14 wskaźników oddziaływania. Pozytywnie oceniono 11 wskaźników produktu (79%), 3 wskaźniki rezultatu (20%) oraz 6 wskaźników oddziaływania (43%). Gdyby przy ocenie wskaźników uwzględnić kryterium określenia wartości bazowych oraz wartości oczekiwanych wskaźników, statystyka wypadłaby jeszcze gorzej, gdyż liczba prawidłowo zdefiniowanych wskaźników produktu obniżyłaby się z 11 do 9 wskaźników (60%) natomiast liczba prawidłowo zdefiniowanych wskaźników oddziaływania wyniosłaby 0. Najlepiej określone zostały wskaźniki dla działania 2.3., najgorzej dla działania 1.1. oraz 2.4. Oprócz nieprawidłowego przygotowania wskaźników pod względem metodologicznym, należy również zwrócić uwagę na błąd polegający na braku logiki pomiędzy poszczególnymi

poziomami celów: produktu, rezultatu oraz oddziaływania. Przykładowo, wskaźnik zdefiniowany na poziomie oddziaływania w żaden sposób nie wynikał ze wskaźników produktu i rezultatu. Wskaźniki określone w uzupełnieniu programu operacyjnego są uzupełniane przez wskaźniki zawarte w sprawozdaniach z realizacji poszczególnych działań, które w większości generowane są z poziomu indywidualnych projektów realizowanych w ramach działania. W przeciwieństwie do wskaźników zawartych w uzupełnieniu SPO RZL, większość z tych wskaźników bardzo dobrze odzwierciedla zakres interwencji działania i pozwala na pomiar rzeczywistych efektów generowanych dzięki wsparciu z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Przedstawione powyżej uwagi pozwalają na sformułowanie wniosku, iż w przyszłych programach operacyjnych EFS wskaźniki osiągnięć zapisywane w tych dokumentach winny odnosić się do rzeczywistych efektów, które pojawią się wskutek realizacji projektów. Pozwoli to w jeszcze większym stopniu powiązać system sprawozdawania na poziomie projektów i działań z zapisami programu operacyjnego.

Wskaźniki zawarte we wniosku aplikacyjnym oraz raportach z realizacji projektu i działania

Wniosek aplikacyjny	Raport z realizacji projektu	Raport z realizacji działania	Uwagi
2.3.1. Status beneficjentów ostatecznych na rynku pracy sześć miesięcy po zakończeniu projektu (rezultat lub oddziaływanie)	5.D.13. Jaki jest status beneficjentów ostatecznych na rynku pracy bezpośrednio po zakończeniu projektu (rezultat)	6.E.14. Jaki jest status beneficjentów ostatecznych na rynku pracy bezpośrednio po zakończeniu ich udziału w projektach w ramach działania (rezultat)	Wskaźnik z wniosku dotyczy sześciu miesięcy po zakończeniu projektu; w raportach z realizacji pomiar dokonywany jest po zakończeniu realizacji
2.3.2. Planowane rezultaty wsparcia na rzecz systemów i struktur działających w obszarze rynku pracy oraz transferu wiedzy i innowacji (produkt)		6.E.15. Rezultaty wsparcia na rzecz systemów i struktur działających w obszarze rynku pracy oraz transferu wiedzy i innowacji (produkt)	
2.3.3. Liczba szkół i placówek oświatowych, które zmodyfikują swoją bazę technodydaktyczną i komputerową (rezultat)	5.D.14. Liczba szkół i placówek oświatowych, które zmodyfikowały swoją bazę technodydaktyczną i komputerową (rezultat)	6.E.16. Liczba szkół i placówek oświatowych, które zmodyfikowały swoją bazę technodydaktyczną i komputerową (rezultat)	
3.1 Przewidywana liczba osób objętych wsparciem EFS (produkt)	5.D.1. Liczba beneficjentów ostatecznych objętych wsparciem w ramach projektu (produkt)	6.E.1. Liczba beneficjentów ostatecznych objętych wsparciem w ramach projektu działania (produkt)	
	5.D.2. Liczba beneficjentów ostatecznych, którzy przegrali uczestnictwo w projekcie (rezultat)	6.E.2. Liczba beneficjentów ostatecznych, którzy przegrali uczestnictwo w działaniu (rezultat)	
	5.D.3. Jak długo beneficjenci ostateczni pozostawali bezrobotni przed rozpoczęciem wsparcia w ramach projektu (produkt)	6.E.3. Jak długo beneficjenci ostateczni pozostawali bezrobotni przed rozpoczęciem wsparcia w ramach działania (produkt)	
3.2. Określenie przynależności ostatecznych beneficjentów do kategorii społecznych wymagających wsparcia (produkt)	5.D.4. Określenie przynależności ostatecznych beneficjentów do kategorii społecznych wymagających wsparcia (produkt)	6.E.4. Określenie przynależności ostatecznych beneficjentów do kategorii społecznych wymagających wsparcia (produkt)	
	5.D.5. Liczba beneficjentów ostatecznych, którzy dzięki wsparciu w ramach projektu podnieśli swoje kwalifikacje (rezultat)	6.E.5. Liczba beneficjentów ostatecznych, którzy dzięki wsparciu w ramach działania podnieśli swoje kwalifikacje (rezultat)	
3.3. Liczba beneficjentów ostatecznych ze względu na ich miejsce zatrudnienia w momencie rozpoczęcia projektu (produkt)	5.D.7. Liczba beneficjentów ostatecznych ze względu na ich miejsce zatrudnienia w momencie rozpoczęcia projektu (produkt)	6.E.8. Liczba beneficjentów ostatecznych ze względu na ich miejsce zatrudnienia w momencie rozpoczęcia działania (produkt)	We wniosku aplikacyjnym jest wyróżniona kategoria mikroprzedsiębiorstwa, w raportach brakuje tej kategorii
3.4 Planowana liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem (produkt)	5.D.8. Liczba przedsiębiorstw, które zostały objęte wsparciem (produkt)	6.E.9. Liczba przedsiębiorstw, które zostały objęte wsparciem (produkt)	We wniosku aplikacyjnym jest wyróżniona kategoria mikroprzedsiębiorstwa, w raportach brakuje tej kategorii
3.5. Planowana liczba instytucji oraz ich pracowników objętych wsparciem (produkt)	5.D.9. Liczba instytucji objętych wsparciem (produkt) 5.D.10. Liczba pracowników instytucji objętych wsparciem (produkt)	6.E.10. Liczba instytucji objętych wsparciem (produkt) 6.E.11. Liczba pracowników instytucji objętych wsparciem (produkt)	

3.6. Liczba godzin wsparcia uzyskanego przez beneficjentów ostatecznych w trakcie realizacji projektu (produkt)	5.D.6. Liczba godzin wsparcia uzyskanego przez beneficjentów ostatecznych w trakcie realizacji projektu (produkt)	6.E.6. Liczba godzin wsparcia uzyskanego przez beneficjentów ostatecznych w trakcie realizacji działania (produkt)	
4.1. Rodzaj realizowanego wsparcia dla osób(produkt)	5.D.11. Rodzaj realizowanego wsparcia dla beneficjentów ostatecznych (produkt)	6.E.12. Rodzaj realizowanego wsparcia dla beneficjentów ostatecznych (produkt)	Zakres informacji we wniosku aplikacyjnym jest szerszy niż w raportach z realizacji projektu i działania
4.2. Rodzaj realizowanego wsparcia towarzyszącego (produkt)	5.D.12. Rodzaj realizowanego wsparcia towarzyszącego (produkt)	6.E.13. Rodzaj realizowanego wsparcia towarzyszącego (produkt)	
	5.D.15. Udział beneficjentów ostatecznych, którzy otrzymali wsparcie w ramach projektu w ogóle osób, które zgłosiły chęć udziału w projekcie (rezultat)	6.E.17. Udział beneficjentów ostatecznych, którzy otrzymali wsparcie w ramach działania w ogóle osób, które zgłosiły chęć udziału w projektach w ramach działania (rezultat)	
		6.E.7. Udział osób, w których opinii uczestnictwo w działaniu przyniosło im korzyści (rezultat)	
		6.E.18. Udział instytucji/przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie w ramach działania w ogóle instytucji/przedsiębiorstw aplikujących, które zgłosiły chęć udziału w projektach w ramach działania (rezultat)	

3.2.3.5. Monitorowanie celów operacyjnych programu - wskaźniki monitorowania

Do monitorowania postępów we wdrażaniu programu stosuje się kilka prostych wskaźników, które w ostatecznym rachunku mają dać pogląd zarządzającym, jakie wydatki będą ponoszone w określonym okresie czasu. W harmonogramie wdrażania SPO RZL (jak i pozostałych programów operacyjnych) istnieje kilka „punktów kontrolnych”, które wyznaczają pożądaną dynamikę wydatkowania na poziomie programu i całej pomocy strukturalnej. Wyznacza je zasada wydatkowania w okresie n+2 omówiona już wcześniej (Rozdział 3.2.2. Ocena procesu przepływów finansowych) - dla zarządzających SPO RZL ta informacja przekłada się na ustalenie „celów” wydatkowania na koniec 2006, 2007 i 2008 roku, które wynikają wprost z alokacji finansowych na poszczególne lata wskazanych w Uzupełnieniu Programu.

Wspomniane wyżej uwarunkowania wskazują, że najważniejszym wskaźnikiem monitorowania postępu wdrażania programu, w kontekście jego celów operacyjnych, jest wskaźnik wydatkowania, i to na poziomie Instytucji Płatniczej, bo tylko wydatki certyfikowane przez Instytucję Płatniczą i przedstawione Komisji Europejskiej, są uznawane za „wydatkowanie”.

Niemniej jednak od momentu poniesienia kosztów przez beneficjenta ostatecznego do certyfikacji wniosku upływa co najmniej kwartał, przedtem jeszcze należy wyłonić beneficjenta w procedurze konkursowej lub pozakonkursowej i podpisać z nim umowę. Dlatego też przyjmuje się pomocnicze wskaźniki monitorowania w postaci wskaźnika kosztów ponoszonych i wykazywanych przez beneficjentów, płatności dokonywanych przez Instytucje Wdrażające, a także poziomu zakontraktowania środków.

Właśnie wskaźnik kontraktowania, którym posługuje się system sprawozdawczości wydaje się nam niewłaściwy. W sprawozdaniach generowanych przez kolejne szczeble systemu, zgodnie z naszymi ustaleniami, gdyż instrukcja dotycząca sprawozdania i opis rubryk w samym sprawozdaniu nie są w tej kwestii jednobrzmiące, mamy w istocie do czynienia z dwoma wskaźnikami. W przypadku projektów konkursowych wskaźniki kontraktowania wykazywane są na podstawie sumy kwot podpisanych umów z projektodawcami¹⁵, a w przypadku projektów pozakonkursowych są sumą kwot wydanych pozytywnych decyzji przez Instytucje Zarządzającą bądź inną instytucję/organ zatwierdzający dane projekty do realizacji.

Oba wskaźniki figurowały w sprawozdaniu w komórce zatytułowanej „projekty w trakcie realizacji”, co wprowadzało dodatkową niejasność, trudno bowiem uznać, że projekt dla którego nie rozpoczęła się nawet procedura przetargowa jest projektem „w realizacji”. Zostało to zmienione w znowelizowanych wzorach sprawozdań na „umowy (decyzje) o dofinansowanie projektu podpisane (wydane) od początku uruchomienia programu”.

Naszym zdaniem, biorąc pod uwagę definicję wskaźnika w procedurze pozakonkursowej, bardziej właściwe jest nazwanie tej pozycji „zobowiązania”, tak jak brzmi ona w Ramowym Planie Realizacji Działania, gdyż w rzeczywistości mówi on o podjętych zobowiązaniach finansowych. Rozumiemy, że wskaźnik ten kontroluje poziom zobowiązań po stronie systemu, jest więc dobrym wskaźnikiem planowania, natomiast do celów monitoringu wdrażania wydaje się nieefektywny, przeszacowuje bowiem wartość zakontraktowanych w danym momencie środków z powodu dystansu czasowego dzielącego moment decyzji od momentu podpisania umowy¹⁶. Z tego samego powodu nie jest dobrym wskaźnikiem planowania płatności.

¹⁵ Odnotowaliśmy praktykę stosowania przez niektóre IW, także w przypadku procedury konkursowej wskaźnika sumującego kwoty z zaakceptowanej listy rankingowej projektów.

¹⁶ Jak wynika z naszych oszacowań (patrz Rozdział 3.2.1. Ocena procesu kontraktowania) dystans ten w przypadku procedury konkursowej wynosi kilka tygodni a w przypadku procedury przetargowej może wynieść kilka miesięcy. Spektakularnego

Zmiana tytułu komórki w znowelizowanym wzorze sprawozdania harmonizuje jej tytuł z zawartością, a podział na schematy pozwala zinterpretować zamieszczone w komórkach liczby. Jednak już po zagregowaniu danych na poziom Działań tracimy możliwość zinterpretowania zsumowanych po schematach wartości, bo dotyczą one dwóch różnych wielkości. Tracimy w ten sposób możliwość porównywania dynamiki kontraktowania pomiędzy Działaniami i Priorytetami, bo ostatecznie otrzymana na poziomie Działania lub Priorytetu wartość zakontraktowania w sposób nieporównywalny, bo zależny od proporcji alokacji na procedury konkursowe i pozakonkursowe w Działaniu, prognozuje wydatki, których należy oczekiwać na poziomie Działania czy Priorytetu.

Dlatego rekomendujemy przyjęcie jednolitego wskaźnika kontraktowania - wskaźnika sumującego kwoty podpisanych umów pozostawiając obecny wskaźnik stosowany w procedurach pozakonkursowych do kontroli poziomu zobowiązań.

Do planowania i monitorowania postępów realizacji programu w okresie rocznym, służą Roczne Plany Realizacji Działań. Instytucje wdrażające mają trudności z właściwą interpretacją wskaźników umieszczanych w komórkach o nazwie „Zobowiązania”. W szczególności, wydaje się nam niewłaściwe umieszczanie w pozycji zobowiązań z roku poprzedniego, kwot decyzji IZ. Powinny być tam uwidocznione kwoty sumujące wartość wszystkich umów w toku. Natomiast zobowiązania z roku poprzedniego, które nie zakończyły się podpisaniem umowy powinny być dodane do zobowiązań na bieżący rok. Niezależnie od tego tabela zawierająca zobowiązania łącznie zawiera prawidłowe dane.

Warto przy okazji odnotować, że przyjęcie w Uzupelnieniu Programu w tabelach finansowych kwot w euro utrudnia planowanie Instytucjom Wdrażającym. W 2004 roku przyjęty obowiązujący wtedy kurs euro w wysokości około 4,7 zł/euro. Ponieważ kurs ten uległ obniżeniu (do ok. 4,0 w roku obecnym) plan w złotych jest przeszacowany i utrzymanie go w tej wysokości grozi niedoborem środków na koncie programu. Obecnie trwają negocjacje pomiędzy IZ i IW mające na celu urealnienie tego planu. Przewidziana jest także nowelizacja rozporządzenia dotyczącego UP i wprowadzenie do UP kwot w złotych dotyczących minimalnej wartości projektów i progów audytu.

3.2.3.6. Funkcjonowanie systemu sprawozdawczości SPO RZL w praktyce

Terminowość dostarczenia i jakość informacji

Określony w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy harmonogram sprawozdawania: kwartalny, roczny oraz na zakończenie projektu/działania/programu mimo, że w założeniach realistyczny, w realizacji okazał się trudny do dotrzymania - terminy na przygotowanie i weryfikację sprawozdań okazują się zbyt krótkie, co powoduje, że opracowywane zbiorcze zestawienia są niewiarygodne. Problem ten został sklasyfikowany na pierwszym miejscu przez respondentów wywiadów indywidualnych z Instytucji Wdrażających (Rozdział 3.2.10)

Problem ten dotyczy w szczególności sprawozdań kwartalnych. Sprawozdania z realizacji projektu powinny być przekazywane przez beneficjentów do Instytucji Wdrażającej w ciągu 10 dni kalendarzowych od zakończenia kwartału. W praktyce często wpływają z opóźnieniem. Chęć dotrzymania terminu złożenia sprawozdania powoduje, że wysyłane przez beneficjentów dane nie są do końca zweryfikowane. W niektórych przypadkach beneficjenci mają „ciche przyzwolenie” ze strony Instytucji Wdrażających na przesyłanie

przykładu w tym zakresie dostarcza IW w MENIS, która ma jeden z najwyższych wskaźników kontraktowania (ponad 60% alokowanej kwoty), podczas gdy do chwili obecnej nie podpisano umowy z dostawcą, w żadnym z 22 zaakceptowanych praktycznie od maja 2004 projektów.

sprawozdań nie do końca sprawdzonych, aby IW mogła rozpocząć przygotowywanie sprawozdania z Działania. Potem następuje etap bieżącej korekty sprawozdań beneficjentów podczas nieformalnych kontaktów z pracownikami IW i następnie przesłanie poprawionego sprawozdania. Taki sposób postępowania wynika z faktu, iż na obieg formalnej korespondencji w formie pisemnej pomiędzy beneficjentem i IW jest zbyt mało czasu i jest duże ryzyko, że sprawozdanie nie zostanie prawidłowo poprawione po jednokrotnej wymianie korespondencji. Podobne zjawisko sygnalizowano nam na kolejnym poziomie agregacji danych – przy przekazywaniu sprawozdań z IW do Instytucji Pośredniczących.

Zdarza się, że sprawdzający sprawozdania, jeżeli mają ich dużo, nie nadszają z pisaniem wszystkich uwag. Instytucja wdrażająca ma teoretycznie 15 dni na zgłoszenie uwag do sprawozdania beneficjenta i potem skorygowanie agregowanych danych po wpłynięciu od beneficjenta poprawionej wersji sprawozdania. W praktyce ten okres czasu jest krótszy o kilka dni z powodu opóźnień w składaniu sprawozdań z projektów.

Ponadto Instytucje Wdrażające często nie otrzymują w terminie także korekt sprawozdań beneficjentów, co powoduje, że do Instytucji Pośredniczącej przekazywane są błędne dane. Kiedy korekty wpłyną do IW już po oddaniu sprawozdania do Instytucji Pośredniczącej, IW musi swoje sprawozdanie poprawić. Także czas, który IZ ma na przygotowanie sprawozdania do Ministerstwa Finansów wykorzystywany jest na dalsze wprowadzanie poprawek. Proces nieustannego poprawiania ustaje po złożeniu sprawozdania do Ministerstwa Finansów. Nie ma jednak pewności, że otrzymane w ten sposób dane są ostatecznie prawdziwe.

Te wątpliwości dały, jak sądzimy, impuls IZ do uruchomienia równoległej procedury zbierania danych finansowych¹⁷ (sprawozdawane wydatki beneficjentów i płatności) od Instytucji Wdrażających. IZ do 7 dnia po zakończeniu kwartału zbiera te same dane finansowe, które Instytucja Pośrednicząca dostaje 18 dni później. Pracownicy zarówno IP jak i IZ osobiście wyjaśniają i uzyskują, jeśli są błędy, skorygowane dane od IW. Na 7 dzień miesiąca IZ posiada prawdopodobnie najbardziej wiarygodne dane dotyczące zaawansowania finansowego programu (co znamienne IZ nie monitoruje w tym systemie danych na temat kontraktowania). IP otrzymuje te dane (za ten sam okres kalendarzowy) 18 dni później, lecz często mogą one się różnić, na skutek wykrycia w międzyczasie np. błędów rachunkowych. Respondenci z IP i IZ w wywiadach przyznali, że nie ma procedury konsultowania danych finansowych pomiędzy komórkami IZ i IP.

Niezależnie od wspomnianych dwóch strumieni informacji, IW przygotowują w cyklu miesięcznym ankiety na temat stopnia zaawansowania programu, gdzie po raz trzeci dane na temat kontraktowania, wydatków i wypłat przekazywane są via Instytucja Pośrednicząca i zarządzająca do IZ PWW. Porównanie danych ze wszystkich trzech źródeł wskazuje na to, że trzy wspomniane systemy generują niespójne dane.

Informacje dla instytucji zewnętrznych zbierane ad hoc

Zdarza się, że IZ jest zmuszona w krótkim czasie przygotowywać dla instytucji zewnętrznych np. Ministerstwa Finansów lub Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MGIP zestawienia danych w terminach dwóch – trzech dni. Problem powstaje, gdy przygotowanie informacji wymaga zebrania danych z IW. Zadania te dotyczą głównie danych finansowych: zapotrzebowania na środki, prognozy wydatków.

Zdaniem naszych rozmówców prawidłowe funkcjonowanie systemu SIMIK przyspieszyłoby przygotowywanie informacji – generowanie zestawień z dostępnych na bieżąco danych. System SIMIK znacznie ułatwiłby także przygotowywanie sprawozdań na kolejnych szczeblach wdrażania programu. Osoby zaangażowane bezpośrednio w monitoring

¹⁷ Procedura ta znajdzie się w nowym podręczniku procedur

programu obawiają się, że nie będzie możliwe sprawne wprowadzanie danych historycznych do systemu SIMIK z powodu braków kadrowych.

Rola Instytucji Pośredniczącej

Instytucja pośrednicząca m.in. koordynuje proces agregacji danych ze sprawozdań na poziomie Priorytetów. Ostatecznej agregacji danych na poziomie programu dokonuje Instytucja Zarządzająca. W systemie wdrażania SPO RZL instytucja Pośrednicząca w MENiS odpowiada, za dwa Działania spośród czterech objętych Priorytetem 2. W efekcie IZ dostaje zagregowane dane dotyczące dwóch Priorytetów, natomiast dane dotyczące Priorytetu 2 musi zagregować sama, wchodząc w kompetencje Instytucji Pośredniczących w tym zakresie

Zakres sprawozdawczości, wskaźniki

W opinii większości respondentów sprawozdawczość jest bardzo rozbudowana. Duża liczba wskaźników, powoduje, że przygotowujący sprawozdania, przede wszystkim na poziomie beneficjenta, mają problemy z przyporządkowaniem do nich danych. To przedłuża czas przygotowania sprawozdania i jego akceptacji (poprawki).

Dodatkowo czasochłonne jest przygotowanie przez beneficjenta części opisowej sprawozdania. Często w tej części znajdują się te same dane co w tabelach - wtedy przydatność takiego opisu jest znikoma. Ponadto bardzo często do IW trafiają poprawione sprawozdania beneficjentów ze zmienionymi danymi liczbowymi i nie poprawioną odpowiednio częścią opisową. Do przygotowania sprawozdań analitycznych na wyższym szczeblu informacje te jeżeli są opracowane niezgodnie z instrukcją do stosownego sprawozdania, mogą się okazać nieprzydatne. Z naszego doświadczenia z Fazy II badania, kiedy na podstawie sprawozdań analizowaliśmy dynamikę wdrażania, wynika, że informacje zawarte w częściach opisowych są bardzo przydatne, szczególnie w przypadku, gdy suche dane liczbowe wykazują niezrozumiałe fluktuacje.

Format sprawozdania

Formularz zdaniem respondentów nie uwzględnia specyfiki różnych instytucji i projektów, co stwarza problemy z wykazywaniem niektórych wskaźników produktów czy rezultatów. Wzór sprawozdania jest określony rozporządzeniem. Wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany do wzoru sprawozdania wymaga ok. półrocznego procesu legislacyjnego.

Format, w którym przygotowywane jest sprawozdanie (arkusz Excela) nie jest właściwym narzędziem do wprowadzania części opisowych sprawozdania.

Instrukcja i wytyczne

Respondenci zgłaszali zastrzeżenia do Instrukcji przygotowywania sprawozdania z projektu. Ich zdaniem jest ona zbyt ogólnikowa i niejasna, co jest przyczyną błędów w sprawozdaniach.

3.2.3.7. SIMIK - System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

SIMIK to System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, którego zadaniem jest wspomaganie procesu absorpcji funduszy Unii Europejskiej. Stworzenie systemu informatycznego wspomagającego zadania instytucji zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi i instytucji płatniczej było jednym z warunków otrzymania wsparcia finansowego z Unii Europejskiej. Wymagania takie stworzyły następujące akty prawne:

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 roku ustanawiające ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych,

Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych,

Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 448/2001 z dnia 2 marca 2001 roku ustanawiający szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) 1260/1999 w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych, oraz

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1386/2002 z dnia 29 lipca 2002 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1164/94 w zakresie systemów zarządzania i kontroli pomocy przyznanej z Funduszu Spójności i procedury dokonywania korekt finansowych.

Celem budowy systemu SIMIK jest zapewnienie właściwego, skutecznego i przejrzystego zarządzania środkami europejskimi w ramach programów współfinansowanych przez Unię Europejską, a także monitorowanie wskaźników finansowych i efektów zadań realizowanych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty i programów operacyjnych. SIMIK ma także zapewnić prowadzenie sprawozdawczości dla Komisji Europejskiej z wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce.

System SIMIK przez kolejne funkcjonalności ma także zapewnić obsługę poszczególnych projektów od momentu złożenia wniosku, poprzez kolejne etapy realizacji projektu aż do momentu jego zakończenia i rozliczenia. Realizacja tego celu jest możliwa w przypadku projektów wdrażanych w ramach programów operacyjnych opierających się na zasadzie refundacji. W przypadku Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL), dla którego podstawowym schematem przepływu środków nie jest refundacja lecz prefinansowanie projektów (zgodnie z art. 30g ustawy o finansach publicznych) cel ten nie może zostać w pełni osiągnięty.

Budowa systemu SIMIK

Budowa systemu SIMIK oraz dostawa sprzętu była finansowana ze środków projektu Phare 2000, od tego czasu można mówić o przygotowaniu systemu, o jego pierwszych koncepcjach. Pierwsze koncepcje systemu były budowane w oparciu o wstępne projekty programów operacyjnych. Jest to pierwszy chyba system, który zaczął być budowany zanim fundusze strukturalne zaczęły być wdrażane. W starych krajach Unii Europejskiej programy były realizowane, dopiero w trakcie ich wdrażania, kiedy procedury wyboru projektów i przepływy środków finansowych były znane, tworzono systemy informatyczne wspomagające wdrażanie i monitorowanie przepływu środków. W Polsce, procedury kształtowały się na bieżąco w ciągu 3 lat – 2002- 2004, a SIMIK był w tym czasie budowany i odpowiednio modyfikowany.

SIMIK jest też jednym z najbardziej rozbudowanych pod względem funkcjonalnym systemów informatycznych służących do obsługi funduszy unijnych w Europie. Na jego potrzeby została zbudowana teleinformatyczna sieć rozległa SIMIK-Net, zapewniająca dostęp do systemu wszystkim instytucjom zaangażowanym w proces wdrażania funduszy unijnych na terenie całego kraju. Jeżeli założymy, iż system SIMIK ma przede wszystkim służyć kontroli wydatkowania środków unijnych, a więc służyć instytucjom zarządzającym i płatniczej, generator wniosków, weryfikator, moduł do oceny merytorycznej, nie są do tego celu niezbędne. Budowa tak skomplikowanego systemu, który próbuje objąć wszystkie etapy realizacji programów jest bardzo dużym wyzwaniem dla wszystkich zaangażowanych podmiotów. Dzisiaj wątpliwości budzi celowość budowy takiego systemu, który dzięki temu, że jest tak skomplikowany, nadal nie jest operacyjny.

Moduł fundusze strukturalne systemu SIMIK w założeniu powinien obejmować:

- rejestrację wniosku;
- formalną i merytoryczną weryfikację wniosku;
- przygotowanie umowy o dofinansowanie;
- rejestrację danych o realizacji projektu;
- obsługę przepływów finansowych;
- obsługę procesu monitorowania i kontroli;
- tworzenie sprawozdań dla Komisji Europejskiej;
- tworzenie dowolnych sprawozdań na potrzeby instytucji zaangażowanych w proces wdrażania funduszy unijnych.

W tej chwili aktywne są tylko dwie pierwsze funkcje tego modułu.

SIMIK został także powołany do wymiany danych finansowych i monitoringowych z systemami Komisji Europejskiej, zgodnie z przyjętymi standardami.

System SIMIK ma wielu odbiorców – instytucja płatnicza, 7 instytucji zarządzających na szczeblu centralnym, 16 urzędów wojewódzkich i marszałkowskich, Instytucje Wdrażające szczebla centralnego i regionalnego, w sumie jest to prawie 100 instytucji różnych szczebli.

Opóźnienia i niedoskonałości systemu SIMIK wynikają z jego złożoności (bardzo wiele funkcji – próba połączenia w jeden system projektodawcy, Instytucji Wdrażających, zarządzających i płatniczej) oraz ze zbyt wczesnego rozpoczęcia procesu budowania tego systemu.

SIMIK dla SPO RZL

Moduły systemu SIMIK, które są aktualnie aktywne i testowane to moduł I.b.1 obejmujący weryfikację wniosku pod względem formalnym, prowadzenie oceny merytorycznej, do momentu podpisania umowy z beneficjentem. Drugi moduł I.b.2 obejmuje zagadnienia finansowe, jego kształt nie zmienił się od wielu miesięcy, zawiera on zatem wiele elementów, które uległy zmianie i zidentyfikowanych błędów. Do pełnej funkcjonalności systemu niezbędny jest moduł monitorowania i sprawozdawczości.

Aktywne narzędzia SIMIK, które zostały udostępnione projektodawcom tzn. generator wniosków i Instytucjom Wdrażającym tzn. weryfikator wniosków to zaledwie początek funkcjonalności systemu. W chwili obecnej dostęp do systemu mają: instytucja zarządzająca, Instytucja Wdrażająca w MGIP (Departament Wdrażania EFS) oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Trwają przygotowania do instalacji systemu w Wojewódzkich Urzędach Pracy. WUP nie będą prowadziły konkursów, zatem ilość wniosków do nich składanych jest

ograniczona liczbowo. Dostęp do systemu zostanie zapewniony przez modemy, a zatem będzie to połączenie wydzwaniane, co znacznie spowolni prace i będzie bardzo drogie w eksploatacji.

System SIMIK to dwie bazy – baza testowa i baza produkcyjna. W tej chwili dostęp do bazy produkcyjnej modułu I.b.1 mają instytucja zarządzająca, PARP i Departament Wdrażania EFS. Dostęp do bazy produkcyjnej związany jest z wymogami bezpieczeństwa. W tym celu Ministerstwo Finansów opracowało „Zasady bezpiecznego korzystania z sieci systemu informatycznego SIMIK-NET”. Każdy pracownik oraz każda instytucja powinna zapewnić odpowiednie certyfikaty bezpieczeństwa dostępu do systemu. Oświadczenie przygotowane przez Ministerstwo Finansów, od którego podpisania uzależniony jest dostęp do bazy produkcyjnej, przewiduje odpowiedzialność karną i finansową, którą mogą ponosić pracownicy, którzy nie przestrzegają zasad bezpieczeństwa czy też udostępniają osobom nieuprawnionym hasła i inne dane systemu. Ze względu jednak na obowiązek zmieniania haseł raz w miesiącu oraz ich skomplikowaną strukturę (cyfry, litery) większość pracowników zapisuje swoje hasła w widocznych miejscach. Ministerstwo Gospodarki odmówiło podpisania takich oświadczeń, twierdząc, iż są one sprzeczne z prawem pracy, które dokładnie określa w jakich sytuacjach na pracowników mogą być nakładane kary finansowe i w jakich wysokościach.

Ministerstwo Finansów zobowiązało się także do zatrudnienia koordynatorów systemu SIMIK w każdej instytucji, środki na ten cel zostały przyznane z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Osoby te mają odpowiadać za kontakty pomiędzy Instytucjami Wdrażającymi a Ministerstwem Finansów, rozwiązywać ewentualne problemy lub, w przypadku błędów systemowych, zgłaszać ich wystąpienie i prosić o usunięcie. Koordynatorzy systemu nie zostali zatrudnieni, nie są także wydawane kody dostępu do bazy produkcyjnej.

Zgodnie z pierwotnymi założeniami, system SIMIK miał pracować na odrębnych jednostkach sprzętu, dlatego też w ramach programu Phare został zakupiony sprzęt komputerowy, na którym miał być instalowany system. Zrezygnowano z tych wymagań i od czerwca 2005 roku, system SIMIK jest instalowany w MGiP na komputerach pracowników, razem z innymi programami, jako wyodrębniona sieć. Sprzęt zakupiony z programu Phare i przekazany 2 lata temu został przeznaczony na inne cele.

Weryfikator wniosków

Weryfikator Wniosków nazywany także Zdecentralizowanym Systemem Przyjmowania Wniosków (ZSPW), jest aplikacją pomocniczą w procesie obsługi wniosków o dofinansowanie zgłaszanych przez beneficjentów. Weryfikator Wniosków pozwala na odczyt zapisanego w Generatorze Wniosków pliku xml zawierającego wniosek aplikacyjny. Jednostki Wdrażające, za pomocą Weryfikatora Wniosków, dokonują dwuetapowej weryfikacji (weryfikacja oraz sprawdzenie) zgłaszanych projektów. Następnie wyniki takiego procesu są zapisywane w pliku xml zawierającym wniosek aplikacyjny. Użytkownikiem Weryfikatora Wniosków może być wyłącznie osoba, która uzyskała nazwę użytkownika oraz hasło dostępu od administratorów z Ministerstwa Finansów. Za merytoryczny kształt i treść karty weryfikacji formalnej odpowiada instytucja zarządzająca.

Wniosek wypełniony w odpowiedniej wersji, wymaganej przez Instytucje Wdrażające, generatora wniosków przesyłany jest w wersji papierowej i elektronicznej do beneficjenta końcowego (Instytucji Wdrażającej). Osoba przeprowadzająca ocenę formalną wniosku obowiązana jest wczytać wniosek do systemu SIMIK. Aby to uczynić osoba sprawdzająca powinna włączyć komputer i wybrać system w którym chce pracować: system SIMIK lub wewnętrzna sieć danej instytucji. Oznacza to, że pracując w systemie SIMIK pracownik nie ma dostępu do żadnych innych aplikacji: poczty elektronicznej, Internetu, programów MS Office czy folderu drukarki. Po wczytaniu wniosku do systemu możliwe jest przeprowadzenie

oceny formalnej, składającej się z dwóch etapów: oceny spełniania wymogów rejestracyjnych i oceny formalnej wniosku. Wymagania rejestracyjne mogą być spełnione jeżeli suma kontrolna w wersji elektronicznej wniosku jest zgodna z wersją papierową. Jeżeli wymóg ten nie jest zrealizowany, wniosek nie jest rejestrowany w systemie SIMIK, nie jest mu nadawany numer i jest traktowany jakby nie został złożony.

Ze względu jednak na fakt, iż podczas pracy w systemie SIMIK nie jest możliwe korzystanie z innych aplikacji, pracownicy Instytucji Wdrażającej dokonują oceny formalnej w oparciu o weryfikator wniosku ściągnięty do komputera danego pracownika. Dopiero po zakończeniu oceny formalnej wniosku, to znaczy po jej pozytywnym zakończeniu (przekazaniu do oceny merytorycznej przez Komisję Oceny Projektów) lub po odrzuceniu wniosku podczas oceny formalnej, wniosek wraz z weryfikacją dokonaną w weryfikatorze importowany jest do systemu SIMIK. W chwili obecnej nie jest możliwe importowanie kilku wyników weryfikacji za jednym razem gdyż nie jest aktywna ikona importowania grupowego. Importowanie każdego z wyników weryfikacji formalnej zajmuje ok. 5 minut w Departamencie Wdrażania EFS, który korzysta z sieci SIMIK-NET, w Wojewódzkich Urzędach Pracy, które bazują na połączeniu modemowym, będzie to prawdopodobnie zajmowało znacznie więcej czasu.

Po wprowadzeniu do systemu SIMIK wyniku weryfikacji formalnej wniosku można przystąpić do oceny merytorycznej wniosku. Moduł I.b.1 SIMIK dla SPO RZL nie pozwala na przeprowadzenie w systemie oceny merytorycznej zgodnie z procedurami określonymi dla programu. Celowym jest zrezygnowanie ze stosowania SIMIK do dokonywania oceny merytorycznej ponieważ dostosowanie systemu do procedur SPO RZL będzie długotrwałe i kosztowne.

Ocena merytoryczna

Zgodnie z procedurami SPO RZL ocena merytoryczna wniosków przeprowadzana jest przez dwóch losowo wybranych członków Komisji Oceny Projektów. Średnia ocen tych osób daje liczbę punktów, którą wniosek uzyskał podczas oceny merytorycznej, na podstawie liczby punktów tworzona jest lista rankingowa projektów. Tylko projekty, które uzyskały powyżej 60 pkt. uzyskują dofinansowanie, jeżeli jednak środków jest mało, na dofinansowanie mogą liczyć tylko projekty znajdujące się wysoko na liście.

Komisja obraduje na posiedzeniach, wnioski sprawdzane są w jednym pomieszczeniu, które zamykane jest w przerwie obrad.

Twórcy systemu SIMIK teoretycznie zakładali, iż ocena merytoryczna wniosków dokonywana będzie w SIMIKu. W Wytocznych dla instytucji uczestniczących we wdrażaniu SPO RZL oraz w Podręczniku dla beneficjentów znajduje się zapis, iż to system SIMIK tworzy listę rankingową projektów na podstawie wyników oceny wprowadzonych do systemu przez pracownika Instytucji Wdrażającej.

Ministerstwo Finansów jednak prezentując system mówi o przeprowadzaniu oceny merytorycznej w SIMIKu. Karty oceny musiałyby być zatem wypełniane w SIMIKu, system powinien wyliczać średnią punktów uzyskaną przez każdy z wniosków i na tej podstawie tworzyć listę rankingową.

W chwili obecnej do SIMIKa można wprowadzić kilka kart oceny merytorycznej, system jednak nie zliczy średniej arytmetycznej punktów, nie stworzy więc listy rankingowej. Jedynym sposobem korzystania z systemu jest wprowadzenie informacji, ile punktów uzyskał każdy z wniosków i który z nich uzyska dofinansowanie. Ocena merytoryczna wniosków została przystosowana do zasad dokonywania oceny wniosków przez komitety sSterujące, które jednak są ciałem kolegiąlnym podejmującym decyzje w drodze głosowania.

Moduł oceny merytorycznej w SIMIKu dla SPO RZL nie jest dostosowany do procedur oceny wniosków w tym programie, nie jest stosowany przez Instytucje Wdrażające i w obecnym kształcie nie znajduje zastosowania. .

Zgodnie z założeniami system SIMIK miał także generować umowy o dofinansowanie jednak opcja taka nie była dotychczas testowana.

Moduł finansowy

Kolejnym etapem będzie wprowadzenie informacji o podpisanych umowach o dofinansowanie projektów i przyznanych kwotach dofinansowania. W związku z brakiem funkcjonalności umożliwiających tworzenie zestawień i kwerend, dostęp do modułu I.b.1 umożliwia jedynie wprowadzanie danych do systemu SIMIK, nie pozwala jednak na ich obróbkę, zatem dane te mają jedynie charakter informacyjny i statystyczny. Dane wprowadzane do systemu SIMIK nie są w tej chwili podstawą do generowania zestawień czy informacji, a zatem są jedynie bazą danych zawierającą wnioski, wyniki ocen formalnych, a za chwilę informacje dotyczące zawartych umów. Takie dane mogą służyć instytucji zarządzającej i płatniczej do celów informacyjnych – jakie wnioski, jakich instytucji zostały złożone i które z nich zostały przyjęte do dofinansowania. Opracowanie na tej podstawie zestawienia ile wniosków zostało złożonych, ile odrzuconych, czy jakie są zatwierdzone kwoty dofinansowania na tym etapie wdrażania nie jest możliwe.

W tym miejscu warto także zauważyć, iż konieczność sporządzania różnorodnych zestawień, przygotowywania informacji i tabel jest jednym z bardziej obciążających obowiązków nałożonych na pracowników Instytucji Wdrażających i zarządzającej. System SIMIK powinien, na podstawie wprowadzonych do niego wniosków ułatwiać generowanie informacji dotyczących: poziomu zakontraktowanej alokacji, ilości wniosków złożonych, odrzuconych, przyjętych, charakteru wnioskodawców czy grupy beneficjentów ostatecznych objętych projektem. Przekazywanie informacji na zapotrzebowanie Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty, czy też innych instytucji zewnętrznych jest bardzo czasochłonne, często są to informacje niedostępne w wersji elektronicznej, których zgromadzenie wymaga przeszukania wersji papierowych złożonych wniosków. Biorąc pod uwagę, iż terminy, w których dane mają być przekazane są bardzo krótkie (zwykle 2 – 3 dni) system SIMIK powinien być w takich przypadkach znacznym ułatwieniem. Tworzenie z danych w nim zgromadzonych, zestawień powinno być jedną z tych funkcjonalności, która jest najpilniej potrzebna użytkownikom systemu.

W obecnym kształcie SIMIK dla SPO RZL nie służy także do monitorowania wydatkowania środków na poziomie projektu, a więc na poziomie Instytucji Wdrażających.

Gdy system SIMIK był tworzony, nie przewidywał systemu prefinansowania projektów ze środków pożyczki z budżetu państwa. Art. 30g ustawy o finansach publicznych, który wprowadził mechanizm prefinansowania, został dodany do ustawy nowelizacją, która weszła w życie dnia 30 kwietnia 2004 roku.

Oznacza to, iż w systemie możliwe jest jedynie monitorowanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego znajdujących się na koncie programowym i dokonywanie wypłaty środków z tego rachunku. W konsekwencji, Instytucje Wdrażające, które pozyskują środki z prefinansowania z budżetu państwa, aby przekazać projektodawcom pierwsze transze środków i kolejne płatności (PARP, MENIS, Departament Wdrażania EFS w MGIP), zgodnie z systemem przepływu środków w schematach konkursowych SPO RZL muszą same, na własny użytek, przy zastosowaniu innych, dostępnych programów (MS Excel, Access) tworzyć bazy danych pozwalających na monitorowanie wydatkowania środków z prefinansowania i dokonywania kolejnych wypłat dla beneficjentów. Instytucje te albo tworzą niezbędne narzędzia we własnym zakresie, albo zlecają ich przygotowanie na zewnątrz.

Wymaga to dodatkowych nakładów finansowych, które ponoszone są przez poszczególne instytucje, w ramach ich budżetów, gdyż wydatki na tworzenie czy zakup systemów komputerowych czy programów nie są kwalifikowalne do finansowania ze środków Priorytetu 3 SPO RZL Pomoc Techniczna.

Dostęp do modułu finansowego I.b.2 uzależniony jest od wprowadzenia danych do modułu I.b.1 i od uzyskania niezbędnych kodów dostępu. Uzyskanie tych kodów zależy od podpisania przez użytkowników oświadczeń o przestrzeganiu zasad bezpiecznego korzystania z systemu. Proces ten został zahamowany, jednak Ministerstwo Finansów zdecydowało, iż będzie wydawało kody pozwalające na dostęp do bazy testowej. Dostęp do tego modułu umożliwi dopiero przetestowanie jego funkcjonalności. W chwili obecnej korzystanie z modułu I.b.2 dla Instytucji Wdrażających budzi wiele wątpliwości.

W umowach o dofinansowanie w programie SPO RZL widnieje kwota dofinansowania, a zatem kwota, którą beneficjent otrzyma w ramach realizowanego projektu. Jednakże w SPO RZL beneficjent nie wydaje własnych środków i nie czeka następnie na refundację z EFS, lecz dostaje pieniądze z góry, zgodnie z systemem prefinansowania. W tym systemie środki EFS nie są przekazywane do wnioskodawcy, lecz są przeznaczane na spłatę pożyczki zaciągniętej przez Instytucję Wdrażającą w Ministerstwie Finansów. Tego systemu SIMIK nie zna i nie „widzi” środków przekazywanych beneficjentom.

Moduł finansowy SIMIKa, który powinien zostać wdrożony do końca 2005 roku, powinien zawierać generator wniosków o płatność. Korzystając z tej aplikacji, beneficjent powinien sporządzić wniosek o płatność rozliczający przekazaną uprzednio transzę dofinansowania. Do tego wniosku projektodawca wypełnia Zestawienie dokumentów potwierdzających poniesione wydatki objęte wnioskiem, w którym należy uwzględnić wszystkie dokumenty księgowe potwierdzające poniesione wydatki.

Na podstawie wniosków o płatność sporządzonych przez wnioskodawcę, Instytucja Wdrażająca sporządza wniosek o refundację na poziomie działania. Kiedy dostępny będzie generator wniosków o płatność umożliwi to Instytucji Wdrażającej automatyczne generowanie wniosków o refundację, przy zastosowaniu danych z wniosków beneficjentów.

Moduł monitorowania i kontroli

W chwili obecnej sprawozdania przesyłane są do Instytucji Wdrażających w wersji papierowej i elektronicznej w programie MS Excel. Sporządzenie na tej podstawie sprawozdania z działania do Instytucji Pośredniczącej wymaga ręcznego podsumowania wszystkich danych liczbowych wprowadzonych do sprawozdań np. liczby beneficjentów ostatecznych. Problemy z przygotowaniem i przepływem danych w tym systemie były omówione wcześniej.

W związku z tym konieczne jest pilne opracowanie generatora sprawozdań monitoringowych, który służyłby beneficjentom do wypełniania sprawozdań, a Instytucjom Wdrażającym do przygotowywania sprawozdań z działań.

Równolegle do systemu SIMIK, w ramach EFS funkcjonuje Podsystem Europejskiego Funduszu Społecznego (PEFS), który ma za zadanie gromadzenie danych o beneficjentach ostatecznych objętych projektami. Dane te posłużą do ankietowania beneficjentów w sześć miesięcy od zakończenia ich udziału w projekcie i sprawdzenia jaka jest wówczas ich sytuacja na rynku pracy. Ankietowanie reprezentatywnej próby beneficjentów ostatecznych pozwoli tym samym na ocenę skuteczności udzielonego wsparcia oraz oszacowanie oddziaływania projektów SPO RZL.

Rezultaty realizowanych projektów, takie jak poziom zadowolenia beneficjentów czy adekwatność szkolenia do potrzeb są wpisywane do formularzy PEFS dla każdego indywidualnego beneficjenta. Takie informacje projektodawca powinien również zawrzeć w

sprawozdaniu monitoringowym. Jeżeli powstanie w systemie SIMIK generator sprawozdań monitoringowych, dane takie będą dostępne na poziomie każdego indywidualnego beneficjenta w PEFS, natomiast na poziomie projektu i działania w systemie SIMIK.

Wnioski i rekomendacje

Instytucje zaangażowane we wdrażanie SPO RZL są najbardziej zaawansowane w korzystaniu z systemu SIMIK. W dwóch Instytucjach Wdrażających dokonywana jest na bieżąco ocena formalna przy zastosowaniu weryfikatora wniosków.

W SPO RZL nie występuje także problem wprowadzania do systemu dużej liczby wniosków „historycznych”, tzn. takich, które zostały odrzucone podczas oceny formalnej, a nie były sporządzone w generatorze wniosków. W SPO RZL generator wniosków był od początku aktywny, a więc wszystkie wnioski złożone u beneficjentów końcowych były wypełnione w oparciu o tę aplikację. W przypadku SPO WKP, na przykład, problem przepisania wniosków odrzuconych przez Instytucje Wdrażające do generatora wniosków, aby mogły one zostać wczytane do systemu SIMIK był problemem bardzo poważnym i budzącym obawy tych instytucji.

Departament Wdrażania EFS zakończył wprowadzanie do systemu wszystkich złożonych wniosków wraz z wynikiem weryfikacji formalnej, także danych historycznych. W chwili obecnej instytucja ta korzysta z systemu do przeprowadzania oceny formalnej. Ocena merytoryczna nie jest przeprowadzana w systemie SIMIK gdyż moduł ten nie jest dostosowany do procedur programu SPO RZL. Instytucje wdrażające, które korzystają z SIMIKa zgodnie twierdzą, iż ocena merytoryczna nie powinna być przeprowadzana w tym systemie.

Należy zatem pilnie rozstrzygnąć czy ocena ta powinna być dokonywana w SIMIKu czy też pozostawiona poza tym systemem. Podjęcie decyzji o wykorzystywaniu systemu do oceny merytorycznej wymaga pilnego dostosowania systemu do procedur obowiązujących i funkcjonujących dla SPO RZL.

Ze względu jednak na fakt, iż generowałyby to dodatkowe koszty, zaś funkcjonalność tego modułu wobec licznych ograniczeń technicznych, ludzkich i finansowych (dostęp do komputera dla każdego członka KOP lub powierzenie sekretarzowi KOP wprowadzania danych do SIMIKa) byłaby i tak niewielka należy jak najszybciej podjąć decyzję o zrezygnowaniu ze stosowania systemu do oceny merytorycznej projektów w SPO RZL.

Pilnie natomiast potrzebny jest moduł finansowy, który zawierałby generator wniosków płatniczych dla beneficjentów, tak, aby na podstawie ich wniosków możliwe było sporządzenie wniosku o refundację na poziomie działania. Z harmonogramu wdrażania systemu SIMIK dla SPO RZL wynika, iż wprowadzanie danych finansowych do systemu SIMIK powinno rozpocząć się 12 września 2005 roku. Pracownicy instytucji wdrażających nie dysponują wystarczającą wiedzą o funkcjonalnościach tego modułu. Konieczne jest zatem podjęcie intensywnych szkoleń skierowanych do pracowników komórek finansowych poszczególnych Instytucji Wdrażających.

Każda z instytucji tworzy własne instrumenty pozwalające na monitorowanie poziomu środków dostępnych na prefinansowanie i współfinansowanie projektów. Instytucja Zarządzająca powinna przeanalizować stosowane narzędzia i w miarę możliwości zaproponować pomoc w unifikacji tych narzędzi, zaś tam gdzie one nie funkcjonują zaproponować pomoc w ich stworzeniu. Ze względu na brak w systemie SIMIK środków prefinansowania czyli poziomu finansowania Instytucja Wdrażająca – projektodawca, konieczne jest zapewnienie odpowiednich narzędzi monitorowania tych środków.

Jeżeli nie zostanie udostępniony generator wniosku projektodawcom, na beneficjentów końcowych nałożony zostanie obowiązek wprowadzania do systemu wszystkich

dokumentów księgowych potwierdzających wydatki poniesione przez projektodawców, na poziomie każdego projektu.

Konieczne jest także pilne udostępnienie generatora sprawozdań monitoringowych, tak aby na podstawie sprawozdań beneficjentów możliwe było sporządzanie sprawozdań z działań. W tej chwili cały system monitorowania ma znaczne opóźnienia, projektodawcy przesyłają sprawozdania okresowe z opóźnieniami, Instytucje Wdrażające je analizują, zgłaszają uwagi, beneficjenci muszą uwagi te wprowadzić. Instytucje wdrażające, podstawie poprawionych sprawozdań opracowują sprawozdanie z działania. Ze względu na napięte terminy przygotowywania sprawozdań na każdym poziomie (projektodawca do IW, IW do IP, IP do IZ, IZ do IZ PWW) uruchomienie generatora jest pilnie potrzebne. Jeżeli generator sprawozdań umożliwi sumowanie danych liczbowych zawartych w sprawozdaniach od projektodawców i tworzenie na tej podstawie sprawozdania z działania, pozwoli to na udroźnienie procesu, ułatwi pracę Instytucji Wdrażających i pozwoli na lepsze zagospodarowanie pracowników odpowiednich komórek.

System SIMIK to także słabo funkcjonujący system przekazywania informacji. Wydaje się, iż strona systemu www.simik.gov.pl mogłaby się stać forum wymiany informacji pomiędzy instytucjami, informacje zawarte na niej w tej chwili nie ułatwiają zrozumienia systemu ani zdobycia koniecznych informacji.

System SIMIK wymaga licznych szkoleń dla zaangażowanych pracowników. Realizowane w tej chwili szkolenia 2-3 osób z danej komórki są dalece niewystarczające do dobrego opanowania funkcjonalności systemu, który powinien być podstawowym narzędziem pracy każdej instytucji zaangażowanej we wdrażanie SPO RZL. Konieczne jest opracowanie mechanizmu pozwalającego na przeszkolenie wszystkich pracowników, szkolenia aktualizujące wiedzę a także szkolenia osób nowozatrudnionych w instytucjach. Ze względu na ciągłą fluktuację kadr w tych podmiotach zadanie to jest szczególnie ważne jeżeli system na funkcjonować.

Tworzenie systemu SIMIK, jako wielkiej bazy danych jest niecelowe. Dlatego też należy zaraz po wprowadzeniu danych historycznych udostępnić instytucjom narzędzia pozwalające na wyszukiwanie niezbędnych informacji, tworzenie tabel i kwerend. Ułatwi to znacznie opracowywanie zestawień i wyszukiwanie informacji sporządzanych na życzenie różnych instytucji wszystkich szczebli.

Podsumowując należy stwierdzić, iż kiedy system SIMIK stanie się operacyjny ułatwi i przyspieszy wykonywanie podstawowych czynności. Należy zatem pilnie przetestować i oddać do dyspozycji użytkowników moduł sprawozdawczy i moduł finansowy.

Konieczne jest też podjęcie decyzji o tych elementach systemu, których realizacja nie jest konieczna, ze stosowania których można zrezygnować bez szkody dla procesu gromadzenia danych.

Niezbędne jest także jak najpilniejsze uruchomienie funkcji importowania grupowego co znacznie przyspieszy wprowadzanie do systemu weryfikacji wniosków oraz zapewnienie ciągłych szkoleń dla użytkowników systemu.

Harmonogram wdrażania modułu I.b.1 systemu SIMIK został zrealizowany i wszystkie czynności w nim zawarte zostały wdrożone. Aktualnie jest przygotowywany harmonogram dla części I.b.2 (moduł finansowy) trudno zatem określić moment kiedy system ten będzie operacyjny.

3.2.3.8. Analiza podsystemu monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego (PEFS)

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w programach finansowanych z funduszy strukturalnych, w celu pełnej oceny interwencji środków unijnych dokonuje się badań jej efektów wykraczających poza okres realizacji projektu. W przypadku Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich badanie efektów pomocy umożliwia Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego (PEFS). W ramach tego systemu Instytucje Wdrażające, na podstawie informacji przesyłanych przez beneficjentów, gromadzą dane na temat beneficjentów ostatecznych projektów. Posiadając rzetelne dane o beneficjentach ostatecznych możliwe będzie dotarcie do nich w sześć miesięcy od zakończenia ich udziału w projekcie i sprawdzenie jaka jest wówczas ich sytuacja na rynku pracy. Ankietowanie reprezentatywnej próby beneficjentów ostatecznych pozwoli tym samym na ocenę skuteczności udzielonego wsparcia oraz oszacowanie oddziaływania projektów SPO RZL.

W celu zapewnienia jednolitej informacji gromadzonej w ramach PEFS Instytucja Zarządzająca przygotowała zakres danych o beneficjentach ostatecznych (w podziale na instytucje, osoby pracujące oraz osoby niepracujące i w trudnej sytuacji, które otrzymują wsparcie w ramach EFS) oraz ankietę do badania beneficjentów ostatecznych, przygotowaną w dwóch wersjach – dla osób bezrobotnych oraz osób pracujących.

Ankiety do badania beneficjentów ostatecznych zostały przygotowane właściwie – pozwalają one ocenić motywacje osoby korzystającej ze wsparcia EFS do uczestnictwa w projekcie, poznać efekty przyznanej pomocy zarówno bezpośrednio po zakończeniu udziału w projekcie, jak co jest najważniejsze – po 6 miesiącach od zakończenia udziału w projekcie. Należy podkreślić, iż instytucji zarządzającej udało się stworzyć standardowe ankiety, które mają zastosowanie do wszystkich działań. Standaryzacja spowodowała jednakże pewne zubożenie ankiet, zwłaszcza w odniesieniu do danych jakościowych. Zespół ewaluacyjny proponuje w przyszłych programach finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego zarezerwowanie w budżecie pomocy technicznej środków na prowadzenie dodatkowych, pogłębionych badań wśród beneficjentów ostatecznych, zgodnie z planem przygotowanym przez instytucję zarządzającą, które miałyby na celu szczegółowe poznanie efektów programu i czynników mających wpływ na te efekty. W planie badań pogłębionych należałoby uwzględnić m.in. projekty pilotażowe oraz projekty o największych budżetach.

Ocena zakresu danych o beneficjentach ostatecznych zostanie dokonana poprzez porównanie informacji gromadzonych w systemie PEFS na podstawie danych przekazywanych przez beneficjentów a zakresem sprawozdań z realizacji projektów i działań, w których pojawiają się informacje o beneficjentach ostatecznych. Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, iż następujące informacje o beneficjentach ostatecznych, zawarte w sprawozdaniach z realizacji projektu i działań nie są uwzględnione w standardowym zakresie danych o beneficjentach ostatecznych:

- Punkt 5.D.1 - 5.D.2 sprawozdania z realizacji projektu oraz punkt 6.E.1 - 6.E.2 sprawozdania z realizacji działania: bezrobotni absolwenci, zatrudnieni zagrożeni utratą pracy, zatrudnieni w gorszym położeniu, rolnicy zagrożeni utratą pracy,
- Punkt 5.D.4 sprawozdania z realizacji projektu oraz punkt 6.E.4 sprawozdania z realizacji działania: osoby, które opuściły zakłady karne, bezdomni, uzależnieni od alkoholu i narkotyków, osoby samotnie wychowujące dziecko, uchodźcy z problemami z integracją, korzystający ze świadczeń systemu pomocy społecznej

- Punkt 5.D.7 - 5.D.8 sprawozdania z realizacji projektu oraz punkt 6.E.8 – 6.E.9 sprawozdania z realizacji działania: typ przedsiębiorstwa (mikro, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa) oraz okres prowadzenia działalności gospodarczej
- Punkt 5.D.13 sprawozdania z realizacji projektu oraz punkt 6.E.14 sprawozdania z realizacji działania: status beneficjentów ostatecznych na rynku pracy bezpośrednio po zakończeniu projektu w odniesieniu do osób zatrudnionych.

Formularz PEFS zawiera wiele bardzo szczegółowych informacji dotyczących beneficjentów ostatecznych. Aktualnie obowiązujący wzór tego formularza, który został zmieniony po licznych uwagach w lipcu 2005, został ograniczony o wiele danych wrażliwych, które były w pierwotnej wersji tego formularza (np. czy beneficjent jest alkoholikiem, używa środków odurzających, jest byłym więźniem, czy też pochodzi z rodziny dysfunkcyjnej). W chwili obecnej formularze są wypełniane i przesyłane do Instytucji Wdrażającej przez projektodawców bez większych problemów.

Wadą systemu PEFS jest, chociaż błędy te są na bieżąco korygowane przez wykonawcę, iż nie przeprowadza on walidacji wprowadzonych do formularzy danych. Jeżeli zatem osoba wprowadzająca dane do formularza w pole cyfrowe wprowadzi litery, system nie wychwyci tego błędu, formularz zostanie zapisany. Błąd ten zostanie zauważony dopiero w Instytucji Wdrażającej podczas wprowadzania formularzy do systemu PEFS. Błędy takie powinny być automatycznie korygowane lub, system powinien informować o nich wprowadzającego w wyniku przeprowadzonej walidacji formularza. W efekcie wypełnione formularze PEFS, które przesyłane są do Instytucji Wdrażającej zawierają liczne błędy, które uniemożliwiają sumowanie przesyłanych danych liczbowych.

Instytucje wdrażające sygnalizują także, iż przesyłane formularze nie zawierają części danych lub dane są niekompletne. Projektodawcy, którzy realizowali projekty w roku 2004 muszą wstecznie pozyskiwać dane beneficjentów i wprowadzać je do formularza. Szczególnie trudna sytuacja występuje w Działaniu 1.5, w schemacie b, w projekcie, który Ochotnicze Hufce Pracy zrealizowały w roku 2004 dla ponad 5000 osób. Obecnie OHP zbierają dane od beneficjentów, wypełniają formularze i przesyłają je do Departamentu Wdrażania EFS. Ze względu jednak na błędy i braki formularze te są odsyłane do poprawy. Zatem w 8 miesięcy po zakończeniu projektu, kiedy to powinna już zostać przeprowadzona ewaluacja sytuacji beneficjentów, w systemie PEFS widnieją dane około 2000 beneficjentów.

Konkludując, system PEFS funkcjonuje, jest na bieżąco poprawiany przez wykonawcę. Do Instytucji Wdrażającej przesyłane są jednak dane na poprzedniej wersji formularzy, zatem trudno jednoznacznie określić, jak będzie funkcjonował ten system w oparciu o nowy formularz.

Największym problemem jest brak walidacji formularzy u projektodawcy, co sprawia, iż Instytucje Wdrażające muszą odsyłać formularze do poprawy i uzupełnienia.

Długotrwała jest także procedura uzyskania z GIODO zgody na administrowanie bazą danych. W przypadku np. Departamentu Wdrażania EFS proces taki rozpoczął się w maju, kiedy to wysłano pierwszy wniosek i nie został zakończony do tej pory.

Poważne zastrzeżenia budzi jednak fakt, iż pomimo upływu 8 miesięcy od zakończenia projektów (Działanie 1.5, 1.2 czy 1.3) nadal nie została przeprowadzona analiza sytuacji beneficjentów w 6 miesięcy po zakończeniu realizacji projektu, przewidziana w dokumentach programowych. Wybór firmy, która zrealizuje takie badanie jest aktualnie prowadzony przez Instytucję Zarządzającą.

Konieczne jest jednak kompleksowe uregulowanie procesu ankietowania beneficjentów, tak, aby było ono przeprowadzane w terminie zgodnym z procedurami. Należy bardzo

pozytywnie ocenić decyzję Instytucji Zarządzającej, iż to ona będzie prowadziła ankietowanie, wybierze firmę, zabezpieczając środki na ten cel. Ze względu jednak na konieczną zmianę Uzupelnienia Programu, która sankcjonowałaby przyjęte rozwiązanie proces ten potrwa jeszcze około 3 miesięcy. W tym czasie zakończą się kolejne projekty, których beneficjentów należy objąć ankietowaniem.

3.2.3.9. Wnioski i rekomendacje

Wnioski

W systemie monitorowania mamy do czynienia z dwoma typami informacji. Pierwszy to informacja niezbędna do bieżącej i ex-post oceny zgodności osiągnięć programu z jego celami, tu jesteśmy zdania, że niewielkie opóźnienia w generowaniu i analizie tych danych, nie mają wpływu na śledzenie ogólnej skuteczności programu - to co nas interesuje to rezultaty i oddziaływanie, a te i tak zwykle przesunięte są w czasie w stosunku do bieżących osiągnięć projektów (produktów) i nie są właściwym narzędziem interwencji w bieżące zarządzanie programem. I drugi typ informacji - informacje charakteryzujące dynamikę wdrażania programu, czyli wskaźniki charakteryzujące stopień zakontraktowania środków i stopień wydatkowania środków. Te informacje są kluczowe dla bieżącego monitoringu operacyjnego postępów realizacji programów.

Wydaje się, że w zamierzeniu twórców systemu monitorowania funduszy strukturalnych SIMIK miał połączyć w jedno oba wspomniane typy informacji. Niestety system ten nie został do tej pory w pełni wdrożony, w związku z tym funkcjonujący system sprawozdawczości oparty na przepływie dokumentów przez kolejne szczeble systemu wdrażania, gdzie dane są pracownie agregowane i przekazywane wyżej, okazał się niewydolny. Nie w pełni naszym zdaniem jednej ze swych podstawowych, z punktu widzenia zarządzania programem, funkcji – nie dostarcza na czas wiarygodnych danych niezbędnych do monitoringu operacyjnego programu. Dlatego w zarządzaniu SPO RZL obserwujemy tendencje do sięgania po niezbędną informację poza „oficjalnym” systemem sprawozdawczości. W chwili obecnej naliczyliśmy cztery niezależne procedury zbierania danych na temat wdrażania programu: (1) „Oficjalny” system sprawozdawczości „sprzężony” z (nie działającym) systemem SIMIK, (2) system sprawozdawczości finansowej prowadzony na bazie danych generowanych w poprzednio wspomnianym systemie – zbieranie informacji przez Instytucję Zarządzającą w tym systemie, dotychczas realizowane „nieoficjalnie”, od momentu zaakceptowania nowej księgi procedur stanie się „oficjalnym” systemem sprawozdawczości w SPO RZL, dodajmy dublującym system powyżej opisany, (3) system ankietowania IW realizowany na zamówienie Departamentu Koordynacji PWW, zbiera poprzez IW i IP a następnie IZ te same dane na temat zakontraktowania, kosztów i wydatkowania w systemie miesięcznym (poprzednie systemy działają w interwale kwartalnym), (4) funkcjonuje wreszcie system PEFS - Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego służący gromadzeniu danych na temat beneficjentów ostatecznych projektów i mający umożliwić badanie oddziaływania programu po upływie określonego czasu od jego zakończenia. W efekcie obciążenie obowiązkami związanymi ze sprawozdawczością rośnie, natomiast jakość danych pozostawia wiele do życzenia.

Krytycznie oceniamy też objętość sprawozdań, w szczególności liczba sprawozdawanych w systemie wskaźników. Antycypując ułatwienia jakie miał dać system SIMIK nie ograniczono się na etapie programowania w mnożeniu wskaźników. Ich przydatność jest (nieprecyzyjne definicje, brak wskaźników bazowych), jak to dyskutowaliśmy w rozdziale, problematyczna, jest to natomiast kolejna porcja pracy dla sprawozdających.

Monitorowanie stopnia kontraktowania za pomocą wskaźnika zdefiniowanego jako suma kwot decyzji przyznających dofinansowanie w projektach jest naszym zdaniem niewłaściwe. Rozumiemy, że wskaźnik ten kontroluje poziom zobowiązań po stronie systemu, jest więc dobrym wskaźnikiem planowania, natomiast do celów monitoringu wdrażania wydaje się nieefektywny, przeszacowuje bowiem wartość zakontraktowanych w danym momencie środków z powodu dystansu czasowego dzielącego moment decyzji od momentu podpisania umowy. Z tego samego powodu źle prognozuje wydatki.

Pomimo tak rozbudowanej sprawozdawczości merytorycznej żaden z wspomnianych systemów nie jest powiązany z systemem występowania o płatności, co zmniejsza wiarygodność decyzji zatwierdzających płatności na rzecz beneficjentów

Wydanie wzorów sprawozdań w formie rozporządzeń okazało się dużym utrudnieniem w procesie wdrażania, gdyż wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany do standardu sprawozdania wymaga długiego procesu nowelizacji rozporządzenia.

Rekomendacje

- W związku z powyższym zespół ewaluacyjny rekomenduje stworzenie w przyszłych programach finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego jednolitego systemu sprawozdawania, w którym sprawozdania z realizacji projektu pełniłyby jednocześnie funkcję wniosku o płatność. Ograniczy to znacząco obciążenia biurokratyczne, a przede wszystkim zapewni pełną ocenę wniosku o płatność, który zawierać będzie szczegółowe i spójne informacje o fizycznym i finansowym postępie realizacji projektu. Przyszły wniosek o płatność winien bowiem zawierać informacje, które znajdują się w obecnym sprawozdaniu z realizacji projektu z rozbudowaną częścią finansową, umożliwiającą przypisanie poniesionych wydatków zarówno do informacji z wniosku aplikacyjnego i umowy o dofinansowanie, jak również do dokumentów finansowych, załączanych do obowiązującego obecnie wniosku o płatność. Pozwoli to na konfrontowanie przez akceptujących płatność, danych finansowych z danymi na temat postępów rzeczowych projektu.

Z drugiej strony sprzężenie tych dwóch systemów w jeden pozwoli na gromadzenie bardziej wiarygodnych danych w systemie monitoringu merytorycznego, w założeniu opartym o SIMIK. Mamy świadomość, że informacje na temat produktów i rezultatów dotrą do systemu z opóźnieniem (pojawią się wraz z pierwszymi wnioskami o płatność) ale będą wiarygodne, bo zweryfikowane zatwierdzonymi kosztami i spójne dzięki temu ze wskaźnikami kosztów (wkład). Zachowanie kwartalnego cyklu wprowadzania danych do systemu monitoringu merytorycznego (obecnie realizowane poprzez agregowanie sprawozdań raz na kwartał) nie wydaje się konieczne, w szczególności jeśli uda się uruchomić kolejne funkcjonalności systemu SIMIK.

- Rekomendujemy przyjęcie jako wskaźnika kontraktowania wskaźnika sumującego kwoty podpisanych umów w obu procedurach wyłaniania wniosków: konkursowej i pozakonkursowej, pozostawiając obecny wskaźnik do monitorowania poziomu zobowiązań.
- Rekomendujemy przyjęcie priorytetów co do uruchamiania kolejnych funkcjonalności systemu SIMIK. Warto zauważyć, że funkcjonujący system SIMIK rozwiązałby większość z sygnalizowanych w rozdziale problemów. Perspektywa pełnego uruchomienia wszystkich funkcjonalności SIMIK, jak to dyskutowaliśmy w niniejszym rozdziale, jest bliżej nieokreślona. Nie brakuje głosów, że nie nastąpi to w obecnej perspektywie programowej. Dlatego należy podjąć decyzję które funkcjonalności będą uruchamiane w pierwszej kolejności, a z których być może na obecnym etapie należy zrezygnować.

Pilnie potrzebny jest moduł finansowy, który zawierałby generator wniosków płatniczych dla beneficjentów, tak, aby na podstawie ich wniosków możliwe było sporządzenie wniosku o refundację na poziomie działania. Pozwoliłoby to przyspieszenie procesu refundacji środków, którego płynność jest kluczowa dla wykorzystania alokacji SPO RZL. (patrz Rozdział 3.2.3. Ocena procesu przepływów finansowych). Z harmonogramu wdrażania systemu SIMIK dla SPO RZL wynika, iż wprowadzanie danych finansowych do systemu SIMIK powinno rozpocząć się 12 września 2005 roku. Pracownicy instytucji wdrażających nie dysponują wystarczającą wiedzą o funkcjonalnościach tego modułu. Konieczne jest zatem podjęcie intensywnych szkoleń skierowanych do pracowników komórek finansowych poszczególnych Instytucji Wdrażających. Przy czym konieczne jest udostępnienie generatora wniosku o płatność projektodawcom. W przeciwnym wypadku na beneficjentów końcowych nałożony zostanie obowiązek wprowadzania do systemu wszystkich dokumentów księgowych potwierdzających wydatki poniesione przez projektodawców, na poziomie każdego projektu.

Konieczne jest także pilne udostępnienie generatora sprawozdań monitoringowych, tak aby na podstawie sprawozdań beneficjentów możliwe było sporządzanie sprawozdań z działań. W tej chwili cały system monitorowania ma znaczne opóźnienia szeroko dyskutowane w niniejszym rozdziale. Jeżeli generator sprawozdań umożliwi sumowanie danych liczbowych zawartych w sprawozdaniach od projektodawców i tworzenie na tej podstawie sprawozdania z działania, pozwoli to na udrożnienie procesu, ułatwi pracę Instytucji Wdrażających i pozwoli na lepsze zagospodarowanie pracowników odpowiednich komórek.

Pilne jest także udostępnienie instytucjom tworzącym system zarządzania i wdrażania narzędzi pozwalających na wyszukiwanie informacji, tworzenie tabel i kwerend. Przygotowywanie informacji dotyczących jest jednym z bardziej obciążających obowiązków nałożonych na pracowników Instytucji Wdrażających i Instytucji Zarządzającej.

Niezbędne jest także jak najpilniejsze uruchomienie funkcji importowania grupowego co znacznie przyspieszy wprowadzanie do systemu weryfikacji wniosków.

Nie wydaje się natomiast konieczne uruchamianie modułu oceny merytorycznej. Moduł ten w chwili obecnej nie jest dostosowany do procedur programu SPO RZL. Dostosowanie go do zasad SPO RZL generowałoby dodatkowe koszty, zaś efektywność tego modułu wobec licznych ograniczeń technicznych, ludzkich i finansowych (dostęp do komputera dla każdego członka KOP lub powierzenie sekretarzowi KOP wprowadzania danych do SIMIKa) byłaby niewielka.

3.2.3.10. Ocena systemu monitorowania

W kontekście przyjętej tezy badawczej, która brzmi

„System monitoringu dostarcza na czas pełne i wiarygodne dane umożliwiające śledzenie osiągnięcia celów operacyjnych i celów programowych SPO RZL”

formułujemy następującą ocenę:

Skuteczność

Dane gromadzone w systemie sprawozdawczości SPO RZL przychodzą z opóźnieniem a ich wiarygodność jest ograniczona. W szczególności dane te nie są przydatne do monitorowania postępów programu w osiąganiu jego celów operacyjnych, gdyż szczególnie w tym przypadku, ważna jest szybkość przekazywanej informacji (informacja aktualna). Skuteczność systemu monitorowania operacyjnego obniża też, naszym zdaniem stosowanie niewłaściwego wskaźnika kontraktowania.

Nieadekwatne i wadliwe definicje wskaźników monitoringu programowego obniżają skuteczność monitoringu w tym zakresie.

Efektywność

Niewydolność systemu monitorowania owocuje tworzeniem „oficjalnych i nieoficjalnych” równoległych systemów sprawozdawczości, które angażując dodatkowo służby monitoringowe, zmniejszają ogólną efektywność systemu monitorowania. Ta niewydolność wynika głównie z braku funkcjonującego systemu SIMIK. Dodatkowo brak SIMIKa spowodował konieczność tworzenia „zastępczych” systemów bazodanowych, które mają charakter tymczasowy, w związku z czym ich efektywność jest ograniczona.

Bezpieczeństwo

System sprawozdawczości na poziomie projektów nie jest powiązany z wnioskowaniem o płatność. Kwestia ta była już dyskutowana w rozdziale 3.2.2. Ocena procesu przepływów finansowych

3.2.4. Ocena przepływu informacji pomiędzy instytucjami,

Czy istniejący proces komunikacji pomiędzy instytucjami współpracującymi przy wdrażaniu SPO RZL:

- oparty jest o ustalone kanały i procedury komunikacji,
- zapewnia że informacje są dostępne, „na czas”, aktualne, pełne i wiarygodne
- istnieją informacyjne „sprężenia zwrotne” pomiędzy instytucjami (komunikacja dwustronna)?

3.2.4.1. Problemy w komunikacji pomiędzy instytucjami systemu wdrażania SPO RZL

Podczas badania stwierdziliśmy istnienie wielu problemów związanych z przepływem informacji pomiędzy instytucjami systemu wdrażania SPO RZL. Respondenci zarówno z IW jak i IZ oraz IP uważają, że jest to jeden z głównych problemów systemu wdrażania SPO RZL (patrz Rozdział 3.2.9. Bariery i problemy organizacyjne SPO RZL w ocenie pracowników). Problemy związane z dublowaniem informacji, niedotrzymywaniem terminów i brakiem wiarygodności informacji przekazywanej w systemie sprawozdawczości omawialiśmy już w Rozdziale 3.2.3. Ocena procesu monitorowania. W tym rozdziale zajmiemy się wyłącznie procesem komunikowania się pomiędzy instytucjami tworzącymi system i procesem komunikowania się wewnątrz tych instytucji w związku z rozwiązywaniem problemów związanych z wdrażaniem programu.

Ze względu na to, że programy operacyjne wdrażane są w Polsce po raz pierwszy jest całkiem naturalne, że pojawia się wiele problemów w codziennej działalności operacyjnej instytucji tworzących system wdrażania, które muszą być wyjaśnione, uzgodnione i zinterpretowane.

Powinien więc istnieć system wymiany informacji, który, tak jak w przyjętej przez nas tezie badawczej, powinien być:

- oparty jest o ustalone kanały i procedury komunikacji,
- zapewniać że informacje są dostępne, „na czas”, aktualne, pełne i wiarygodne
- zapewniać możliwość komunikacja dwustronnej pomiędzy instytucjami.

Procedury i kanały komunikowania się

W toku badania sygnalizowano nam, że brak jest ustalonych procedur komunikowania się pomiędzy Instytucjami Wdrażającymi i Instytucją Zarządzającą. Brak jest np. regularnych spotkań z przedstawicielami IZ, brak jest też forów wymiany informacji pomiędzy Instytucjami Wdrażającymi, które pozwoliłyby na wymianę doświadczeń.

Wyniki badania ankietowego¹⁸ potwierdzają te obserwacje. Zdecydowana większość respondentów badania uważa że komunikacja między IW a instytucjami nadrzędnymi (IZ i IP) nie mają charakteru regularnych kontaktów, lecz jedynie interwencji w przypadku pojawienia się problemów (D16)

D16 Komunikacja mojej instytucji z instytucją nadrzędną nie ma charakteru regularnych kontaktów, lecz jedynie interwencji w przypadku problemów

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
30,8%	67,1%	0,48	378

¹⁸ Badanie opinii pracowników przeprowadzone na próbie 386 osób co stanowi 68% całej populacji pracowników systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL.

Respondenci uważają też, że Instytucja Zarządzająca nie daje silnego wsparcia innym instytucjom tworzącym system wdrażania (D11). Do chwili obecnej IZ nie uruchomiła w Internecie dość powszechnie stosowanej w takich przypadkach strony „Często zadawanych pytań” (FAQ – ang. Frequently Asked Questions). Długo w ogóle nie stosowano zasady przekazywania odpowiedzi na pytania do wszystkich IW. Obecnie odpowiedzi IZ rozsyłane są do wszystkich IW, jednak często nie dołączane są pytania, co czyni informację bezużyteczną dla wszystkich oprócz pytającego.

D11 Instytucja Zarządzająca SPO RZL daje silne wsparcie i pomoc osobom zajmującym się SPO RZL w podległych instytucjach

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
64,2%	33,4%	-0,41	377

Niektórzy respondenci w wywiadach indywidualnych sygnalizowali korzystanie z nieformalnych kanałów komunikacji, dzięki utrzymywaniu osobistych kontaktów z pracownikami IZ. Nie znalazło to jednak potwierdzenia w badaniach ankietowych (D14)

D14. Utrzymuję osobiste kontakty z osobami pracującymi w innych instytucjach zajmujących się SPO RZL, co ułatwia mi uzyskanie potrzebnych informacji

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
54,4%	45,3%	-0,17	385

Komunikacja wewnętrzna

W wywiadach sygnalizowano też problemy z komunikacją wewnętrzną w instytucjach. W niektórych Instytucjach Wdrażających korespondencja przychodząca nie jest właściwie rozdzielana, a treść korespondencji niejednokrotnie nie jest analizowana. Komórki organizacyjne i pracownicy nie przekazują sobie informacji otrzymywanych z IZ. W związku z tym zdarza się, że nie tylko pytania zadawane przez różne IW powtarzają się, ale także powtarzają się pytania zadawane przez te samą IW.

Na to nakładają się problemy z komunikacją wewnętrzną w IZ; odpowiedzi dla IW nie są dystrybuowane do pracowników IZ, wobec tego, posiadane przez nich informacje nie są aktualne. Powoduje to dodatkowy szum informacyjny w momencie, kiedy udzielają telefonicznie informacji na zapytanie IW.

W badaniu ankietowym opinie te nie znalazły pełnego potwierdzenia, jakkolwiek opinie na temat nieskuteczności komunikacji wewnętrznej przeważają. (D40 i D36).

D40 W naszej instytucji pewne informacje, ważne dla skutecznego wdrażania SPO RZL, nie docierają do właściwych pracowników

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
48,7%	50,8%	0,11	384

D36 Pomiędzy komórkami / działami naszej instytucji nie ma żadnych problemów z komunikacją

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
51,8%	47,7%	-0,05	384

Kanały komunikacji dwustronnej

W trakcie badania zidentyfikowaliśmy kilka ustalonych sposobów komunikowania się IZ z pozostałymi instytucjami systemu wdrażania. Należy odnotować, że IZ powołała do życia kilka grup roboczych (Grupa ds. finansów, ds. sprawozdawczości, ds. kontroli, ds. ewaluacji),

które pracują nad rozwiązaniem problemów pojawiających się w trakcie wdrażania programu. IZ spotyka się też regularnie konwentem dyrektorów urzędów pracy oraz wdrożono kwartalne spotkania IZ z kadrą zarządzającą wszystkich Instytucji Wdrażających

Opinia co do skuteczności komunikowania się pomiędzy instytucjami systemu wdrażania SPO RZL jest podzielona (D24 i D9).

D24. Komunikacja pomiędzy moją instytucją, a instytucjami współpracującymi przy wdrażaniu SPO RZL przebiega bez zarzutu

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźnik (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
46,4%	52,1%	0,03	380

D9 Trudno jest uzyskać informacje od innych instytucji zaangażowanych we wdrażanie SPO RZL

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźnik (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
49,0%	50,0%	0,09	382

Terminowość

Napięte terminy realizacji programu zmuszają do szybkich reakcji na zaistniałe problemy. Wtedy istotne staje się jak szybko udaje się uzyskać odpowiedź na pytanie. Respondenci z IW krytycznie oceniają sprawność IZ w tym zakresie. Oficjalne (na piśmie) odpowiedzi z IZ na zapytania IW przychodzą po około 2 tygodniach, czasami okres oczekiwania na odpowiedź wydłuża się do kilku tygodni. IW podkreślały jednak, że IZ stara się szybko udzielać odpowiedzi telefonicznie, zdarza się jednak, że udzielona w ten sposób informacja jest sprzeczna z otrzymaną później informacją pisemną.

W wywiadach IZ równie krytycznie ocenia skuteczność IW w szybkim przygotowywaniu informacji o programie na żądanie instytucji zewnętrznych (np. Ministerstwa Finansów lub Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MGiP)

W badaniu ankietowym respondenci z IW i IZ zgodnie i krytycznie ocenili wzajemnie terminowość udzielania informacji (D29)

Departament Zarządzania ESF. D29. Informacje o które prosimy Instytucje Wdrażające zawsze przychodzą w odpowiednim terminie

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźnik (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
70,8%	25,0%	-0,78	23

Pozostałe instytucje. D29. Informacje o które prosimy Instytucję Zarządzającą zawsze przychodzą w odpowiednim terminie

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźnik (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
70,4%	27,6%	-0,65	355

Jakość informacji

Brak ustalonych procedur i kanałów komunikacji powoduje, że jakość udzielanych informacji jest oceniana negatywnie. Rozsyłane przez IZ informacje są zdaniem respondentów niepełne lub niejasne. Często się zdarza, że informacje udzielane ustnie przez pracowników są sprzeczne z późniejszymi wersjami pisemnymi. Zdarza się też, że kolejne interpretacje przesyłane przez IZ na piśmie są sprzeczne z wcześniejszymi (D18). IZ z kolei skarży się na błędy i luki w informacjach przygotowywanych przez IW.

D18. Instytucja Zarządzająca często zmienia swoje własne wcześniejsze interpretacje spraw dotyczących SPO RZL

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźnik (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
25,9%	73,3%	0,75	383

3.2.4.2. Wnioski i rekomendacje

Wnioski

Respondenci ze wszystkich szczebli systemu wdrażania SPO RZL sygnalizują, że występuje poważny problem w komunikacji pomiędzy instytucjami: brak jest ustalonych kanałów i procedur komunikacji, kontakty mają charakter doraźnych interwencji a nie regularnych spotkań, informacje krążące w systemie są spóźnione i niewiarygodne (często sprzeczne).

Negatywnie oceniana jest rola IZ - rozsyłane przez IZ informacje są zdaniem respondentów niepełne lub niejasne. Często się zdarza, że informacje udzielane ustnie przez pracowników są sprzeczne z późniejszymi wersjami pisemnymi. Do chwili obecnej IZ nie uruchomiła w Internecie dość powszechnie stosowanej w takich przypadkach strony „Często zadawanych pytań” (FAQ – ang. Frequently Asked Questions). Długo w ogóle nie stosowano zasady przekazywania odpowiedzi na pytania do wszystkich IW.

W wywiadach sygnalizowano też problemy z komunikacją wewnętrzną w instytucjach. W niektórych Instytucjach Wdrażających korespondencja wchodząca nie jest właściwie rozdzielana, a pisma nie są analizowane. Komórki organizacyjne i pracownicy nie przekazują sobie informacji otrzymywanych z IZ. W związku z tym zadawane pytania powtarzają się.

Rekomendacje

- Należy wprowadzić procedury komunikowania się Instytucji Zarządzającej z Instytucjami Wdrażającymi, które pozwolą na uporządkowanie informacji krążących w tej chwili w sposób nieskoordynowany w systemie. Przede wszystkim dotyczy to odpowiedzi na pytania IW pojawiające się w procesie wdrażania. Rekomendujemy stworzenie stanowiska do komunikacji z Instytucjami Wdrażającymi. Wszystkie pytania od Instytucji Wdrażających i wszystkie odpowiedzi przechodziłyby przez to stanowisko. Każde pytanie powinno być zarejestrowane i skierowane do właściwej merytorycznie osoby. Odpowiedź uzyskana od tej osoby powinna być zatwierdzona przez wyznaczoną osobę z kierownictwa Instytucji Zarządzającej. Powinna być prowadzona baza danych pytań o odpowiedzi, po to by nie zajmować się ponownie wcześniej rozstrzygniętymi problemami. Podstawowym kanałem komunikacji powinna być poczta elektroniczna.
- Powinna zostać uruchomiona strona internetowa z „Często zadawanymi pytaniami” (FAQ). Baza danych pytań i odpowiedzi, o której mówimy powyżej mogłaby być wprost umieszczana na stronie internetowej FAQ.

3.2.4.3. Ocena przepływu informacji

W świetle przyjętego pytania badawczego

„Czy istniejący proces komunikacji pomiędzy instytucjami współpracującymi przy wdrażaniu SPO RZL:

- *oparty jest o ustalone kanały i procedury komunikacji,*
- *zapewnia że informacje są dostępne, „na czas”, aktualne, pełne i wiarygodne*
- *istnieją informacyjne „sprężenia zwrotne” pomiędzy instytucjami (komunikacja dwustronna)?”*

formułujemy następujące oceny:

Skuteczność

Skuteczności przepływu informacji pomiędzy instytucjami systemu wdrażania SPO RZL jest niezadowolająca. Brak jest ustalonych procedur i kanałów komunikacji, informacja nie przychodzi na czas, jest niezadowolającej jakości (nieaktualna, obciążona błędami, sprzeczna z wcześniej uzyskanymi informacjami i informacjami uzyskanymi z różnych źródeł) Także system komunikacji wewnętrznej w instytucjach systemu wdrażania jest niedrożny.

Efektywność

Brak ustalonych procedur i kanałów komunikacji sprawia, że informacje nie są dystrybuowane właściwie, nie docierają do wszystkich zainteresowanych. Skutkuje to koniecznością wielokrotnego powtarzania tych samych wyjaśnień i przekazywania tych samych informacji. Obniża to efektywność komunikacji.

Partnerstwo

Błędne lub sprzeczne informacje, które docierają do IW, wykorzystywane w kontaktach z beneficjentami, obniżają wiarygodność całego systemu wdrażania SPO RZL.

3.2.5. Ocena roli partnerów społeczno-ekonomicznych we wdrażaniu SPO RZL,

Czy partnerzy społeczno-gospodarczy mają rzeczywisty wpływ na strategiczne decyzje dotyczące wdrażania programu poprzez uczestnictwo w Komitecie Monitorującym i Komitecie Sterującym:

- Partnerzy rozumieją rolę komitetu;
- Komitet jest rzeczywistym reprezentantem środowisk społeczno-gospodarczych;
- Organizacje mające swoich reprezentantów w komitecie są wybrane w sposób przejrzysty;
- Reprezentanci organizacji w komitecie są przygotowani do pełnienia swojej roli;
- Reprezentanci rzeczywiście prezentują opinie środowisk, które reprezentują;
- Sposób organizacji prac komitetu, wsparcie techniczne są wystarczające dla działania komitetu;

3.2.5.1. Podstawy prawne udziału partnerów społeczno-ekonomicznych we wdrażaniu SPO RZL.

Podstawy prawne udziału partnerów społecznych i gospodarczych we wdrażaniu SPO RZL określa Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z dnia 24 maja 2004 r.). W ustawie zapisano udział przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych w składach następujących organów związanych z wdrażaniem Programu:

- Komitetów sterujących - art. 23 ust. 2 ustawy,
- Komitecie Monitorującym Program – art. 42 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy partnerzy społeczni i gospodarczy są to „organizacje przedsiębiorców i pracodawców, związki zawodowe, samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o Komitecie Badań Naukowych (Dz. U. z 2001 . Nr 33, poz. 389 oraz z 2003 r. Nr 39 poz. 335), których działalność obejmuje zagadnienia związane z Narodowym Planem Rozwoju oraz programami operacyjnymi i strategią wykorzystania Funduszu Spójności”.

Tryb wyłaniania przedstawicieli społecznych i gospodarczych do Komitetów Sterujących w SPO RZL określa rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 11 sierpnia 2004 r. Tryb wyłaniania ma zapewnić sprawność działania i właściwą reprezentację partnerów (art. 23 ust. 7 ustawy o NPR).

Ponadto w art. 42 ust. 1 ustawy o NPR zapisano udział przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych w procesie monitorowania Programu. Zgodnie z powyższym artykułem Minister Gospodarki i Pracy powołuje w drodze zarządzenia Komitet Monitorujący, w składzie którego 1/3 mają stanowić partnerzy społeczni i gospodarczy.

3.2.5.2. Udział partnerów społecznych i gospodarczych w strukturach i składzie komitetów – konfrontacja założeń z praktyką.

Założenia:

Komitety Sterujące

Partnerzy społeczni i gospodarczy wyłonieni są na podstawie zgłoszenia, będącego odpowiedzią na ogłoszenie Ministra GiP o przystąpieniu do procedury wyłaniania partnerów do udziału w pracach Komitetów Sterujących. Wyboru partnerów dokonuje Minister GiP na

podstawie rekomendacji odpowiednich instytucji, kierując się zachowaniem równych proporcji w składzie Komitetu Sterującego. Partnerów ujęto w 3 grupy, zależnie od instytucji, która udziela rekomendacji:

- przedstawiciele organizacji pozarządowych – na podstawie rekomendacji Rady Działalności Pożytku Publicznego,
- przedstawiciele organizacji przedsiębiorców i pracodawców oraz związków zawodowych i samorządów zawodowych – na podstawie rekomendacji Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych,
- przedstawiciele jednostek naukowych – na podstawie rekomendacji Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego.

Partnerzy społeczni i gospodarczy mają stanowić 1/3 składu KS.

Komitet monitorujący

Przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych stanowią 1/3 składu KM i reprezentują 3 grupy partnerów:

- Organizacje pracowników i organizacji pracodawców wyłonione na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego,
- Organizacje pozarządowych – wskazane przez Radę Działalności Pożytku Publicznego,
- Środowisko naukowe – wskazane przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego.

Praktyka:

Komitety Sterujące

Na podstawie zgłoszeń i rekomendacji w skład Komitetów Sterujących SPO RZL weszli:

- Komitet Sterujący dla Priorytetu I przedstawiciele 10 partnerów: Związku Harcerstwa Polskiego, Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Bezdomnych, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Konfederacji Pracodawców Polskich, Business Centre Club, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych, Fundacji Wiedza i Rozwój przy PWSZ w Nowym Sączu oraz Wspólnoty Roboczej Związków Organizacji Socjalnych,
- Komitetu Sterującego dla Działań 2.1. i 2.2. przedstawiciele 8 partnerów: Fundacji Rozwoju Rolnictwa, Wsi i Obszarów Wiejskich, Forum Związków Zawodowych, Fundacji na Rzecz Rozwoju Nauki Polskiej, Business Centre Club, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Konfederacji Pracodawców Polskich, NSZZ „Solidarność” oraz Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych,
- Komitetu Sterującego dla Działań 2.3 i 2.4. przedstawiciele 12 partnerów: Związku Rzemiosła Polskiego, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Konfederacji Pracodawców Polskich, Business Centre Club, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych, Zrzeszenia Studentów Polskich, Stowarzyszenia Samorządność i Przedsiębiorczość, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacji Instytut Karpacki oraz Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych,

- Komitetu Sterującego dla Priorytetu III przedstawiciele 7 partnerów: Centrum Europejskie Zrównoważonego Rozwoju, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Konfederacji Pracodawców Polskich, Business Centre Club, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność” oraz Forum Związków Zawodowych.

Reprezentacja partnerów społecznych i gospodarczych w Komitetach Sterujących jest stosunkowo liczna - stanowią co najmniej 1/3 składu Komitetów Sterujących, przy czym zwraca uwagę fakt, że reprezentacja poszczególnych grup partnerów jest nierówna: najliczniej reprezentowaną grupę stanowią związki organizacji przedsiębiorców i pracodawców oraz związków zawodowych i samorządów zawodowych (60%-75% reprezentacji partnerów), najmniej liczna (wręcz symboliczna) jest reprezentacja jednostek naukowych. Jeśli chcielibyśmy traktować równorzędnie 3 grupy partnerów, to w praktyce trudno mówić o zachowaniu równych proporcji w składach komitetów. Taka sytuacja jest wynikiem stosunkowo silnej pozycji związków organizacji przedsiębiorców i pracodawców, związków zawodowych i samorządów zawodowych na tle pozostałych grup.

Zdaniem większości ankietowanych członków KS, skład KS jest dobrany w sposób właściwy, a tryb wyboru uczestników posiedzeń, zapewnia równy dostęp wszystkim najważniejszym partnerom. Wskazano jednak w jednym z wywiadów na fakt, iż wyboru członków KS dokonuje się drogą nieoficjalną. Zdaniem jednego z respondentów skład jednego z komitetów ma charakter przypadkowy. Powyższa uwaga, jak również fakt, że partnerzy są wybierani w oparciu o rekomendacje (brak określonych kryteriów udzielania rekomendacji) sugerują nie do końca przejrzysty sposób wybierania członków KS.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że organizacje biorące udział w pracach KS, w niedostateczny sposób realizują funkcję reprezentowania określonych środowisk. Jest to spowodowane faktem, iż organizacje biorące udział w posiedzeniach KS nie mają charakteru reprezentanta środowiska, w ramach którego działają i posiadają charakter autonomiczny. Tym samym nie występuje zjawisko formułowania zaleceń przez środowisko, a poza jednym odnotowanym w wywiadzie przypadkiem nie zachodzi także proces udzielenia informacji zwrotnej reprezentantom określonego środowiska. Na tej podstawie można wnioskować, że przedstawiciele partnerów w KS w stopniu niewystarczającym reprezentują środowisk społeczno-gospodarcze.

Komitet monitorujący

W skład KM wchodzi przedstawiciele następujących partnerów społecznych i gospodarczych: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Konfederacji Pracodawców Polskich, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych, Business Centre Club, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Polskiej Federacji Stowarzyszeń Osób Niepełnosprawnych, Związku Młodzieży Wiejskiej, Związku Harcerstwa Polskiego, Ogólnopolskiego Związku Organizacji na Rzecz Zatrudnienia Socjalnego, Związku Zakładów Doskonalenia Zawodowego, Związku Rzemiosła Polskiego oraz Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego. Stanowią oni ponad 40% składu KM (w składzie KM jest łącznie 32 członków, w tym 14 przedstawicieli partnerów). Podobnie jak w przypadku Komitetów Sterujących, najliczniej jest reprezentowana grupa związków organizacji przedsiębiorców i pracodawców, związków zawodowych i samorządów zawodowych (ok. 50% łącznej reprezentacji partnerów), najmniej – środowisko naukowe (1 członek).

Zdaniem respondentów struktura KM jest właściwie skomponowana, zarówno pod względem kryteriów wyboru, jak i składu. W opinii jednego respondenta KM jest zbyt liczny i w celu usprawnienia jego pracy, powinien zostać zmniejszony.

Skład obecnego KM wynika ze składu Zespołu – Komitetu Monitorującego, który funkcjonował do czerwca 2004 r. i został zastąpiony przez KM, ponieważ - zdaniem respondenta reprezentującego IZ – ważna była wiedza i doświadczenie osób uczestniczących w Zespole – KM.

Mając na uwadze sposób wybierania przedstawicieli partnerów do KM oraz fakt, że zdecydowana większość partnerów obecnych w składzie KS uczestniczy również w KM, można wnioskować o niewystarczającej przejrzystości wybierania przedstawicieli partnerów jak i niewystarczającej reprezentacyjności środowisk społeczno-gospodarczych również w przypadku KM.

3.2.5.3. Przygotowanie partnerów społecznych i gospodarczych do pracy w komitetach SPO RZL

Warunkiem aktywnego uczestnictwa w pracach komitetów i rzeczywistego wpływu na proces wdrażania Programu jest dobre przygotowanie partnerów społecznych i gospodarczych do pełnienia swojej roli i zadań w komitetach.

Swoje przygotowanie do pełnienia funkcji członków komitetów respondenci ocenili pozytywnie, niemniej zwracali uwagę na fakt, iż w pewnych dziedzinach, związanych ze specyfiką określonych projektów, nie czują się kompetentni do udziału w dyskusji i opierają się na sędzie pozostałych członków komitetów. Należy zwrócić uwagę, iż respondenci, wskazując na źródło przygotowania do prac KS i KM, wskazywali głównie własną pracę i doświadczenie oraz uczestnictwo w szkoleniach, podejmowanych we własnym zakresie.

W opinii członków komitetów – przedstawicieli strony rządowej, dobre przygotowanie do prac w komitetach wymaga również odpowiedniej wiedzy o funduszach strukturalnych. Taką wiedzę dysponuje mało osób w Polsce, co powoduje trudności w doborze odpowiednich osób do prac w komitetach.

W trakcie wywiadów, zauważono, iż respondenci uważają działania podejmowane przez Instytucję Zarządzającą (szkolenia), kierowane do członków KS, jako niewystarczające zarówno pod względem częstości szkoleń, jak i ich jakości. Zwrócono także uwagę na brak innego, poza szkoleniami wsparcia merytorycznego ze strony Instytucji Zarządzającej.

W przypadku członków KS zwracali oni uwagę na fakt, iż nie dysponują odpowiednią wiedzą na temat rozpatrywanych wniosków, co powoduje, że dokonywana przez nich ocena nie ma odpowiedniej jakości. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy ich zdaniem, jest zbyt mało czasu na zapoznanie się z obszernymi dokumentami, będącymi przedmiotem obrad komitetu. Uznano za jeden z ważniejszych problemów utrudniających przygotowanie się do pracy w komitetach.

W przypadku KM, zdaniem respondentów, przedstawiciele KM znają swoje zadania, uważają się za właściwie przygotowanych do pełnienia swej funkcji, niemniej w przeważającym stopniu źródłem tej wiedzy jest własne doświadczenie.

Zbyt mała wiedza o funduszach strukturalnych, brak odpowiednich szkoleń i innych form pomocy technicznej w połączeniu ze zbyt krótkim czasem na zapoznanie się z obszernymi dokumentami sprawiają, że członkowie komitetów uczą się w trakcie posiedzeń, co w sposób oczywisty rzutuje na ich możliwości rzeczywistego wpływu na proces wdrażania programu.

3.2.5.4. Wpływ partnerów społecznych i gospodarczych na proces wdrażania programu – założenia a praktyka.

Założenia:

Komitety Sterujące

Obowiązki Komitetów Sterujących zostały szczegółowo omówione w Rozdziale 3.1.2.3. Ocena roli Komitetów Sterujących.

Komitet monitorujący

Partnerzy społeczni i gospodarczy poprzez prace w KM sprawują nadzór nad przebiegiem realizacji SPO RZL, a w szczególności nad prawidłowym realizowaniem zadań Instytucji Zarządzającej SPO RZL. Partnerzy uczestniczą w realizacji zadań KM, które w szczególności obejmują:

- Rozpatrywanie i zatwierdzanie kryteriów wyboru projektów w ramach każdego działania,
- Rozpatrywanie i akceptowanie uzupełnienia programu oraz jego zmian,
- Okresowe badanie postępu w zakresie osiągnięcia szczegółowych celów programu, określonych w programie i w uzupełnieniach programu,
- Badanie rezultatów realizacji programu, w tym osiągnięcie celów programu wyznaczonych dla poszczególnych działań,
- Rozpatrywanie i zatwierdzanie przygotowanych przez Instytucję Zarządzającą programem sprawozdań okresowych, rocznych oraz końcowych,
- Rozpatrywanie i zatwierdzanie zmian w programie,
- Zgłaszanie Instytucji Zarządzającej programem propozycji zmian w ramach programu,
- Rozpatrywanie i zatwierdzanie planu działań promocyjnych oraz proponowanie jego zmian.

Praktyka:

Komitety Sterujące

Cele i rola funkcjonowania KS postrzegana jest przez jego członków jako sprawowanie nadzoru nad wydatkowaniem niemałych (co często podkreślano) środków publicznych. Respondenci w wypowiedziach zwracali uwagę nie tylko na konieczność dokonywania oceny projektów, lecz przede wszystkim dbałość, aby rekomendowane do dofinansowania projekty zawierały wartość dodaną. W ocenie połowy respondentów członkowie KS, a w szczególności partnerzy oraz przedstawiciele strony samorządowej, nie są odpowiednio zaangażowani w prace komitetu ze względu na inne zobowiązania oraz ograniczony czas trwania obrad KS.

W większości przypadków, osoby reprezentujące instytucje wchodzące w skład KS posiadają dużą samodzielność w prezentowaniu stanowiska podczas obrad KS, co wynika z ich pozycji w organizacji. W prawie każdym przypadku, organizacja, czy też jej odpowiedni organ otrzymuje informację zwrotną od wydelegowanej osoby, jednakże nie ma

mechanizmów przekazywania tych informacji dla innych organizacji środowisk społecznych i gospodarczych, których przedstawiciele nie uczestniczą w pracach KS. Organizacje postrzegają udział w pracach KS jako możliwość wyrażenia opinii w procesie przyznawania środków. Jednakże, sądząc z zapisów protokołów z posiedzeń KS, czynią to bardzo rzadko.

Analiza protokołów z posiedzeń KS wskazuje, że dyskusja poprzedzająca głosowanie nad przyjęciem RPRD toczy się w gronie przedstawicieli strony rządowej. Przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych sporadycznie zabierają głos w tej dyskusji, innymi słowy nie wnoszą swojego wkładu w kształt strategicznych dokumentów związanych z wdrażaniem programu, jakim są RPRD. Większą aktywność partnerzy przejawiają w dyskusjach nad projektami wyłanianymi w drodze pozakonkursowej, szczególnie jeśli są to projekty które bezpośrednio lub pośrednio ich dotyczą. Generalnie jednak można odnieść wrażenie, że przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych ograniczają się do zapoznania się z dokumentami, wysłuchania komentarzy i uwag oraz zagłosowania za przyjęciem.

Komitet monitorujący

Respondenci KM za swą rolę uznali pełnienie funkcji nadzorczych, (nie decyzyjnych) i ocenę realizacji SPO RZL. Zdaniem respondentów ocena wypełniania tego zadania jest wysoka, jednak jeden z respondentów zwrócił uwagę na fakt, iż sposób realizacji tego zadania nie spełnia jego oczekiwań (zgodność z procedurami nie zapewnia możliwości „praktycznej” oceny).

Zdaniem respondentów część z członków KM próbuje w trakcie posiedzeń reprezentować interesy organizacji i środowisk, których są przedstawicielami, choć głównym profitem, na jaki liczą członkowie KM jest dostęp do informacji. Organizacje delegujące otrzymują od członków informacje zwrotne z posiedzeń komitetów, jednakże nie ma mechanizmów przekazywania tych informacji dla innych organizacji środowisk społecznych i gospodarczych, których przedstawiciele nie uczestniczą w pracach KM.

Na podstawie zapisów protokołów z posiedzeń KM przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych przejawiają większą aktywność w dyskusjach niż w przypadku KS

3.2.5.4. Wnioski i rekomendacje

Wnioski

Skład Komitetu Monitorującego i Komitetów Sterujących jest dobrany w sposób właściwy, a tryb wyboru uczestników posiedzeń, zapewnia równy dostęp wszystkim najważniejszym partnerom.

W większości przypadków, osoby reprezentujące organizacje wchodzące w skład komitetów należą do grona osób decyzyjnych w tych organizacjach dzięki czemu wykazują dużą samodzielność w prezentowaniu stanowiska podczas obrad. Z drugiej jednak strony jest to przyczyna częstych nieobecności tych osób na posiedzeniach komitetów. W prawie każdym przypadku, organizacja, czy też jej odpowiedni organ otrzymuje informację zwrotną od wydelegowanej osoby.

Niemniej jednak same organizacje biorące udział w pracach komitetów, w niedostateczny sposób realizują zadania związane z reprezentowaniem opinii swoich środowisk - nie odnotowano „zorganizowanych” form informowania reprezentowanych przez organizację środowisk, jak również zbierania ich opinii na temat programu.

Członkowie komitetów deklarują zrozumienie swojej roli i wysoko oceniają swoją skuteczność. Jednak analiza protokołów z posiedzeń komitetów nie potwierdza tej pozytywnej samooceny. Na podstawie raportów można odnieść wrażenie, że przedstawiciele partnerów społecznych i gospodarczych ograniczają się do zapoznania się z dokumentami, wysłuchania komentarzy i uwag oraz zagłosowania za przyjęciem. Większą aktywność w tym zakresie wykazują członkowie Komitetu Monitorującego.

Członkowie Komitetów Sterujących nie korzystają z wykonywania swojej roli „sterującej” przy akceptowaniu Ramowych Planów Realizacji Działań, skupiają się natomiast nad analizie projektów wyłanianych w procedurze pozakonkursowej, gdzie ich rola „sterująca”, jak to było dyskutowane już wcześniej, nie może być realizowana.

Członkowie komitetów swoje przygotowanie do pełnienia powierzonych im zadań ocenili pozytywnie, niemniej zwracali uwagę na fakt, iż w pewnych dziedzinach, związanych ze specyfiką określonych projektów, nie czują się kompetentni do udziału w dyskusji i opierają się na sędzię pozostałych członków komitetów. Należy zwrócić uwagę, iż respondenci, wskazując na źródło przygotowania do prac KS i KM, wskazywali głównie własną pracę i doświadczenie oraz uczestnictwo w szkoleniach, podejmowanych we własnym zakresie. Nisko ocenili natomiast działania podejmowane przez Instytucję Zarządzającą (szkolenia), kierowane do członków komitetów, jako niewystarczające zarówno pod względem częstości szkoleń jak i ich jakości. Zwrócono także uwagę na brak innego, poza szkoleniami wsparcia merytorycznego ze strony Instytucji Zarządzającej.

Rekomendacje

Celowe wydaje się promowanie Komitetów Sterujących i Komitetu Monitorującego (i ich członków) wśród beneficjentów i środowisk społeczno-gospodarczych. Członkowie Komitetów Sterujących i Komitetu Monitorującego, podobnie jak parlamentarzyści, powinni być „dostępni” dla beneficjentów programu. Powinno to zaowocować wzrostem zainteresowania środowisk społeczno-gospodarczych programem i udziałem w jego zarządzaniu i wdrażaniu.

Rekomendujemy także objęcie członków Komitetów Sterujących i Komitetu Monitorującego szkoleniami podnoszącymi ich kompetencje w zakresie wypełniania swoich zadań. Szkolenia powinny dotyczyć zagadnień związanych ze specyfiką wdrażania funduszy strukturalnych, w szczególności EFS, a ich celem powinno być pogłębienie zrozumienia działania systemu, jego mechanizmów, priorytetów i ograniczeń. Powinno to się przyczynić do bardziej świadomego pełnienia roli „partnera” w zarządzaniu programem.

3.2.5.5. Ocena partnerów społeczno-gospodarczych

Biorąc pod uwagę pytanie badawcze, które brzmiało:

„Czy partnerzy społeczno-gospodarczy mają rzeczywisty wpływ na strategiczne decyzje dotyczące wdrażania programu poprzez uczestnictwo w Komitecie Monitorującym i Komitetach Sterujących:

- Partnerzy rozumieją rolę komitetu;
- Komitet jest rzeczywistym reprezentantem środowisk społeczno-gospodarczych;
- Organizacje mające swoich reprezentantów w komitecie są wybrane w sposób przejrzysty;
- Reprezentanci organizacji w komitecie są przygotowani do pełnienia swojej roli;
- Reprezentanci rzeczywiście prezentują opinie środowisk, które reprezentują;
- Sposób organizacji prac komitetu, wsparcie techniczne są wystarczające dla działania komitetu?”

formułujemy następujące oceny:

Skuteczność

Skuteczność realizacji zasady partnerstwa w zarządzaniu FS przez partnerów społeczno-gospodarczych oceniamy niżej w przypadku Komitetów Sterujących i wyżej w przypadku Komitetu Monitorującego. Członkowie KM są bardziej aktywni w wypełnianiu swojej roli, mają też przyznane większe kompetencje w tym zakresie. Kompetencje przyznane komitetom sterującym pozwalają im na praktyczne wdrożenie zasady partnerstwa w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL poprzez opiniowanie Ramowych Planów Realizacji Działań Instytucji Wdrażających. Wykazują oni jednak bardzo małą aktywność w tym zakresie.

Partnerstwo

Zasada partnerstwa jest realizowana w pełni jeśli członkowie KS i KM rzeczywiście reprezentują środowiska społeczno-gospodarcze. Struktura KS i KM wydaje się pod tym względem prawidłowa. W praktyce jednak, członkowie KS i KM nie podejmują działań mających na celu uzyskanie i przekazanie opinii środowisk, które reprezentują na posiedzeniach komitetów.

3.2.6. Ocena przygotowania instytucji

Instytucje wdrażające w strukturze wdrażania SPO RZL można, podzielić na dwie kategorie z punktu widzenia „doświadczenia” i rozwiązań organizacyjnych.

Biorąc pod uwagę doświadczenie możemy wyróżnić WUP, PARP i USC, jako te które mają doświadczenia instytucjonalne we wdrażaniu programów przedakcesyjnych.

Z punktu widzenia rozwiązań organizacyjnych w we wszystkich instytucjach komórki realizujące program SPO RZL stanowią fragment struktury organizacyjnej danej instytucji. Wyjątkiem jest PARP, który jako instytucja prawie wyłącznie zajmuje wdrażaniem programów pomocowych (w tym SPO RZL i SPO WKP).

W wywiadach indywidualnych respondenci często podkreślali odrębność komórek zajmujących się wdrażaniem SPO RZL od pozostałych komórek organizacyjnych instytucji macierzystej. Zwracano przede wszystkim uwagę na tryb pracy, który odróżnia komórki zajmujące się wdrażaniem SPO RZL od pozostałych, pracują one bowiem w trybie zadaniowym, mając jasno określone cele i terminy ich wykonania, w odróżnieniu od pozostałych komórek organizacyjnych, które pracują w zwykłym „rutynowym” trybie codziennego załatwiania spraw. Prowadzi to często do napięć i konfliktów pomiędzy IW a służbami pomocniczymi, które w ramach instytucji mają za zadanie wspierać wszystkie jej komórki organizacyjne, w tym IW. Wskazywano na problemy we współpracy np. z służbami finansowymi, komórkami obsługującymi przetargi w procedurze pozakonkursowej, służbami odpowiedzialnymi za rekrutację pracowników. Respondenci zwracali też uwagę słabe przygotowanie merytoryczne służb pomocniczych do wykonywania nierutynowych działań w ramach programu – wskazywano tu najczęściej służby finansowe. Była też świadomość po stronie respondentów, że służby pomocnicze, w szczególności te zajmujące się przetargami, bez wsparcia kadrowego i eksperckiego, będą stanowić wąskie gardło procesu kontraktowania, (problem ten sygnalizujemy w Rozdziale 3.2.1. Ocena procesu kontraktowania).

W badaniach ankietowych zapytaliśmy pracowników jaka jest ich ogólna ocena przygotowania instytucji w której pracują do wdrażania SPO RZL. Respondenci dysponowali skalą ocen od 1 do 5, gdzie 1 oznacza, że instytucja „jest zupełnie nieprzygotowana”, a 5 – „jest wystarczająco przygotowana”. Na pytanie (A1) „W jakim stopniu, w Pana(i) odczuciu instytucja, w której Pan(i) pracuje, jest przygotowana pod względem merytorycznym do wypełniania zadań w ramach SPO RZL?” respondenci przyznali dość wysoką ocenę 3,81. Z kolei na pytanie o przygotowanie zaplecza technicznego instytucji, otrzymały one równie wysoka ocenę 3,67.

Zdaniem respondentów, przygotowując instytucje do wdrażania SPO RZL przede wszystkim: (A4) zwiększono zatrudnienie (84,2% wskazań), przeprowadzono szkolenia pracowników (76,2%), przygotowano księgi procedur (75,4%), zakupiono nowy sprzęt (70,2%) i zmieniono strukturę organizacyjną instytucji (64,5%)

Odpowiedzi na pytanie o przygotowanie służb finansowych instytucji do wypełnienia zadań SPO RZL potwierdziły sygnały zanotowane w wywiadach indywidualnych - ocena tych służb jest znacząco niższa niż ocena całej instytucji i wynosi 2,63. Co ciekawe, PARP który jako jedyna instytucja, dysponuje wyspecjalizowanymi służbami finansowymi, realizującymi prawie wyłącznie zadania związane z wdrażaniem funduszy pomocowych, przyznał swoim służbom finansowym bardzo niską ocenę (2,17). Niżej od PARP oceniła swoje służby finansowe jedynie IW w USC (1,14).

Na pytanie o to, w jakim stopniu zmiany, które zaszły były pozytywne a w jakim negatywne oceny były podobne: odpowiednio 2,28 i 2,58 (w skali 1 do 5, gdzie 1 oznacza niewielkie zmiany, a 5 oznacza bardzo duże zmiany).

Zdecydowana większość respondentów uważa (A6), że komórki organizacyjne zajmujące się wdrażaniem SPO RZL wyróżniają się na tle całej instytucji, w kolejności wskazań:

- większym obciążeniem pracą (46,9% wskazań)¹⁹,
- większym zaangażowaniem pracowników w wykonywane obowiązki (40,9% wskazań)
- niższą średnią wieku pracowników (36,5% wskazań)
- wyższym poziomem kompetencji pracowników (25,6% wskazań)

Przy tym w opinii większości respondentów poziom wynagrodzeń w Instytucjach Wdrażających nie jest wyższy od poziomu wynagrodzeń w pozostałych komórkach instytucji macierzystej (tylko 4,9% respondentów jest przeciwnego zdania)

3.2.7. Ocena przygotowania pracowników zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie SPO RZL do pełnienia swoich obowiązków,

Czy zapewniono odpowiednie zasoby dla realizacji zadania związanych z wdrażaniem SPO RZL:

- *pracownicy znają swoje zadania,*
- *zostali do nich przygotowani i mają odpowiednie kwalifikacje do wykonywania swoich zadań,*
- *liczba pracowników jest odpowiednia do ilości wykonywanej pracy,*
- *pracownicy posiadają odpowiednie uprawnienia do podejmowania decyzji w ramach odpowiedzialności jaka na nich spoczywa,*
- *pracownicy dysponują odpowiednim zapleczem technicznym?*

3.2.7.1. Charakterystyka zasobów ludzkich w instytucjach tworzących SPO RZL

System instytucjonalny wdrażania tworzy Instytucja Zarządzająca, dwie Instytucje Pośredniczące oraz 21 Instytucji Wdrażających (w tym 16 WUP). Ogółem w systemie zarządzania i wdrażania zatrudnionych jest 564 pracowników merytorycznych.

Instytucja	Liczba pracowników	Liczba zwróconych ankiet	Procent zwrotów %
Ministerstwo Gospodarki i Pracy IZ i IP	43 ²⁰	26	60,5
Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu IP	15	10	66,7
Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu IW	18	14	77,8
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości	35	29	82,9
PFRON	19	9	47,4
Urząd Służby Cywilnej	10	7	70,0
Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku	36	20	55,6
Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku	33	7	21,2
Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach	22	14	63,6
Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach	15	14	93,3

¹⁹ pytanie wielokrotnego wyboru, uwzględniono wskazania przeciwnie

Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie	38	32	84,2
Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie	28	19	67,9
Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi	22	20	90,9
Wojewódzki Urząd Pracy w Olsztynie	19	16	84,2
Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu	17	7	41,2
Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu	35	26	74,3
Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie	22	19	86,4
Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie	13	12	92,3
Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu	23	20	87,0
Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy	19	14	73,7
Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie	20	12	60,0
Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze	19	16	84,2
Departament Wdrażania EFS	43	23	53,5
Razem	564	386	68,4

Ogólna charakterystyka zasobów ludzkich przeprowadzona została na podstawie wyników badania ankietowego przeprowadzonego na próbie 386 osób, co stanowi 68,4% całej populacji osób zatrudnionych w systemie zarządzania i wdrażania SPO RZL (patrz ramka). Poniższy opis nie dotyczy więc rzeczywistej charakterystyki osób zatrudnionych w SPO RZL, ale ze względu na bardzo duży odsetek osób przebadanych, stanowi wiarygodne źródło informacji, pozwalające na formułowanie wniosków co do całej populacji.

Uwagi metodologiczne

Większość pytań, do których odwołujemy się w niniejszym rozdziale to pytania zadane przy pomocy skali Likerta, gdzie respondent pozytywnie lub negatywnie reaguje na prezentowane opinie („zdecydowanie się zgadzam” – „raczej się zgadzam” – „raczej się nie zgadzam” – „zdecydowanie się nie zgadzam”). W procesie kodowania odpowiedziom tym przyznano punktację: (-2) – zdecydowanie się nie zgadzam, (-1) – raczej się nie zgadzam, (1) – raczej się zgadzam i (2) – zdecydowanie się zgadzam. W Załączniku 6 podano rozkład odpowiedzi we wszystkich czterech kategoriach. W tabelach przytoczonych w tekście poniżej pogrupowano reakcje respondentów na „negatywne” – zdecydowanie się nie zgadzam i raczej się nie zgadzam i „pozytywne” – raczej się zgadzam i zdecydowanie się zgadzam, podając ich sumaryczny procentowy udział we wszystkich odpowiedziach. Dla bardziej precyzyjnego rozstrzygnięcia ku jakiej opinii skłania się większość respondentów podano także średnią rozkładu odpowiedzi.

Średnia rozkładu odpowiedzi lepiej charakteryzuje „negatywne” i „pozytywne” reakcje respondentów na zaprezentowaną opinię niż udział zsumowanych odpowiedzi w tych kategoriach. Przykład: jeśli na pytanie nie zanotowaliśmy ani jednej odpowiedzi „zdecydowanie się nie zgadzam” i „raczej zgadzam się” i jednocześnie zanotowaliśmy tyle samo odpowiedzi „raczej się nie zgadzam” i „zdecydowanie się zgadzam”, to procentowy udział zsumowanych reakcji „negatywnych” będzie równy udziałowi zsumowanych reakcji „pozytywnych” (po 50%). Tymczasem średnia rozkładu odpowiedzi w powyższym przypadku wyniesie +0.5 i wskaże przewagę reakcji „pozytywnych”, gdyż kategoriom skrajnym w skali Likerta przypisaliśmy większą wagę (-2 i +2)..

Wartość bezwzględna (bez uwzględnienia znaku) średniej rozkładu odpowiedzi charakteryzuje na ile dana opinia jest w badanej populacji ugruntowana. Jeśli średnia rozkładu jest bliska 0 to oznacza, że reakcje aprobujące treść opinii i odrzucające treść opinii są w populacji zrównoważone – brak jest zdecydowanego poglądu co do prawdziwości prezentowanej opinii. Jeśli odpowiedzi są bliskie wartościom skrajnym (-2 i +2) to oznacza że

²⁰ W tym 8 osób zajmujących się Inicjatywą EQUAL

w badanej populacji wyrażone daną opinią poglądy są zdecydowanie aprobowane lub odrzucane.

W tabeli poniżej uszeregowano wszystkie opinie z ankiety od najbardziej ugruntowanych (mających największą wartość średniej rozkładu odpowiedzi) do tych, które nie znajdują w badanej populacji ani potwierdzenia ani nie są odrzucane (rozkład odpowiedzi negatywnych i pozytywnych jest zrównoważony - średnia rozkładu jest bliska 0).

Dla lepszego porównania, opinie, których średnie uzyskiwały wartości ujemne zamieniono na opinie o przeciwnym brzmieniu zmieniając jednocześnie znak średniej rozkładu odpowiedzi na dodatni. (Np D31. Jestem odpowiednio wynagradzany za moją pracę – średnia rozkładu = -0.96 po przekształceniu otrzymała brzmienie – Nie-jestem odpowiednio wynagradzany za moją pracę – średnia rozkładu = 0.96. W tabeli poniżej, zmiany te zaznaczono czerwoną czcionką.

Z tabeli widać, że najbardziej jednoznacznie pozytywne poglądy pracowników dotyczą miejsca pracy, atmosfery w nim panującej, zrozumienia swoich obowiązków i roli w systemie, satysfakcji z uczestniczenia w wdrażaniu SPO RZL, stosunków z kolegami i przełożonymi (poz. 1,2,4,5,7,8,9. Jednocześnie na wysokich pozycjach znajdują się negatywne odczucia dotyczące wysokości wynagrodzenia za pracę (poz. 10 i 11) Zdecydowanie negatywna jest także opinia respondentów na temat stopnia przygotowania nowych pracowników do wykonywania zadań (poz. 3)

„Ranking” opinii respondentów badania

Lp	Opinia z ankiety	Średnia rozkładu odpowiedzi
1	D35. Mam dobre, przyjazne stosunki z kolegami z pracy	1,52
2	D48.(Nie- Nie do końca) Znam zakres swoich obowiązków	1,29
3	D2. Nowi pracownicy powinni być lepiej szkoleni do objęcia zadań przy wdrażaniu SPO RZL.	1,17
4	D39. Znam pisemne procedury, które dotyczą wykonywanych przeze mnie zadań i czynności zawodowych	1,14
5	D25. Wdrażanie SPO RZL to nowe trudne działania, które pracownicy mojej instytucji wykonują z dużym zaangażowaniem	1,13
6	D53. Nie-Chciał(a)bym zmienić pracy przy SPO RZL na inną pracę w tej samej instytucji	1,12
7	D30. Rozumiem swoją rolę i miejsce we wdrażaniu SPO RZL	1,10
8	D1. Jestem zadowolony z miejsca, w którym pracuję	1,00
9	D28. Praca przy wdrażaniu SPO RZL to naprawdę coś interesującego	0,98
10	D31. Nie-jestem odpowiednio wynagradzany za moją pracę	0,96
11	D46. Zbyt niskie zarobki zniechęcają pracowników zajmujących się SPO RZL do pracy w naszej instytucji	0,89
12	D15. Niezależnie od pozycji służbowej pracownicy w mojej instytucji odnoszą się do siebie wzajemnie jak partnerzy	0,87
13	D13. Jestem dumny(a) z tego, że uczestniczę we wdrażaniu SPO RZL	0,81
14	D17. W moim dziale/zespole istnieje odpowiedni nadzór i kontrola realizowania działań	0,79
15	D7. Moje stanowisko pracy jest optymalnie wyposażone w potrzebne urządzenia, sprzęt, meblowanie	0,76
16	D18. Instytucja Zarządzająca często zmienia swoje własne wcześniejsze interpretacje spraw dotyczących SPO RZL	0,75
17	D22. Pracując w naszej instytucji wiem, że rozwijam się	0,72
18	D45. Mogę liczyć, że mój szef zawsze mi pomoże, kiedy będę tego potrzebować	0,71
19	D52. Mój dział dobrze daje sobie radę w sytuacji spiętrzenia zadań	0,70
20	D58. Kryteria wyboru projektów zgodnie z procedurą konkursową są jasne i przejrzyste	0,69
21	D29. Informacje, o które prosimy Instytucję Zarządzającą/Instytucję Wdrażającą nie-zawsze przychodzą w odpowiednim terminie	0,66

22	D8. Jeśli w mojej pracy popełnię błąd, to mogę liczyć, że ktoś go zauważy i poprawi	0,62
23	D34. Nie -mam wrażenia, że niektóre moje czynności zawodowe są dublowane przez inne osoby zajmujące się SPO RZL	0,54
24	D4. Nie -rozważam zmiany miejsca pracy	0,53
25	D16. Komunikacja mojej instytucji z instytucji nadrzędną nie ma charakteru regularnych kontaktów, lecz jedynie interwencji w przypadku problemów	0,48
26	D11. Instytucja Zarządzająca SPO RZL nie -daje silnego wsparcia i pomocy osobom zajmującym się SPO RZL w mojej instytucji	0,41
27	D23. W instytucji, w której pracuję nie -obowiązują jasne i sprawiedliwe kryteria awansu	0,38
28	D6. W mojej pracy jestem odpowiedzialny za sprawy, które naprawdę ode mnie należą	0,36
29	D38. Partnerzy społeczno-gospodarczy nie -mają rzeczywistego wpływu na decyzje dotyczące wdrażania SPO RZL	0,35
30	D12. Instytucje Wdrażające są dobrze przygotowane do przygotowania i przedstawienia wniosków	0,34
31	D44. W naszej instytucji pracownik nie -musi sam zadbać o swój rozwój i szkolenia	0,34
32	D20. Częste zmiany organizacyjne, które spotykają mnie w mojej pracy, obniżają moją efektywność	0,30
33	D5. Praca przy wdrażaniu SPO RZL jest dobrze zorganizowana	0,28
34	D26. W mojej instytucji nie dyskutuje się z poleceniami przełożonych	0,27
35	D51. Doceniam rolę partnerów społeczno - gospodarczych w procesie wdrażania SPO RZL	0,27
36	D42. -W naszej instytucji nie -tracimy dużo czasu ze względu na (złą) organizację pracy	0,26
37	D57. Niektórzy ludzie w naszej instytucji mają uprzywilejowaną pozycję, bez względu na faktyczne kompetencje	0,25
38	D10. Uważam, że środki pomocy technicznej nie są do końca dobrze zagospodarowane	0,25
39	D27. To m.in. ode mnie zależy, czy fundusze SPO RZL zostaną dobrze spożytkowane	0,24
40	D3. Sytuacje spiętrzenia zadań (np. wynikające z napływania wniosków Beneficjentów w tym samym czasie) zupełnie zaburzają pracę mojego działu.	0,23
41	D47. Nie -Uważam, że niektóre czynności są dublowane przez instytucje zaangażowane we wdrażanie SPO RZL	0,22
42	D54. Praca przy SPO RZL jest pracą w ciągłym napięciu	0,18
43	D14. Nie -Utrzymuję osobistych kontaktów z osobami pracującymi w innych instytucjach zajmujących się SPO RZL, co ułatwia mi uzyskanie potrzebnych informacji	0,17
44	D41. W instytucji, w której pracuję, popiera się inicjatywy pracowników dotyczące szkoleń i rozwoju	0,16
45	D50. Możliwości rozwoju zawodowego w naszej instytucji zwiększa atrakcyjność tego miejsca pracy	0,14
46	D37. Otrzymałem(am) wystarczające przygotowanie do wykonywania zadań dotyczących wdrażania SPO RZL	0,13
47	D19. Kiedy nie wiem jak postąpić, najczęściej sprawdzam to w księdze procedur	0,11
48	D40. W naszej instytucji pewne informacje, ważne dla skutecznego działania SPO RZL, nie docierają do właściwych pracowników	0,11
49	D32. Moje kompetencje są w pełni wykorzystywane w instytucji, w której pracuję	0,11
50	D9. Trudno jest uzyskać informację od innych instytucji zaangażowanych we wdrażanie SPO RZL	0,09
51	D56. (Nie - Niewiele) Wiele zależy od uczestników Komitetu Monitorującego	0,07
52	D49. Informacje dotyczące SPO RZL przychodzące z różnych źródeł do naszej instytucji są często sprzeczne	0,06
53	D36. Pomiędzy komórkami/działami naszej instytucji (nie -nie ma żadnych problemów) są problemy z komunikacją	0,05
54	D24. Komunikacja pomiędzy moją instytucją, a instytucjami współpracującymi przy wdrażaniu SPO RZL przebiega bez zarzutu	0,03
55	D33. Nie -Czuję się przeciążony pracą przy SPO RZL	0,03
56	D21. Niewiele zależy od uczestników Komitetów Sterujących	0,02
57	D43. Chciałbym mieć więcej samodzielności przy wykonywaniu moich zadań zawodowych	0,01
58	D55. W mojej pracy muszę przestrzegać (zbyt) wielu przepisów i procedur, przez co organizacja pracy i jej efektywność nie -są obniżone	0,01

Ogólna charakterystyka

Pracownicy którzy są zatrudnieni w systemie zarządzania i wdrażania SPO RZL to w większości osoby przed 35 rokiem życia (88,1% respondentów nie przekracza 35 lat – E.2²¹). Wśród pracowników przeważają kobiety (66,8% respondentów- E1). 15,5% z osób (E6), które odpowiedziały na ankietę „zarządza zespołem podległych im pracowników”

Zadowolenie z wykonywanej pracy,

Zdecydowana większość respondentów deklaruje, że jest zadowolona z miejsca w którym pracuje. Można też wnioskować, że ta opinia i opinie dyskutowane poniżej odnoszą się nie tyle do całej instytucji, w której pracują respondenci ale do pracy w komórkach zajmujących się wdrażaniem SPO RZL, bowiem większość z respondentów nie chciałaby zmienić miejsca pracy w obrębie tej samej instytucji (D53)

D1 Jestem zadowolony z miejsca, w którym pracuję

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
13,5%	85,2%	1,00	378

D53 Chciałbym zmienić pracę przy SPO RZL na inną pracę w tej samej instytucji

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
86,5%	11,9%	-1,12	380

Poziom motywacji do wykonywanej pracy,

Pracownicy zatrudnieni przy SPO RZL wykazują bardzo wysoki poziom motywacji do wykonywanej pracy, mają poczucie spełniania ważnego zadania (D27), identyfikują się z jego celami (D13, D30), wykazują wysokie zaangażowanie oraz wysoko oceniają zaangażowanie swoich kolegów (D28,D25). Opinie co do właściwego wykorzystywania ich kompetencji są bardziej podzielone (D32).

D13 Jestem dumny(a) z tego, że uczestniczę we wdrażaniu SPO RZL

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
20,7%	77,2%	0,81	378

D25 Wdrażanie SPO RZL to nowe trudne działanie, które pracownicy mojej instytucji wykonują z dużym zaangażowaniem (1)

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
7,3%	91,7%	1,13	382

D27 To między innymi ode mnie zależy, czy fundusze SPO RZL zostaną dobrze spożytkowane

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
39,9%	58,5%	0,24	380

D28 Praca przy wdrażaniu SPO RZL to coś naprawdę interesującego (1)

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
14,8%	84,2%	0,98	382

D30 Rozumiem swoją rolę i miejsce we wdrażaniu SPO RZL

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźań	Razem

²¹ symbole te odnoszą się numeru pytania w Ankiecie Opinii Pracowników, której wyniki podane są w Załączniku 8

raczej się nie zgadzam (-1)	zdecydowanie się zgadzam (2)	(-2,-1,1,2)	odpowiedzi (N)
9,6%	89,9%	1,10	384

D32 Moje kompetencje są w pełni wykorzystywane w instytucji, w której pracuję

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
43,8%	55,7%	0,11	384

Perspektywy rozwoju

Opinie co do perspektyw własnego rozwoju (D22) w instytucji w której pracują są podzielone. Tym niemniej pracownicy pozytywnie oceniają wsparcie swojej instytucji w tym zakresie (D44, D41), zauważając jednocześnie, że jest to dość ważny czynnik zwiększający atrakcyjność tego miejsca pracy (D50).

D22 Pracując w naszej instytucji wiem, że rozwijam się

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
47,4%	44,3%	0,02	354

D44. W naszej instytucji pracownik sam musi zadbać o swój rozwój i szkolenia

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
63,7%	35,8%	-0,36	384

D41. W instytucji, w której pracuję, popiera się inicjatywy pracowników dotyczące szkoleń i rozwoju

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
41,7%	57,3%	0,16	382

D50 Możliwości rozwoju zawodowego w naszej instytucji zwiększa atrakcyjność tego miejsca pracy

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
43,6%	55,3%	0,14	381

Warunki pracy

Opinie co do przeciążenia pracą przy SPO RZL (D33) są podzielone, jednak przeważa opinia, że praca przy SPO RZL jest pracą w ciągłym napięciu (D54).

D54 Praca przy SPO RZL jest pracą w ciągłym napięciu

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
44,8%	54,1%	0,18	382

D33 Czuję się przeciążony pracą przy SPO RZL

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
53,6%	45,3%	-0,03	382

Klimat w miejscu pracy

Respondenci wskazują jednoznacznie na dobrą atmosferę i partnerskie stosunki panujące w miejscu pracy (D35, D15, D45), które jednak nie zakłócają normalnych zależności w hierarchii służbowej (D26)

D35 Mam dobre, przyjazne stosunki z kolegami z pracy

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
2,1%	97,2%	1,52	383

D15 Niezależnie od pozycji służbowej pracownicy w mojej instytucji odnoszą się do siebie wzajemnie jak partnerzy

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
19,7%	80,1%	0,88	385

D45 Mogę liczyć, że mój szef zawsze mi pomoże, kiedy będę tego potrzebować (2)

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
23,1%	75,9%	0,71	382

D26 W mojej instytucji nie dyskutuje się z poleceniami przełożonych

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
40,4%	59,1%	0,27	384

Pomimo ogólnie dobrej oceny panującego w instytucji klimatu respondenci w większości uważają, że niektórzy pracownicy mają niezasłużenie uprzywilejowaną pozycję (D57), a kryteria awansu obowiązujące w instytucji nie są jasne i sprawiedliwe (D23).

D57 Niektórzy ludzie w naszej instytucji mają uprzywilejowaną pozycję, bez względu na faktyczne kompetencje

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
45,3%	52,3%	0,25	377

D23 W instytucji, w której pracuję obowiązują jasne i sprawiedliwe kryteria awansu

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
59,3%	38,6%	-0,38	378

Wynagrodzenie

Średnie wynagrodzenie netto, z uwzględnieniem wszystkich dodatków i premii, zdecydowanej większości pracowników (83,9% respondentów), nie przekracza 2000 zł. Daje się zaobserwować zróżnicowanie poziomu wynagrodzeń pracowników. Najwyższe poziomy wynagrodzeń odnotowaliśmy w PFRON, PARP i w następnej kolejności w instytucjach centralnych. Generalnie niższy poziom wynagrodzeń odnotowaliśmy w WUP.

Poziom zarobków jest oceniany zdecydowanie negatywnie przez respondentów (D31) i większość z nich zgadza się z opinią, że może to być czynnik zniechęcający pracowników do pracy w instytucji (D46)

D31 Jestem odpowiednio wynagradzany za moją pracę

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
77,5%	21,5%	-0,96	382

D46 Zbyt niskie zarobki zniechęcają pracowników zajmujących się SPO RZL do pracy w naszej instytucji

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
25,1%	73,3%	0,87	380

Zagrożenie rotacją kadr

Zdecydowana większość respondentów nie rozważa zmiany miejsca pracy (D4)

D4 Rozważam zmianę miejsca pracy

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskaźników (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
64,2%	34,5%	-0,53	381

Rotacja kadr jest faktem, w szczególności w instytucjach centralnych, wskazywali na to wszyscy respondenci w wywiadach indywidualnych i grupowych. W tym kontekście powyższy wynik jest zaskakujący. Być może jednak, respondenci na pytanie zadane wprost nie byli gotowi udzielić szczerzej odpowiedzi. Biorąc pod uwagę, że sygnalizują jednocześnie (patrz powyżej) bardzo zdecydowanie brak satysfakcji z zarobków (D31) i uważają, że może to być przyczyną zniechęcającą pracowników do pracy w instytucji (D46) skłaniamy się do poglądu, że jeśli nawet respondenci deklarują, że nie rozważają w chwili obecnej zmiany miejsca pracy, to potencjalne zagrożenie zmiany tego poglądu jest bardzo realne.

Kwalifikacje

Wykształcenie i znajomość języków obcych

Prawie wszyscy pracownicy mają wykształcenie wyższe (93,6% respondentów) Najczęściej wskazywanym profilem wykształcenia były: ekonomiczny (35,2 respondentów), politologiczno/społeczny (26,9% respondentów) i prawniczy (11,4% respondentów). W przybliżeniu, co piąta osoba uzupełnia swoje wykształcenie studiując (19,4 respondentów)

Najwięcej osób deklaruje znajomość „w stopniu komunikatywnym” języka angielskiego (82,5% respondentów). Następnymi w kolejności językami obcymi, które respondenci znają „w stopniu komunikatywnym” są: język niemiecki (36,3% respondentów) i rosyjski (33,9% respondentów). Na pytanie o znajomość języka obcego „w stopniu biegłym” 43,8% respondentów wskazało język angielski. Wskazania języków niemieckiego i rosyjskiego, w tej kategorii, były na poziomie, odpowiednio 9,6% i 7,0%.

Staż pracy i doświadczenie

Zdecydowana większość pracowników to osoby pracujące w obecnym miejscu pracy nie dłużej niż dwa lata (83,9% respondentów – E4), duży odsetek pracowników pracuje w obecnej instytucji krócej niż 1 rok (36,6% respondentów – E4). Przyczyną jest rotacja kadr oraz fakt, że w ostatnim okresie zwiększono stan osobowy wielu instytucji w związku z rozpoczęciem wdrażania SPO RZL (etaty finansowane z Pomocy technicznej)

Prawie połowa pracowników pracuje przy wdrażaniu SPO RZL krócej niż rok (45,0% respondentów – E5). Największy odsetek kadry o krótkim stażu (powyżej 70% pracowników, którzy odpowiedzieli na ankietę) odnotowaliśmy w WUP w Katowicach, USC i PARP – najmniejszy (poniżej 20% respondentów) w WUP w Białymstoku, Poznaniu, Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczącej w MENiS. (E5*F).

Stosunkowo nieliczne grono pracowników zajmowało się wcześniej wdrażaniem innych programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej (23,1% respondentów – E3). – najczęściej takich osób pracuje w PARP, najmniej w USC oraz WUP Opole i Warszawa. Spośród tych osób około 40% zajmuje stanowiska kierownicze (38,3% respondentów - E3 *E6.1).

Znajomość swoich obowiązków i zadań

Zdecydowana większość pracowników deklaruje, że rozumie swoją rolę we wdrażaniu SPO RZL (D30), zna swój zakres obowiązków (D48) i zna pisemne procedury, które dotyczą wykonywanych przez nich zadań i czynności zawodowych (D39).

D30. Rozumiem swoją rolę i miejsce we wdrażaniu SPO RZL

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub	raczej się zgadzam (1) lub	średnia rozkładu wskazań	Razem
---------------------------------------	----------------------------	--------------------------	-------

raczej się nie zgadzam (-1)	zdecydowanie się zgadzam (2)	(-2,-1,1,2)	odpowiedzi (N)
9,6%	89,9%	1,10	384

D48. Nie do końca znam zakres swoich obowiązków

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
88,3%	10,9%	-1,29	383

D39. Znam pisemne procedury, które dotyczą wykonywanych przeze mnie zadań i czynności zawodowych

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
10,1%	89,4%	1,14	384

Przygotowanie pracowników do wykonywania swoich zadań

Wśród respondentów niewielką przewagę uzyskała opinia, że ich przygotowanie do wykonywania swoich zadań (D37) jest wystarczające.

D37. Otrzymałem(am) wystarczające przygotowanie do wykonywania zadań dotyczących wdrażania SPO RZL

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
42,5%	57,0%	0,13	384

Zdaniem większości respondentów pracownikom zatrudnionym przy wdrażaniu SPO RZL najbardziej brakuje znajomości przepisów prawa, w tym prawa zamówień publicznych (60,1% wskazań – B2). Respondenci uważają także (około 1/5 wskazań), że pracownicy nie znają europejskich (27,2%) (a także krajowych -19,9%) polityk dotyczących rynku pracy, a także problematyki rynku pracy, której dotyczy interwencja SPO RZL (24,6% wskazań). Brakuje też znajomości funkcjonowania funduszy strukturalnych (21,2% wskazań).

Respondenci w większości są zdania, że ich instytucje macierzyste dbają o rozwój pracowników i szkolenia (D44), a także popierają inicjatywy pracowników dotyczące szkoleń i rozwoju (D41). Potwierdza to skala szkoleń, którymi objęci są pracownicy (B1) – 79,0% respondentów korzysta z kursów /szkoleń/warsztatów/studiów, które są całkowicie finansowane przez instytucję w której pracują. Zdecydowanie jednak uważają, że nowi pracownicy wymagają bardziej intensywnych szkoleń w celu przygotowania ich do pełnienia obowiązków przy wdrażaniu SPO RZ (D2).

D44. W naszej instytucji pracownik sam musi zadbać o swój rozwój i szkolenia

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
63,7%	35,8%	-0,34	384

D41. W instytucji, w której pracuję, popiera się inicjatywy pracowników dotyczące szkoleń i rozwoju

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
41,7%	57,3%	0,16	382

D2 Nowi pracownicy powinni być lepiej szkoleni do objęcia zadań przy wdrażaniu SPO RZL

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
13,2%	86,3%	1,17	384

Przyczyną nieefektywności oferowanych szkoleń może być nieadekwatność ich tematyki do potrzeb szkoleniowych pracowników. 58,8% respondentów uważa (B1), że nie ma wpływu lub ma niewielki wpływ na listę szkoleń organizowanych dla pracowników, przy czym prawie co piąty respondent twierdzi, że nie był pytany o listę potrzebnych szkoleń (17,4% respondentów – B1). Charakterystyczne, że rekordzistą w tym zakresie jest DWF w MGIP,

gdzie 37,5% respondentów twierdzi, że „nikt nigdy nie pytał o ich o zdanie” na temat ich potrzeb szkoleniowych.

Liczba pracowników jest odpowiednia do ilości wykonywanej pracy,

W wywiadach indywidualnych i grupowych przewijały się stwierdzenia odnośnie niewystarczającej liczby osób zatrudnionych w instytucjach tworzących system zarządzania i wdrażania. Wskazywano to jako jedną z dwóch głównych barier w realizacji zadań powodującą opóźnienia w ich realizacji (patrz Rozdział 3.2.10. Bariery i problemy organizacyjne występujące SPO RZL w ocenie pracowników)

W badaniach ankietowych poprosiliśmy o uszeregowanie załączonej do pytania listy przyczyn niedotrzymywania terminów od najważniejszej do najmniej ważnej, przyznając za miejsca pierwsze ocenę „6”, a za miejsca pozostałe odpowiednio niższą. Ocenę „0” otrzymywała przyczyna, która nie była wskazana przez respondenta. Poniżej zamieszczamy ranking przyczyn wymienianych przez respondentów.

Jak widać z poniższej tabeli, niedostateczna liczba etatów została sklasyfikowana dopiero na przedostatnim miejscu.

Główną przyczyną niedotrzymywania terminów respondenci upatrują w tym, że są one nierealistyczne. Wskazują też na kumulowanie się opóźnień i złą jakość danych. W innej odpowiedzi (C2) widać naturalną tendencję do obarczania winą za opóźnienia innych – 73,3% respondentów twierdzi, że nie ma problemu („rzadko” lub „nigdy”) z dotrzymaniem terminu wykonania zadania, a 67,8% respondentów wyraża tę samą opinię w odniesieniu do swojego działu/zespołu (C3). Zachodzi więc pytanie, kto w takim razie dostarcza dane z opóźnieniem?

C4. Jeśli w Pana(i) dziale/zespole zdarzają się kiedykolwiek problemy z niedotrzymaniem terminów, proszę określić ich przyczyny

Ranking	Przyczyna opóźnienia	Ocena
1	Terminy są zbyt krótkie i ich dotrzymanie nie jest możliwe	2,99
2	Dane dostarczane przez innych dostajemy najczęściej z opóźnieniem	2,79
3	Dane dostarczane przez innych są złej jakości i traci się za dużo czasu na korekty	2,67
4	Występują trudne do przewidzenia spiętrzenia zadań	2,53
5	Zaplanowano niedostateczną liczbę etatów w stosunku do ilości pracy, którą należy wykonać	1,95
6	Praca w moim dziale jest źle zorganizowana	0,72

Można więc wyciągnąć wniosek, że poprawa jakości pracy („dane dostarczane przez innych są złej jakości i traci się dużo czasu na korekty”) i dotrzymanie terminów przez innych („dane dostarczane przez innych dostajemy najczęściej z opóźnieniem”) mogłyby zwiększyć szanse na dotrzymanie „zbyt krótkich” terminów. Wydaje się jednak, że spełnienie tych postulatów nie będzie możliwe bez zwiększenia zasobów osobowych.

Braki w zasobach potwierdzają odpowiedzi na pytanie o obciążenie pracą przy SPO RZL (C1) – 21,5% respondentów deklaruje, że „kilka razy w tygodniu”, a kolejne 21,0%, że „co najmniej raz w tygodniu” musi wykonywać swoje obowiązki zawodowe poza godzinami pracy, „pozostając w pracy dłużej lub pracując w domu”. Prawidłowość ta w znacznie większym stopniu dotyczy kadry zarządzającej. Tu wskazania wynoszą odpowiednio: 48,3%

i 20,0%. Ma na to niewątpliwie wpływ fakt, że większość personelu stanowią osoby krótkim stażem pracy. Wymaga to wzmożonego nadzoru ze strony kadry zarządzającej.

Pracownicy posiadają odpowiednie uprawnienia do podejmowania decyzji w ramach odpowiedzialności jaka na nich spoczywa,

W trakcie badania nie sygnalizowano niespójności pomiędzy odpowiedzialnością a uprawnieniami pracowników pracujących przy wdrażaniu SPO RZL. Potwierdzają to wyniki badania ankietowego. Większość pracowników uważa, że odpowiedzialność jest właściwie skorelowana z uprawnieniami przypisanymi pracownikowi (D6).

D6. W mojej pracy jestem odpowiedzialny za sprawy, które naprawdę ode mnie należą

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
36,4%	62,3%	0,36	380

Pracownicy dysponują odpowiednim zapleczem technicznym,

W wywiadach indywidualnych sygnalizowano niejednokrotnie problemy z zapleczem technicznym. Dotyczy to głównie powierzchni biurowej i pomieszczeń do przechowywania dokumentacji. Trudności te sygnalizowały głównie WUP – trudno też było ich nie zauważyć – dokumentacja dotycząca projektów, często zalegała podłogi pomieszczeń biurowych. Niemniej jednak, większość respondentów przyznawała, że następuje systematyczna poprawa w tym zakresie.

W badaniu ankietowym większość respondentów potwierdza, że w ich opinii, stanowisko pracy którym dysponują jest optymalnie wyposażone w urządzenia techniczne (D7).

D7. Moje stanowisko pracy jest optymalnie wyposażone w potrzebne urządzenia, sprzęt, umeblowanie

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
36,4%	62,3%	0,36	380

3.2.7.2. Wnioski i rekomendacje

Pracownicy zaangażowani we wdrażanie SPO RZL to w większości ludzie młodzi, którzy nie przekroczyli 35 roku życia. Są dobrze wykształceni – 94% ma wykształcenie wyższe. Zdecydowana większość pracowników to osoby o krótkim stażu pracujące w obecnym miejscu pracy nie dłużej niż dwa lata.

Pracownicy zatrudnieni przy SPO RZL wskazują na dobrą atmosferę i partnerskie stosunki panujące w miejscu pracy. Wykazują bardzo wysoki poziom motywacji do wykonywanej pracy, mają poczucie spełniania ważnego zadania, identyfikują się z jego celami, wykazują wysokie zaangażowanie oraz wysoko oceniają zaangażowanie swoich kolegów. Przy tym mają poczucie „wyróżniania się” od pracowników innych komórek organizacyjnych instytucji macierzystej, (patrz Rozdział 3.2.6) Zdecydowana większość respondentów uważa, że komórki organizacyjne zajmujące się wdrażaniem SPO RZL wyróżniają się na tle całej instytucji:

- większym obciążeniem pracą (46,9% wskazań),
- większym zaangażowaniem pracowników w wykonywane obowiązki (40,9% wskazań)
- wyższym poziomem kompetencji pracowników (25,6% wskazań)

Nie wyróżniają się natomiast poziomem zarobków (tylko niecałe 5% respondentów jest tego zdania). Biorąc pod uwagę, że poziom zarobków respondentów jest przez nich samych oceniany zdecydowanie negatywnie, może to być przyczyną narastającej frustracji pracowników i obserwowanej rotacji kadr w instytucjach tworzących system zarządzania i wdrażania.

Co ciekawe większość respondentów deklaruje, że w chwili obecnej nie rozważa zmiany miejsca pracy. Sądzymy jednak, że respondenci na pytanie zadane wprost nie byli gotowi udzielić szczerzej odpowiedzi. Potwierdza to odpowiedź na inne pytanie, gdzie większość respondentów przyznała, że niskie zarobki mogą zniechęcać pracowników do pracy przy SPO RZL.

Zdecydowana większość pracowników deklaruje, że rozumie swoją rolę we wdrażaniu SPO RZL, zna swój zakres obowiązków i zna pisemne procedury, które dotyczą wykonywanych przez nich zadań i czynności zawodowych.

Pracownicy nie zgłaszają uwag do wyposażenia technicznego swojego miejsca pracy

W wywiadach indywidualnych i grupowych przewijały się stwierdzenia odnośnie niewystarczającej liczby osób zatrudnionych w instytucjach tworzących system zarządzania i wdrażania. Wskazywano to jako jedną z dwóch głównych barier w realizacji zadań powodującą opóźnienia w ich realizacji (patrz Rozdział 3.2.10. Bariery i problemy organizacyjne występujące SPO RZL w ocenie pracowników). W badaniu opinii pracowników ten pogląd nie znalazł potwierdzenia.

Rekomendacje

Rotacja pracowników jest bardzo ważnym problemem systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL. Przyczyną jest narastająca frustracja młodych, dobrze wykształconych pracowników, którzy mają poczucie, że pracują intensywnie i z zaangażowaniem, a nie są stosownie do tego wynagradzani. Rotacja pracowników jest kosztowna - nowi pracownicy wymagają intensywnych szkoleń i wzmożonego nadzoru dopóki nie nabiorą doświadczenia. Wiąże się to konkretnymi kosztami, które ponosi system, nie mówiąc już o zmniejszeniu efektywności i zwiększeniu poziomu ryzyka związanego z brakiem doświadczenia nowej kadry. W tej sytuacji warto zastanowić się nad zwiększeniem budżetu operacyjnego Instytucji Wdrażających i bardziej kompleksową polityką kadrowo-płacową i rozwoju zasobów ludzkich (np. ścieżki kariery) w instytucjach zarządzających i wdrażających SPO RZL, tym bardziej, że w chwili obecnej koszty administracyjne wdrażania SPO RZL są na stosunkowo niskim poziomie - średnio niewiele ponad 1% administrowanych kwot, przy np. 5-7% „historycznego” wskaźnika kosztu zarządzania programami przedakcesyjnymi (patrz Rozdział 3.3. Efektywność kosztowa)

3.2.8. Ocena skuteczności działań podejmowanych w ramach Priorytetu 3 SPO RZL „Pomoc techniczna” mających na celu wsparcie instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie programu.

- Czy środki finansowe przeznaczone na pomoc techniczną zostały właściwie zaplanowane – jakie obszary z punktu widzenia skutecznego wsparcia zarządzania i wdrażania programu zostały objęte pomocą techniczną? Czy zostały objęte w sposób wystarczający? czy są obszary, które należałoby jeszcze objąć pomocą techniczną?
- Jakie instrumenty pomocy technicznej (Działania, schematy, typy projektów) są najskuteczniejsze, a jakie najmniej skuteczne?
- Czy system udzielania wsparcia z pomocy technicznej jest właściwie zaprojektowany z punktu widzenia jego skuteczności?
- Czy środki pomocy technicznej są właściwie wykorzystywane przez beneficjentów?

3.2.8.1. Podstawy programowe i prawne

W Sektorowym Programie Operacyjnym Rozwój Zasobów Ludzkich (rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 w sprawie przyjęcia SPO RZL) opisano cele określone dla Priorytetu 3 Programu pn. Pomoc Techniczna, uprawnionych beneficjentów i beneficjentów ostatecznych oraz możliwe typy projektów w ramach trzech działań.

Zgodnie z rozporządzeniem nr 1260/1999/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiającym ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 161 z 26.06.1999), celem pomocy technicznej jest wzmocnienie zarządzania, monitorowania, oceny, systemów kontroli i ewaluacji SPO RZL, jak również zapewnienie informacji oraz promocja pomocy w ramach SPO RZL.

Na wsparcie techniczne przewidziano 25 481 442 euro, z czego 19 110 432 euro z EFS, zaś 6 371 010 euro ze współfinansowania krajowego. Założono następujący podział ww środków na poszczególne działania: Działanie 3.1. – 83% (przy czym co najmniej 50% łącznej alokacji Działania 3.1 zarezerwowano na pokrycie kosztów zatrudnienia dodatkowego personelu), Działanie 3.2 – 16% i Działanie 3.3 – 1%.

Przewidziano realizację trzech działań:

Celem działania 3.1 **Wsparcie zarządzania SPO RZL** jest zapewnienie technicznego i finansowego wsparcia procesu zarządzania, wdrażania, monitorowania, kontroli oraz prac Komitetu Monitorującego SPO RZL, służącego sprawnemu wdrażaniu SPO RZL oraz efektywnemu wykorzystaniu środków EFS.

W ramach tego działania wspierane mogą być następujące rodzaje projektów:

- projekty związane z zarządzaniem SPO:
 - wsparcie doradcze Instytucji Zarządzającej SPO RZL, a także Komitetów Sterujących wyborem projektów w zakresie metod wyboru i weryfikacji projektów;
 - doradztwo w zakresie usprawnienia systemu zarządzania SPO RZL i systemu kontroli finansowej;
 - szkolenia dla kadr Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących oraz Instytucji Wdrażających SPO RZL, związane z procesem zarządzania programem;

- zatrudnienie personelu w Instytucji Zarządzającej, Instytucjach Pośredniczących oraz w Instytucjach Wdrażających odpowiedzialnych za zarządzanie SPO RZL.
- projekty związane z monitorowaniem:
 - obsługa działalności Komitetu Monitorującego SPO RZL i Komitetów Sterujących (w tym koszty administracyjne, organizacja spotkań i inne koszty związane z pracą Komitetów);
 - pomoc dla Instytucji Zarządzającej SPO RZL w przekazaniu do Komisji Europejskiej, po zatwierdzeniu przez Komitet Monitorujący SPO RZL, rocznych raportów z wdrażania SPO RZL;
 - wsparcie w zakresie zapewnienia prawidłowego monitorowania działań określonych w SPO RZL, włącznie z uaktualnianiem rozwiązań systemu informatycznego;
 - zatrudnienie kadry w Instytucji Zarządzającej, Instytucjach Pośredniczących oraz w Instytucjach Wdrażających odpowiedzialnych za zarządzanie SPO RZL.
- projekty związane z kontrolą finansową:
 - wsparcie doradcze i szkoleniowe dla komórek audytu wewnętrznego oraz Jednostki monitorująco-kontrolnej EFS w zakresie prawidłowego stosowania zasad i procedur kontrolnych;
 - wsparcie w przygotowaniu przeprowadzenia audytu zewnętrznego SPO RZL przez niezależną firmę;
 - zatrudnienie personelu w Instytucji Zarządzającej, Instytucjach Pośredniczących oraz w Instytucjach Wdrażających odpowiedzialnych za kontrolę finansową SPO RZL.

Beneficjentami działania są: Instytucja Zarządzająca SPO RZL, Instytucje wdrażające SPO RZL, Instytucje Pośredniczące SPO RZL, Komitet Monitorujący SPO RZL, Komitety Sterujące, komisje oceny projektów, komórki audytu wewnętrznego oraz Jednostka Monitorująco-Kontrolna EFS.

O środki w ramach tego działania mogą ubiegać się: Krajowy Ośrodek Szkoleniowy EFS (KOSzEFS), Instytucja Zarządzająca SPO RZL, Instytucje Pośredniczące SPO RZL oraz Instytucje Wdrażające SPO RZL.

Celem Działania 3.2 Informacja i promocja działań SPO RZL jest realizacja obowiązków nałożonych na Instytucję Zarządzającą SPO RZL przepisami art. 46 rozporządzenia nr 1260/1999 oraz rozporządzenia nr 1159/2000/WE z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie prowadzenia przez Państwa Członkowskie działań informacyjnych i reklamowych dotyczących pomocy udzielanej z funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 130 z 31.05.2000).

W ramach tego działania realizowane mogą być następujące projekty:

- studia i analizy dotyczące efektywnego monitorowania oraz oceny procesu wdrażania SPO RZL;
- ocena wykorzystania środków określonych w SPO RZL oraz zgodności realizowanych w jego ramach projektów z rozporządzeniami i politykami wspólnotowymi;
- wsparcie w zakresie przeprowadzania oceny bieżącej (*on going*) SPO RZL, włącznie z ewaluacją zewnętrzną;
- wydawanie i dystrybucja aktualnych oficjalnych tekstów SPO RZL wraz z podręcznikami zawierającymi wytyczne korzystania ze wsparcia SPO RZL, a także

materiałów informujących o obszarach interwencji Programu oraz o rezultatach pomocy;

- pomoc we wdrażaniu strategii promocji poprzez wsparcie doradcze i organizacyjne;
- pomoc dla regionalnych punktów informacyjnych EFS;
- informowanie potencjalnych odbiorców pomocy, instytucji gospodarczych, handlowych i zawodowych oraz innych organizacji o zawartości pakietu pomocowego i dostępności środków strukturalnych na realizację konkretnych projektów, informowanie o wdrażaniu programu, wprowadzonych zmianach i relokacjach, jak również o usługach oferowanych dla beneficjentów w zakresie przygotowania wniosków, udzielanie informacji dotyczących projektu, przeprowadzanie oceny grup projektów pod kątem ich kwalifikowalności, zgodności z rozporządzeniami UE i politykami wspólnotowymi.

Odbiorcami pomocy są następujące podmioty: Instytucja Zarządzająca SPO RZL, Instytucje Wdrażające SPO RZL, Instytucje Pośredniczące SPO RZL, punkty informacyjno-doradcze w Instytucjach Wdrażających, sieć krajowych i regionalnych punktów informacyjnych EFS, beneficjenci, instytucje gospodarcze, handlowe, zawodowe, inne organizacje społeczne i gospodarcze.

Projekty mogą być składane przez Instytucję Pośredniczącą SPO RZL, Krajowy Ośrodek Szkoleniowy EFS(KOSzEFS) i Regionalne Ośrodki Szkoleniowe EFS (ROSzEFS).

Działanie 3.3 **Zakup sprzętu komputerowego** ma na celu zapewnienie sprzętu komputerowego i wyposażenia elektronicznego, niezbędnego dla właściwego wypełnienia zadań związanych z zarządzaniem środkami EFS przez Instytucję Zarządzającą SPO RZL, Instytucje Pośredniczące oraz Instytucje Wdrażające.

Pomoc w ramach tego działania przyznana może zostać Instytucji Zarządzającej, Instytucjom Pośredniczącym oraz Instytucjom Wdrażającym, w ramach projektów składanych przez te instytucje.

Powyższe zapisy zostały skonkretyzowane w Uzupełnieniu Programu (rozporządzenie MGiP z dnia 11 sierpnia 2004, Dz.U. 197 poz. 2024) i skorygowane w nowelizacji UP (rozporządzenia MGiP z dnia 22 lutego 2004, Dz.U. 40, poz. 382)

Instytucja Wdrażającą dla działań pomocy technicznej ustanowiono Departament Wdrażania EFS w MGiP.

Dla Działania 3.1 wyłoniono cztery schematy.

Schemat a. Beneficjentem jest wyłącznie IZ. Dopuszczalne typy projektów to:

- 1/ doradztwo dla Instytucji Zarządzającej SPO RZL, Komitetów Sterujących w zakresie metod weryfikacji i wyboru projektów, które kwalifikują się do wsparcia w ramach SPO RZL,
- 2/ doradztwo w zakresie usprawniania systemu zarządzania SPO RZL, łącznie z opracowywaniem analiz dotyczących przyjętego systemu zarządzania,
- 3/ doradztwo w zakresie zapewniania prawidłowości realizowanych w ramach SPO RZL Działań i operacji, uwzględniające wymagania prawne – wspólnotowe oraz krajowe,
- 4/ szkolenia i inne formy kształcenia dla pracowników Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących oraz Instytucji Wdrażających, uczestniczących w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL,
- 5/ obsługa prac Komitetu Monitorującego SPO RZL z uwzględnieniem kosztów administracyjnych, kosztów organizacji spotkań oraz kosztów związanych z pracą Komitetu Monitorującego SPO RZL,

6/ obsługa prac Komitetów Sterujących SPO RZL z uwzględnieniem kosztów administracyjnych, kosztów organizacji spotkań oraz kosztów związanych z pracą Komitetów,

7/ doradztwo w zakresie opracowywania dla Komisji Europejskiej rocznych sprawozdań z wdrażania SPO RZL, w szczególności w zakresie opracowywania zestawień dotyczących wskaźników monitorowania SPO RZL i opisu rezultatów programu,

8/ doradztwo w zakresie zapewniania prawidłowego monitorowania Działań określonych w SPO RZL, łącznie z uaktualnianiem rozwiązań systemowych,

9/ pomoc doradcza oraz szkolenia dla komórek audytu wewnętrznego i Jednostki Monitorująco - Kontrolnej EFS w zakresie prawidłowego stosowania obowiązujących zasad i procedur kontrolnych,

10/ przeprowadzenie audytu zewnętrznego SPO RZL.

Schemat b. Beneficjentem jest PARP – KOSzEFS. Dopuszczalne typy projektów to:

1/ pomoc doradcza i szkolenia w zakresie oceny projektów pod kątem ich kwalifikowalności oraz zgodności z prawem UE i politykami wspólnotowymi,

2/ bieżąca pomoc doradcza w zakresie wdrażania SPO RZL dla Instytucji Wdrażających,

3/ szkolenia ogólne i specjalistyczne dla przedstawicieli Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących oraz instytucji pełniących rolę Instytucji Wdrażającej w zakresie zarządzania i wdrażania SPO RZL,

4/ szkolenia dla członków Komitetów Monitorujących SPO RZL oraz Komitetów Sterujących,

5/ organizowanie seminariów i konferencji,

6/ pomoc doradcza dla Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących oraz Instytucji Wdrażających w zakresie monitorowania i ewaluacji Działań w ramach SPO RZL.

Schemat c. Beneficjentami są IZ, IP i IW, a typ projektu to wsparcie kadrowe dla tych instytucji.

Schemat d. Beneficjenci to IP w MENiS oraz wszystkie IW, a projekty dotyczyć mogą

1/ doradztwa dla Komisji Oceny Projektów w zakresie metod wyboru projektów, które kwalifikują się do wsparcia w ramach SPO RZL oraz

2/ przeprowadzania audytu zewnętrznego dla Instytucji Wdrażających.

Dla Działania 3.2 określono trzy schematy:

Schemat a. Beneficjentem jest Departament Zarządzania EFS (IZ).

- informowanie oraz szkolenia w zakresie opracowywania przez Instytucję Zarządzającą aktualnych oficjalnych tekstów SPO RZL i innych dokumentów programowych wraz z podręcznikami zawierającymi wytyczne korzystania ze środków określonych w SPO RZL,
- wydawanie i dystrybucja opracowywanych przez Instytucję Zarządzającą aktualnych oficjalnych tekstów SPO RZL wraz z podręcznikami zawierającymi wytyczne korzystania ze środków określonych w SPO RZL,
- informowanie i szkolenia w zakresie opracowywania materiałów informacyjnych o obszarach interwencji SPO RZL oraz rezultatach wsparcia udzielanego w ramach SPO RZL,
- wydawanie oraz dystrybucja materiałów informacyjnych o obszarach interwencji SPO RZL oraz rezultatach wsparcia udzielanego w ramach SPO RZL,
- opracowanie i wdrożenie systemu bieżącego informowania o realizacji SPO RZL, jego zmianach oraz realokacjach określonych w SPO RZL środków,

- pomoc doradcza w zakresie tworzenia szczegółowych planów promocji SPO RZL,
- pomoc doradcza i szkolenia w zakresie dostarczania informacji o możliwościach uzyskania wsparcia w ramach SPO RZL, przygotowywania wniosków, udzielania porad na temat wniosku,
- wsparcie realizacji strategii promocji poprzez pomoc doradczą i wsparcie organizacyjne w zakresie:
 - = komunikacji zewnętrznej, w tym: obsługa, aktualizacja i rozwój strony internetowej poświęconej EFS oraz wsparcie przy organizacji spotkań informacyjnych Instytucji Wdrażających SPO RZL,
 - = komunikacji wewnętrznej, w tym: wsparcie dla Informacyjnej Grupy Roboczej, wsparcie organizacji seminariów informacyjnych dla pracowników i warsztatów medialnych dla urzędników wyższego szczebla, opracowywanie i wydawanie bieżących materiałów informacyjnych,
- organizacja spotkań tematycznych służących informowaniu i promocji SPO RZL i EFS,
- pomoc doradcza oraz szkolenia oraz inne formy kształcenia w zakresie prowadzenia przez Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące i Instytucje Wdrażające bieżącej (on-going) oceny SPO RZL,
- opracowywanie studiów i analiz dla Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących oraz Instytucji Wdrażających w zakresie:
 - = efektywnego monitorowania oraz właściwej oceny procesu wdrażania SPO RZL,
 - = wykorzystania środków określonych w SPO RZL oraz zgodności realizowanych w jego ramach projektów z prawem europejskim i politykami wspólnotowymi.

Schemat b. Beneficjentem jest PARP – KOSzEFS i ROSzEFS

- szkolenia trenerów ROSzEFS,
- pomoc w tworzeniu i utrzymywaniu sieci regionalnych punktów informacyjnych EFS, promujących wiedzę o EFS oraz dostarczających informacji dla beneficjentów w ramach SPO RZL,
- bieżąca pomoc doradcza w zakresie informowania i promowania Działań SPO RZL dla Instytucji Wdrażających,
- pomoc doradcza dla Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących oraz Instytucji Wdrażających w promocji Działań w ramach SPO RZL.

Schemat c. Beneficjenci to IP w MENiS i wszystkie IW.

- tworzenie i utrzymywanie telefonicznych stanowisk informacyjnych (help-desks),
- ocena bieżącej realizacji projektów oraz ocena rezultatów projektów zrealizowanych w ramach Działań SPO RZL,
- organizacja spotkań informacyjnych w tym „dni otwartych”, służących promocji i przejrzystości działań Instytucji Wdrażających Działania SPO RZL,
- przygotowanie i rozpowszechnianie materiałów informacyjnych opracowanych przez Instytucje Wdrażające Działania SPO RZL.

W **Działaniu 3.3** beneficjentami są wszystkie instytucje uczestniczące w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL. Typy dopuszczalnych projektów to:

- zakup i instalacja sprzętu komputerowego, koniecznego do prawidłowego funkcjonowania Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących oraz Instytucji Wdrażających SPO RZL,
- zakup i instalacja pozostałych urządzeń elektronicznych wyposażenia biurowego.

W dokumentach programowych (UP SPO RZL) zdefiniowano trzy procedury aplikowania o środki w ramach pomocy technicznej.

DZIAŁANIE 3.1. a, 3.2. a

Prawo do składania wniosków ma wyłącznie Departament Zarządzania EFS. Wniosek powinien być przygotowywany przy wsparciu i współpracy ze strony potencjalnych beneficjentów ostatecznych pomocy technicznej.

Departament Wdrażania EFS dokonuje weryfikacji formalnej, a następnie kieruje do Instytucji Pośredniczącej, która przedkłada wniosek pod obrady Komitetu Sterującego. KS opiniuje i wydaje dla IZ rekomendację. Na tej podstawie Instytucja Zarządzająca wydaje decyzję o zatwierdzeniu bądź odrzuceniu projektu. Departament Zarządzania EFS odpowiada za przeprowadzenie procedury przetargowej mającej na celu wyłonienie wykonawców projektu w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

DZIAŁANIE 3.1. b, 3.2. b

Wniosek KOSzEFS lub ROSzEFS składany jest do Departamentu Wdrażania EFS, który dokonuje weryfikacji formalnej, przesyła do Instytucji Pośredniczącej, która przedkłada wniosek pod obrady Komitetu Sterującego, który wydaje opinię i rekomendację Instytucji Zarządzającej. Na tej podstawie Instytucja Zarządzająca wydaje decyzję o zatwierdzeniu bądź odrzuceniu projektu oraz informuje o decyzji Departament Wdrażania EFS, który podpisuje z beneficjentem (KOSzEFS, ROSzEFS) umowę o dofinansowanie projektu.

DZIAŁANIE 3.1. c

Departament Wdrażania EFS przygotowuje informację o możliwościach ubiegania się o środki z pomocy technicznej na wynagrodzenia dla pracowników dla poszczególnych beneficjentów (w szczególności podział środków na wsparcie zatrudnienia dla poszczególnych beneficjentów). Beneficjenci przygotowują wnioski o wsparcie z pomocy technicznej wraz z opisami stanowisk pracy z uzasadnieniem i propozycją wynagrodzenia. Założono, że wnioski o wsparcie kadrowe będą składane przez beneficjentów raz w roku.

Wnioski składane są w Departamencie Wdrażania EFS, a procedura jest identyczna jak w punkcie powyżej.

DZIAŁANIE 3.1 d, 3.2 c, 3.3

Procedura analogiczna jak dla działania 3.1c

Wnioski o wsparcie z pomocy technicznej przygotowywane są na specjalnych formularzach wniosku o dofinansowanie realizacji projektu z pomocy technicznej w ramach SPO RZL 2004-2006.

W umowie o dofinansowanie projektu określone są warunki płatności. Zgodnie z procedurą przyznawania środków z pomocy technicznej w ramach SPO RZL umowę o dofinansowanie projektów realizowanych przez wojewódzkie urzędy pracy podpisuje Marszałek (lub osoba przez niego upoważniona), a w przypadku innych Instytucji Wdrażających – przedstawiciel zarządu lub kierownik/dyrektor tej instytucji.

Realizacja projektu podlega standardowym procedurom realizacji projektów dofinansowanych z EFS.

3.2.8.2. Wyniki badań przedstawicieli instytucji zaangażowanych we wdrażanie

W toku badania ewaluatorzy uzyskali jednoznacznie pozytywną opinię dotyczącą zdefiniowania charakteru wsparcia z pomocy technicznej, a także generalnie pozytywną opinię dotyczącą podziału środków i innych aspektów realizacji. Żaden z badanych nie wskazał zbędnych typów projektów.

Najwyżej oceniano możliwość wsparcia kadrowego, finansowania takich zadań jak audyt zewnętrzny czy zakup sprzętu (niezależnie od faktu, że dotychczas ten typ projektów w zasadzie nie jest realizowany).

Na podstawie wyników badania ankietowego można wskazać typy działań, finansowanych z Pomocy technicznej, które objęły największą liczbę pracowników (B4). Najwięcej osób korzystało ze szkoleń (61,4% wskazań), z finansowania własnego etatu (50,5%), z nowego sprzętu²² (49,0%). Znikoma liczba osób (4,1% wskazań) korzystała z pomocy doradczej finansowanej z Pomocy technicznej.

Jednak także to samo badanie ankietowe, nie potwierdziło optymistycznej opinii na temat właściwego wykorzystania środków Pomocy technicznej - wśród respondentów przeważa opinia, że środki pomocy technicznej nie są do końca właściwie zagospodarowane (D10).

D10 Uważam, że środki pomocy technicznej nie są do końca dobrze zagospodarowane

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
40,9%	57,3%	0,25	379

Uwagę ewaluatorów natomiast zwrócił fakt, że badani wyraźnie inaczej postrzegają rolę i znaczenie działania 3.1 i działania 3.2. Mianowicie pytani o ocenę znaczenia projektów z pomocy technicznej w gruncie rzeczy koncentrują się na tych, które w sposób bezpośredni dotyczą usprawnienia czy ułatwienia ich codziennej pracy (zwiększenie zatrudnienia, sprzęt, szkolenia itp.), traktując działania skierowane „na zewnątrz” systemu jako całkowicie odrębną kategorię (odrębny priorytet). Jest to zrozumiałe odmiennym charakterem projektów i odmiennością ich odbiorców, ale też świadczy o niepełnym zrozumieniu idei pomocy technicznej.

Respondenci nie wykazywali także świadomości swoich teoretycznych możliwości wpływania na kształt projektów w ramach schematów (a) Działania 3.1 i 3.2. Zapisy U SPO RZL stanowią, że wnioski o dofinansowanie projektów w tych przypadkach przygotowuje IZ „przy wsparciu i współpracy potencjalnych beneficjentów ostatecznych”. Na pytanie o sposób konsultowania zawartości projektów w tym obszarze respondenci najczęściej stwierdzali, że są to projekty IZ, nie zgłaszając zastrzeżeń co do braku konsultacji ze względu na uznanie braku swoich uprawnień w tym zakresie. Ewaluatorzy mają świadomość, że badani respondenci stanowią niewielką grupę wszystkich pracowników zainteresowanych instytucji i istnieje prawdopodobieństwo, że nie są zorientowani we wszystkich aspektach współpracy

²² Ta stosunkowo wysoka wartość wynika z tego, że respondenci prawdopodobnie rozróżniają sprzęt kupionego z programu Phare, od sprzętu kupionego ze środków Priorytetu 3 SPO RZL.

między szczeblami systemu zarządzania i wdrażania, jednakże ta sytuacja zasługuje na komentarz. Zdaniem ewaluatorów przytoczony zapis dokumentów programowych jest istotny i powinien być realizowany w pełni.

Ogólnie pozytywna ocena zakresu wsparcia w ramach pomocy technicznej nie oznacza jednak, że nie ma pomysłów i potrzeb dotyczących jego poszerzenia czy wzbogacenia. Badani pracownicy Instytucji Wdrażających zwracali uwagę na potrzebę stworzenia możliwości zakupu usług doradczych z dziedziny prawa, zwłaszcza na potrzeby Komisji Oceny Projektów. Szczególnie silnie podkreślano potrzebę zakupu usług dotyczących zamówień publicznych. Wystąpiła także potrzeba zakupu ekspertyz specjalistycznych, dotyczących zawartości zgłaszanych projektów. Choć z drugiej strony należy odnotować głos jednego z badanych, że w ramach opisanych w dokumentach typów projektów jest możliwość sfinansowania każdego niezbędnego typu wsparcia („wszystko, co jest potrzebne, da się sfinansować”); dodać jednak trzeba, że była to wypowiedź pracownika IZ, której możliwości są większe. Odnotowano także zastrzeżenia dotyczące szczegółowych kryteriów kwalifikowalności wydatków: np. brak możliwości finansowania kosztów delegacji związanych z organizacją spotkań informacyjnych i kontrolą, brak możliwości finansowania stanowisk pracy w obszarze informacji i promocji, duży obszar wątpliwości (niepewności) co do kwalifikowalności poszczególnych zadań przewidywanych dla pracowników zatrudnianych w ramach pomocy technicznej.

W prowadzonych wywiadach spotkaliśmy się także z opiniami (mniejszościowymi), że:

- dopuszczalne typy projektów nie są zgodne z potrzebami IW (jednak bez wskazania innych – potrzebnych),
- środków jest generalnie za mało, a ich podział nie jest przejrzysty,
- Komitet Sterujący nie rozumie potrzeb IW,
- miejsc na szkoleniach jest za mało, a ich podział jest mało przejrzysty,
- zbyt wiele jest szkoleń prowadzonych przez zagranicznych wykładowców, a za mało krajowych²³.

Odnotowano także problem związany z pozyskaniem środków na prefinansowanie projektu, co stało się powodem opóźnień w ich uruchamianiu.

Badani wysoko oceniają możliwość finansowania różnych typów projektów w ramach Działania 2.3. Pytani o ewentualne ryzyko dublowania się inicjatyw Instytucji Zarządzającej i Instytucji Wdrażających jednoznacznie stwierdzali, że nie ma takiego ryzyka, bowiem działania IZ odnoszą się do promocji EFS i SPO RZL jako całości, natomiast inicjatywy IW odnoszą się do promocji specyficznych celów poszczególnych Działań. Podkreślano komplementarność tych prac.

Poniżej próba usystematyzowania wypowiedzi badanych według poszczególnych schematów zdefiniowanych dla pomocy technicznej:

3.1 a.

- brak projektów doradczych, zauważalnych z poziomu IW,
- projekty (projekt) IZ nie są konsultowane z pozostałymi instytucjami,

3.1.b. (uwaga: schemat nie jest uruchomiony; respondenci prawdopodobnie mieli na myśli szkolenia w ramach Phare)

²³ Prawdopodobnie respondent w tym przypadku pomylił szkolenia organizowane w ramach pomocy technicznej SPO RZL ze szkoleniami realizowanymi w ramach twinningowego projektu pomocy technicznej dla SPO RZL, finansowanego ze środków Phare

- za mało szkoleń,
- podział miejsc na szkoleniach mało przejrzysty,
- nie systematyczne działania,
- działania niekompleksowe

3.1.c.

- najważniejszy i najbardziej pożyteczny typ wsparcia,
- niejasności dotyczące kwalifikowalności niektórych zadań,
- brak możliwości finansowania części zadań (stanowiska ds. promocji, koszty delegacji na spotkania informacyjne, koszty delegacji związanych z prowadzeniem kontroli),
- narzucona wielkość środków, nie odpowiadająca potrzebom,
- niejasny podział środków,
- zbędny ogranicznik dotyczący minimalnej wartości projektu²⁴
- zbyt długa procedura akceptacji wniosków.

3.1.d

- brak możliwości finansowania kosztów ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie projektów.

3.2.a

bez uwag

3.2.a

bez uwag (schemat nie uruchomiony)

3.2.c

- brak możliwości finansowania niektórych kosztów (kwalifikowane są koszty związane z organizowaniem spotkań, ale już koszty odnoszące się do ich merytorycznej realizacji – nie)

3.3

- za mało środków

3.2.8.3. Wyniki analizy dokumentów

Ewaluatorzy dokonali analizy dokumentów dotyczących prac Komitetu Sterującego dla Priorytetu 3 w celu weryfikacji tezy o skuteczności zaprojektowanego systemu udzielania wsparcia z pomocy technicznej. Dodatkowo teza ta była weryfikowana poprzez analizę wywiadów prowadzonych z przedstawicielami Komitetu Sterującego, a także opinie na ten temat wyrażane przez przedstawicieli beneficjentów ostatecznych pomocy technicznej.

Analiza protokołów z posiedzeń KS wykazała przede wszystkim, że pod obrady KS bardzo często trafiają wnioski nie zweryfikowane rzetelnie pod względem formalnym i nie spełniające kryterium wysokiej jakości – w wielu bowiem przypadkach KS zmuszony był kwestionować kwalifikowalność typu wsparcia, rodzaje wydatków, niejasności opisów przewidywanego typu wsparcia.

²⁴ Ograniczenie usunięte w trakcie wdrażania, w ramach nowelizacji U SPO RZL

Na tle tych uwag ewaluatorzy wyrażają zastrzeżenie co do nałożenia na społeczne zewnętrzne gremium obowiązków takich samych, jak na Komisje Oceny Projektów – a więc związane z weryfikacją kwalifikowalności wydatków. Doświadczenia KOP wskazują, że są to kwestie stanowiące jedną z najpoważniejszych trudności w pracach KOP, pomimo ich stałej dostępności do interpretacji i innych dokumentów formalnych. Badani członkowie KS zwracali uwagę na to, że nie byli przygotowani do pełnienia swej roli, że nie mają dostępu do aktualnej wiedzy na temat szczegółów wdrażania i z tego względu nie czują pewnie w roli oceniających. Zdaniem ewaluatorów weryfikacja kwalifikowalności w przypadku projektów pomocy technicznej odbywać się powinna łącznie z weryfikacją formalną.

Poniżej prezentujemy zestawienie danych o wnioskach ocenionych pozytywnie, ocenionych pozytywnie ale pod warunkiem dokonania rekomendowanych zmian i ocenionych negatywnie.

Posiedzenie KS	Liczba wniosków	Opinia pozytywna	Warunkowa opinia pozytywna ²⁵	Wnioski do których zgłoszono uwagi wymagające ponownego rozpatrzenia*	Opinia negatywna
I	20	11	7	-	2
II	9	8	1	-	-
III	23	11	11	1	-
IV	19	3	12	1	3
	4 (wnioski o zmiany w projektach)	3	1	-	-
V	20	13	7	-	-
	7 (wnioski o zmiany w projektach)	6	1	-	-
Łącznie	102	55	40	2	5

* niejasny status wniosku, wykraczający poza zdefiniowane w dokumentach stany – nie jest to wniosek odrzucony, ale nie jest też rekomendowany do przyjęcia.

Z powyższego zestawienia wynika, że blisko połowa wniosków przedkładanych pod obrady KS nie mogła być przez niego zaakceptowana. Widoczne jest też, że gdyby KS zastosował sztywne podejście do opisanych procedur, to okres pomiędzy złożeniem pierwszej wersji

²⁵ Na dwóch pierwszych posiedzeniach komitetów warunkowa akceptacja wniosku nie wynikała z uchybień wniosku lecz nie rozstrzygniętych warunków finansowania projektu

wniosku a jego akceptacją wydłużyłby się znacznie, bowiem przyjęcie zasady udzielania tzw. rekomendacji warunkowej stanowi odstępstwo od zasad, ale przyspiesza czas akceptacji.

Z drugiej jednak strony stosowanie zasady tzw. rekomendacji warunkowej budzi zastrzeżenia członków Komitetu Sterującego, którzy nie mają przekonania, czy ich rekomendacje są faktycznie uwzględniane, co wywołuje poczucie pozorności uspołecznienia procesu akceptacji.

Zdaniem ewaluatorów praktyka stosowania tzw. rekomendacji warunkowej jest rozwiązaniem słusznym w ramach obecnie zdefiniowanego procesu akceptacji, daje bowiem możliwość szybszego doprowadzenia do uruchomienia projektu. Za niesłuszne ewaluatorzy uważają wprowadzenie dodatkowego „poziomu oceny”, jakim jest zwracanie projektu do poprawek i ponownej oceny, ze względu na nieokreśloność takiego stanu. Taki wniosek powinien zostać odrzucony, powody jego odrzucenia wskazane, co umożliwi projektodawcy ponowne przygotowanie poprawnego wniosku (tak, jak ma to miejsce w powszechnej procedurze konkursowej).

Niejako na marginesie opisywanych kwestii nasuwa się komentarz, że IW – których kluczową rolą jest dokonywanie wyboru dobrych wniosków – same są słabo przygotowane do przygotowywania wniosków.

3.2.8.4. Opinie członków Komitetu Sterującego

W poprzedniej części odwołano się fragmentarycznie do opinii członków KS, z którymi prowadzono wywiady. W niniejszej części dokonane zostanie szczegółowe omówienie uzyskanych w toku wywiadów informacji.

Badani wyrazili duże zastrzeżenia do sposobu prezentowania wniosków na posiedzeniach. Stwierdzili, że wnioski prezentowane są osoby, które ich dobrze nie znają i nie są dobrze przygotowane do tej prezentacji. Stwierdzili także, że osoby te wykazują się słabą znajomością dokumentów programowych a także zasad tworzenia projektów. Dodatkowo jednak zwracali uwagę na niejednoznaczności zapisów dokumentów programowych, utrudniającą ocenę prawidłowości projektu.

Wśród problemów występujących przy ocenie wniosków badani zwracali na znaczące różnice zdań wśród członków KS na temat efektywności kosztowej projektów. Podnosili ponadto kwestie opóźnień w przekazywaniu wniosków do oceny, co skutkuje niewielką ilością czasu na zapoznanie się z dokumentami. Zdaniem jednego z badanych nie ma mechanizmów kontroli zgłaszanych wniosków z celami działań i schematów – ocena dokonywana jest intuicyjnie.

Badani sugerowali zwiększenie częstotliwości posiedzeń KS po to, by zmniejszyć liczbę wniosków omawianych na każdym z nich, a w rezultacie podwyższyć jakość procesu oceny.

3.2.8.5. Analiza sprawozdań z realizacji Priorytetu 3

Ograniczmy się w tej części głównie do danych „miękkich”, dotyczących stwierdzonych w toku realizacji problemów, zgodnie z celem niniejszego rozdziału poświęconego ocenie skuteczności działań Priorytetu.

Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniu za rok 2004, nie uruchamiano schematów (b) w Działaniu 3.1 i 3.2 ze względu na kontynuację podobnych projektów w ramach Phare. Nie uruchomiono także Działania 3.3 – ze względu na zbyt wysoką jak na potrzeby beneficjentów, minimalną wartość projektu. Ze względu na wystąpienie wyższego niż zakładano zapotrzebowania na projekty dotyczące audytu zewnętrznego, dokonano

przesunięcia środków ze schematu (a) do schematu (d) w Działaniu 3.1. W końcu 2004 roku realizowano 48 projektów, kontraktując 52% środków przewidzianych na ten rok.

Problemem w pierwszym okresie wdrażania były przede wszystkim opóźnienia legislacyjne i wynikające z nich opóźnienia w podpisywaniu umów, a także problemy z pozyskaniem środków na prefinansowanie. Dodatkowe wskazane problemy to brak systemu SIMIK, a także duża rotacja pracowników.

W I kwartale uruchomiono schematy (b) oraz Działanie 3.3 (pięć projektów w ramach tego Działania KS rekomendował do akceptacji już w październiku 2004, w tym jeden warunkowo).

W II kwartale 2005 kontynuowano realizację jednego projektu w ramach schematu a Działania 3.1 - Kompleksowe doradztwo, szkolenia i obsługa dla instytucji realizujących SPO RZL (m.in. zrealizowano cykl szkoleń z zakresu zamówień publicznych), realizowano 12 projektów schematu c - wsparcie kadrowe (finansując 174 etaty) oraz realizowano 12 projektów schematu d (2 doradcze dla KOP i 10 związanych z przeprowadzeniem audytu. Na projekty w trakcie realizacji zakontraktowano 46,8% środków przewidzianych na realizację Działania.

W ramach Działania 3.2 kontynuowano realizację dwóch projektów: - Informacja i promocja EFS w latach 2004-2006 (produkcja gadżetów promocyjnych i organizacja konferencji), - Ocena skuteczności i efektywności realizacji SPO RZL w latach 2004-2005 (zlecenie prowadzenia badania ewaluacyjnego nt. systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL, zlecenie badania ewaluacyjnego Działań 1.2 i 1.4, koszty panelu w trakcie konferencji). KS rekomendował w maju projekt PARP w ramach Działania 3.2. schemat b- wsparcie działalności ROSzEFS poprzez uruchomienie szkoleń e-learning. W ramach schematu c realizowano 12 projektów IW oraz IP MENiS, dotyczących produkcji materiałów informacyjnych, organizacji spotkań informacyjnych, działalności help-desk itp. Na realizowane projekty zakontraktowano 54,4% środków przewidzianych na Działanie.

W ramach Działania 3.3 zatwierdzono 2 projekty. Zakontraktowano 5,3% środków przewidzianych na Działanie.

W sierpniu odbyło się kolejne posiedzenie KS. Wśród rekomendowanych do przyjęcia wniosków warto odnotować projekt PARP dotyczący wsparcia Beneficjentów SPO RZL w zakresie stosowania zamówień publicznych (Działanie 3.2 schemat b) oraz rekomendowany warunkowo projekt PARP na szkolenia organizowane przez KOSzEFS (Działanie 3.1 schemat b).

3.2.8.6. Wnioski i rekomendacje

Stwierdzono pewne szczegółowe problemy przy realizacji Priorytetu 3 „Pomoc techniczna”:

- zarówno beneficjenci jak i członkowie KS mają problemy z interpretacją szczegółowych zapisów dokumentów programowych, zwłaszcza w zakresie dopuszczalności wydatków, stwierdzają też pewne braki w zakresie możliwości uznawania niektórych kosztów),
- beneficjenci nie mają wystarczających umiejętności w zakresie przygotowywania dobrych wniosków,
- sposób prezentowania wniosków podczas posiedzeń KS jest słabym punktem systemu – prezentacje są często źle przygotowane, a osoby prezentujące wnioski niewiele o nich wiedzą,
- do momentu przeprowadzania badania nie wykorzystano wielu możliwości jakie stwarzają zapisy dokumentów programowych w obszarze pomocy technicznej (słabą

stroną jest zwłaszcza brak systemu szkoleń dla instytucji uczestniczących we wdrażaniu); uznanie wystarczalności działań realizowanych w ramach projektu Phare okazało się w ocenie ewaluatorów nieuzasadnione,

- nałożenie na KS obowiązku weryfikacji kwalifikowalności wydatków nie zdaje egzaminu z powodu niejasności zapisów dokumentów programowych, słabego przygotowania członków KS do pełnionych przez nich roli, realizowania tych zadań dorywczo, braku czasu na rzetelną analizę dokumentów, a także w pewnej mierze brak zrozumienia istoty pomocy technicznej,
- z powyższych względów przyjęcie zasady opiniowania wniosków z zakresu pomocy technicznej przez gremium społeczne nie wydaje się najlepszym rozwiązaniem, nie jest tu bowiem niezbędny mechanizm kontroli społecznej, ponieważ typy wsparcia są wąsko zdefiniowane, a przedkładane projekty nie konkurują ze sobą,
- IZ nie komunikuje się z pozostałymi beneficjentami pomocy technicznej w sposób wystarczający, a zwłaszcza w obszarze schematów a Działania 3.1 i 3.2.

Rekomendacje

Ewaluatorzy przedkładają następujące rekomendacje:

- niezbędne jest wzmocnienie systemu wewnętrznej informacji o wszystkich możliwościach, jakie stwarza pomoc techniczna (promocja wewnętrzna – w ramach systemu wdrażania),
- przydatne jest opracowanie uporządkowanej informacji o kwalifikowalności typów projektów i wydatków, należy jednak unikać nadmiernej szczegółowości, aby nie usztywnić systemu i nie stwarzać ryzyka odrzucenia w przyszłości rozliczenia części kosztów jako niekwalifikowalnych,
- należy przyspieszyć wdrażanie pełnego zakresu wsparcia w ramach schematu a i b Działania 3.1 (w odniesieniu do Działania 3.2 nasze badanie będzie pogłębione w Fazie III i wówczas dopiero możliwe będzie jednoznaczne dokonanie oceny w tym zakresie),
- rozważyć należy rezygnację z tzw. uspołecznienia procesu wdrażania pomocy technicznej; gdyby to jednak okazało się nie możliwe z racji nadrzędnych, a także zanim dokonana zostanie weryfikacja tego pomysłu, pilnie należy:
 - zintensyfikować szkolenia dla członków KS,
 - opracować i upowszechnić wśród członków KS przejrzyste syntetyczne opracowania dotyczące celów pomocy technicznej, możliwych form wsparcia, kwalifikowalności kosztów itp.,
 - zwoływać posiedzenia częściej, o ile następuje zwiększony napływ wniosków,
 - przestrzegać terminów przekazywania wniosków przewidzianych do dyskusji na posiedzeniu KS,
 - zwrócić większą uwagę na jakość prezentacji wniosków na posiedzeniach KS,
- rozważyć należy możliwość przeniesienia obowiązku weryfikacji kwalifikowalności wydatków KS na Instytucję Wdrażającą Priorytet 3,
- zintensyfikować szkolenia dla instytucji – beneficjentów pomocy technicznej z zakresu możliwego wsparcia oraz z zakresu tworzenia projektów i przygotowywania wniosków.

3.2.8.7. Ocena skuteczności pomocy technicznej

Zgodnie z przyjętą metodologią ewaluatorzy starali się odpowiedzieć na następujące pytania:

- *Czy środki finansowe przeznaczone na pomoc techniczną zostały właściwie zaplanowane – jakie obszary z punktu widzenia skutecznego wsparcia zarządzania i wdrażania programu zostały objęte pomocą techniczną? Czy zostały objęte w sposób wystarczający? czy są obszary, które należałoby jeszcze objąć pomocą techniczną?*
- *Jakie instrumenty pomocy technicznej (Działania, schematy, typy projektów) są najskuteczniejsze, a jakie najmniej skuteczne?*
- *Czy system udzielania wsparcia z pomocy technicznej jest właściwie zaprojektowany z punktu widzenia jego skuteczności?*
- *Czy środki pomocy technicznej są właściwie wykorzystywane przez beneficjentów?*

Badanie pozwala na generalnie pozytywną ocenę zaprojektowanego zakresu pomocy technicznej. Ewaluatorzy nie stwierdzili luk w stworzonych możliwościach wsparcia (może z wyjątkiem możliwości zatrudniania ekspertów do pracy w Komisjach Oceny Projektów, nie stwierdzili też występowania zbędnych typów projektów. Stwierdzają więc, że zakres wsparcia jest zaprojektowany właściwie. Badanie nie wykazało sytuacji niewłaściwego wykorzystywania środków przez beneficjentów, pozwoliło natomiast na odnotowanie ogólnie dobrej oceny beneficjentów wobec stworzonych możliwości wsparcia. Trudność w ocenie skuteczności wdrażania Priorytetu 3 „Pomoc techniczna” stwarza fakt, że w Uzupełnieniu programu nie zdefiniowano żadnych wskaźników na poziomie produktów, rezultatów i oddziaływania.

3.2.9. Samoocena systemu zarządzania i wdrażania dokonana przez pracowników

Terminowość realizacji programu

Generalnie 34,7% respondentów badania ankietowego pracowników systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL uważa (C5), że nie ma opóźnień we wdrażaniu programu. 44,8% respondentów uważa, że występują opóźnienia w realizacji programu SPO RZL, natomiast 18,7% nie ma zdania na ten temat. Wśród kadry kierowniczej odpowiedni odsetek powyższych opinii jest zbliżony i wynosi: 30,0%, 56,7%, 10,0%. Występuje wyraźna różnica poglądów na ten temat pomiędzy WUP a pozostałymi instytucjami tworzącymi system zarządzania i wdrażania SPO RZL. Odsetek tych opinii wśród WUP wynosi odpowiednio: 44,8%, 30,6%, 22,8%. Ten umiarkowany optymizm wynika zapewne z faktu, że WUP są znacznie zaawansowane we wdrażaniu Działów 1.2 i 1.3. Pozostałe instytucje systemu zarządzania i wdrażania mają bardziej pesymistyczne poglądy na temat zgodności stopnia zaawansowania realizacji programu z planem; tylko 11,9% respondentów jest zdania, że „wdrażanie przebiega zgodnie z planem”, a aż 77,1 uważa, że wdrażanie jest opóźnione (9,3% nie ma zdania na ten temat). Co więcej co czwarty respondent (25,4%) uważa, że opóźnienie będzie trudne do nadrobienia. Najwięcej respondentów wyrażających takie obawy odnotowano w Instytucji Pośredniczącej MENiS (40,0%), DWF MGIP (33,3%), Biurze Wdrażania w MENiS (26,7%) i w PARP (24,1%). Warto odnotować, że w Departamencie Zarządzania EFS w MGIP (Instytucja Zarządzająca) co piąty respondent (20,8%) uważa, że nie ma opóźnień we wdrażaniu programu.

Terminowość wykonywania zadań

Respondenci generalnie twierdzą, że oni osobiście (73,3%,) jak również i ich dział/zespół (67,8% „rzadko” lub „nigdy”) nie ma problemów z dotrzymaniem terminów wykonania postawionych przed nimi zadań. Jeśli takie opóźnienia się pojawiają, to wynikają głównie z nierealistycznego wyznaczenia terminów wykonania zadań (pozycja w rankingu -1. z 6, ocena - 2,99²⁶).

Respondenci twierdzą, że praca przy wdrażaniu SPO RZL jest dobrze zorganizowana (D5, D42, D20), choć w pytaniu o przyczyny opóźnień, część respondentów wskazała, złą organizację pracy jako jedną z przyczyn (w rankingu przyczyn opóźnień złą organizacja pracy znalazła się na ostatnim 6. miejscu, z oceną 0,72).

D5 Praca przy wdrażaniu SPO RZL jest dobrze zorganizowana

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
35,5%	63,7%	0,28	383

D42 W naszej instytucji tracimy dużo czasu ze względu na złą organizację pracy

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
61,4%	37,8%	-0,26	383

D20 Częste zmiany organizacyjne, które spotykają mnie w mojej pracy, obniżają moją efektywność

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
61,1%	38,1%	-0,30	383

Respondenci uważają, że istotny wpływ na opóźnienia mają spiętrzenia zadań (C4, ranking – 4. z 6, ocena - 2,53 i pyt. D3), jednak w większości są zdania, że ich dział dobrze sobie radzi w sytuacjach spiętrzenia zadań (D52)

²⁶ W skali 0 – brak wskazania przez respondenta, do 6 -wskazana na pierwszej pozycji przez respondenta

D3 Sytuacje spiętrzenia zadań (np. wynikające z napływania wniosków Beneficjentów w tym samym czasie) zupełnie zaburzają pracę mojego działu

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
42,7%	56,0%	0,23	381

D52 Mój dział dobrze daje sobie radę z sytuacjach spiętrzenia zadań

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
19,4%	79,8%	0,70	383

Jakość wykonywanej pracy

Niska jakość informacji i dokumentów przepływających w systemie, była już dyskutowana w Rozdziale 3.2.4. Ocena przepływu informacji. W tym miejscu zwracamy dodatkowo uwagę, że respondenci uznali to za jedną z ważnych przyczyn obniżenia efektywności wykonywania zadań („Dane dostarczane przez innych są złej jakości i traci się za dużo czasu na korekty” ranking 3. z 6, ocena – 2,67)

Spójność systemu

Generalnie w badaniach ankietowych respondenci nie wskazywali na niespójności w przebiegu procesów wdrażania, zarówno na poziomie własnej instytucji (D34), jak i między instytucjami (D47)

D34 Mam wrażenie, że niektóre moje czynności zawodowe są dublowane przez inne osoby zajmujące się SPO RZL

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
71,2%	27,7%	-0,54	382

D47 Uważam, że niektóre czynności są dublowane przez różne instytucje zaangażowane we wdrażanie SPO RZL

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
59,3%	36,3%	-0,22	369

Ocena Instytucji Zarządzającej

Przeważa opinia, że Instytucja Zarządzająca nie daje silnego wsparcia i pomocy podległym instytucjom (D11)

D11 Instytucja Zarządzająca SPO RZL daje silne wsparcie i pomoc osobom zajmującym się SPO RZL w podległych instytucjach

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
64,2%	33,4%	-0,419	377

Wykonywanie zadań zgodnie z procedurami, które są znane pracownikom, stosowane i odpowiednie

Respondenci deklarują, że znają (D39) i stosują (D19) pisemne procedury dotyczące wykonywanych przez nich czynności. Zdania na temat tych procedur obowiązujących z SPO RZL, jako nadmiernie biurokratycznych, powodujących obniżenie efektywności wdrażania (D55), są podzielone.

D19 Kiedy nie wiem jak postąpić, najczęściej sprawdzam to w księdze procedur

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
43,5%	55,7%	0,11	383

D39 Znam pisemne procedury, które dotyczą wykonywanych przeze mnie zadań i czynności zawodowych

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
10,1%	89,4%	1,14	384

D55 W mojej pracy muszę przestrzegać zbyt wielu przepisów i procedur, przez co organizacja pracy i jej efektywność są obniżone

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
52,3%	46,4%	-0,01	381

Nadzór i kontrola

W opinii zdecydowanej większości respondentów istnieje właściwy nadzór i kontrola realizowanych działań, na poziomie instytucji respondentów (D17, D8)

D17 W moim dziale / zespole istnieje odpowiedni nadzór i kontrola realizowanych działań

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
19,9%	79,5%	0,79	384

D8 Jeśli w mojej pracy popełnię błąd, to mogę liczyć, że ktoś go zauważy i poprawi

zdecydowanie się nie zgadzam (-2) lub raczej się nie zgadzam (-1)	raczej się zgadzam (1) lub zdecydowanie się zgadzam (2)	średnia rozkładu wskazań (-2,-1,1,2)	Razem odpowiedzi (N)
25,9%	73,6%	0,62	384

3.2.10. Bariery i problemy organizacyjne występujące w SPO RZL w ocenie pracowników,

W trakcie wywiadów indywidualnych dotyczących sposobu realizacji zadań przez instytucje systemu zarządzania i wdrażania ewaluatorzy dokonywali identyfikacji obszarów problemowych w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL. Po zadaniu pytań zgodnych z właściwym scenariuszem wywiadu, ewaluator ustalał z respondentem jakie najważniejsze problemy zostały zidentyfikowane podczas wywiadu, a następnie prosił respondenta o dokonanie oceny: -istotności każdego problemów w skali 1 do 5; - prawdopodobieństwa wystąpienia w skali 1 do 5; skuteczności obecnie stosowanych metod zapobiegania występowania problemu (skala odwrócona 5-1).

Załącznik nr 4 przedstawia pełną listę problemów zidentyfikowanych podczas wywiadów indywidualnych wraz z ocenami ich ważności dokonanymi przez respondentów.

Poniżej zaprezentowane zostały problemy, które pojawiały się w wypowiedziach kilku uczestników badania i/lub uzyskały najwyższą ilość punktów (uznane zostały za najważniejsze przez respondentów). Ze względu na różnicę charakteru realizowanych zadań zestawienie zaprezentowane oddzielnie dla Instytucji Wdrażających, oddzielnie dla Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczących oraz osobno dla Komitetu Monitorującego i Komitetów Sterujących.

Tabele prezentują wskazane przez uczestników systemu główne bariery wraz z sumą punktów w zależności od ich ważności, liczbę wskazań w trakcie wywiadów indywidualnych oraz ich pozycję na listach zidentyfikowanych problemów w poszczególnych instytucjach. W podajemy tylko po 6 głównych problemów dla każdego typu instytucji, które w przypadku:

-Instytucji Zarządzającej: były tożsame w minimum trzech wypowiedziach, a ich łączna nota przekraczała 150 punktów;

-IP i IZ: były tożsame w minimum dwóch wypowiedziach lub ich łączna nota wynosiła przynajmniej 100 punktów.

- Komitetów: były wskazane w minimum dwóch wywiadach.

Zdajemy sobie sprawę, że przyjęte zasady selekcji nie są jednakowe dla wszystkich grup instytucji ale przyjęcie jednakowych zasad nie było możliwe choćby ze względu na różną liczbę wywiadów przeprowadzona w różnych grupach instytucji. Dzięki przyjętej „metodologii” sądzimy, że prezentujemy w tym miejscu najważniejsze bariery, jednak zainteresowanych odsyłamy do Załącznika 4, gdzie prezentujemy ich pełen katalog.

Problemy najczęściej wskazywane przez pracowników Instytucji Wdrażających

L.p.	Problem	suma pkt.	liczba wskazań	pozycje na listach problemów
1	Problemy/ braki kadrowe	313	7	1,2,3,3,3,4,5
2	Opóźnienia w terminach sprawozdań	313	5	2,2,2,3,9
3	Problemy z SIMIK i generatorem wniosków	256	4	1,1,1,10
4	Niejasność lub zbytnia ogólność procedur postępowania	203	4	1,2,5,6
5	Niska jakość wniosków otrzymywanych od Beneficjentów	194	5	1,2,4,7,7
6	Niewłaściwy przepływ informacji z IZ do IW	170	3	1,4,5

Problemy najczęściej wskazywane przez pracowników Instytucji Pośredniczących i Instytucji Zarządzającej

L.p.	Problem	suma pkt.	liczba wskazań	pozycje na listach problemów
1	Zbyt duża swoboda projektodawców po zatwierdzeniu projektów	125	1	1
2	Czasochłonne i długotrwałe procedury przetargowe	125	1	2
3	Zbyt opóźniony przepływ środków finansowych	108	2	3,4
4	Duże ryzyko spiętrzenia pracy (wnioski o refundacje)	100	1	1
5	Duża rotacja kadr	100	1	3
6	Źle funkcjonujący przepływ informacji z IW do IP	91	2	2,9

Problemy najczęściej wskazywane przez członków Komitetu Monitorującego i Komitetów Sterujących

L.p.	Problem	suma pkt.	liczba wskazań	pozycje na listach problemów
1	Zbyt krótki czas na ocenę wniosków	236	3	1,4,6
2	Nieodpowiednia praca Sekretariatu	228	2	1,3
3	Brak przejrzystości zasad przyznawania środków	225	2	1,2
4	Niestabilność generatora wniosków	225	2	1,2
5	Niewystarczające przygotowanie wnioskodawców do obrad KS (w szczególności do prezentacji projektów własnych)	168	3	4,5,5
6	Niska jakość ocenianych projektów	125	4	4,8,8,11

3.3. Efektywność kosztowa systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL

Analizę przeprowadzono w oparciu o dostępne dane uzyskane od następujących jednostek.

- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Olsztynie
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Gdańsku
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Wałbrzychu
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Zielonej Górze
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Rzeszowie
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie
- Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
- Urzędu Służby Cywilnej
- Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości
- Biura Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu
- Departamentu Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu
- Departamentu Zarządzania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy
- Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy

Urząd Służby Cywilnej, Biuro Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Departament Strategii Edukacyjnej i Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu, Departament Zarządzania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Gospodarki i Pracy przedstawiły niepełne dane dotyczące kosztów administrowania. Podając dane ograniczono się do kosztów wynagrodzeń oraz osobodni przepracowane przy realizacji zadań, natomiast nie udostępniono informacji dotyczących pozostałych kosztów związanych z obsługą administracyjną, jak koszty usług obcych (przykładowo: usługi telefoniczne, szkolenia, media) oraz kosztów materiałów.

Departament Zarządzania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Gospodarki udostępniając dane nie wyodrębnił informacji dotyczącej kosztów Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Pośredniczącej. W trakcie analizy kosztów związanych z zarządzaniem i wdrażaniem nie przeprowadzono oceny wydatków związanych z obsługą Komitetu Monitorującego i Komitetów Sterujących ze względu na brak danych.

Stwierdzono, iż nie było problemów z przygotowaniem informacji dotyczącej kosztów wynagrodzeń oraz liczby przepracowanych przy realizacji zadań osobodni. Duże problemy stanowiło przygotowanie informacji dotyczącej pozostałych kosztów związanych z obsługą administracyjną. Przyczyną problemów jest brak wyodrębnienia w księgach rachunkowych jednostki kosztów administrowania SPO RZL. Koszty wynagrodzeń pracowników związanych

obsługą administracyjną SPO RZL wyliczano na podstawie list płac. Pozostałe koszty administracyjne prezentowane przez Wojewódzkie Urzędy Pracy w większości przypadków zostały oszacowane proporcjonalnie do liczby osób zaangażowanych w obsługę SPO RZL. W pozostałych instytucjach, o których wspomniano powyżej, nie przedstawiono innych kosztów oprócz wynagrodzeń, ze względu na brak możliwości ich wyodrębnienia.

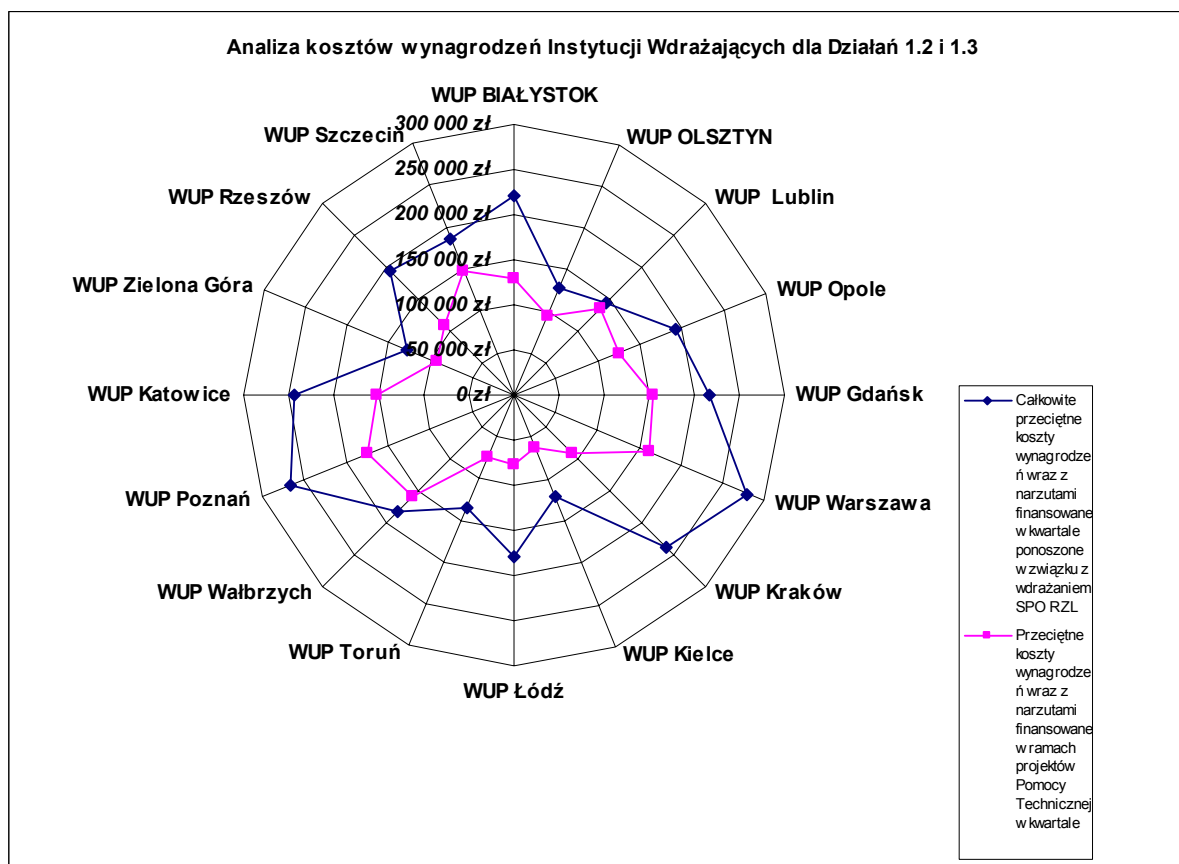
Na podstawie udostępnionych danych przeprowadzono analizę i porównanie kosztów obsługi administracyjnej w podziale na Instytucje Wdrażające Działania 1.2 i 1.3 (Wojewódzkie Urzędy Pracy) oraz pozostałe Instytucje Wdrażające.

Przeprowadzenie odrębnej analizy dla Instytucji Wdrażających Działania 1.2 i 1.3 było podyktowane podobnym rozmiarem podejmowanych działań oraz ich specyfiką.

Analiza kosztów wynagrodzeń Instytucji Wdrażających dla Działania 1.2 i 1.3

Analizie poddano koszty wynagrodzeń z trzech kwartałów (za III i IV kwartał 2004 oraz I kwartał 2005 roku). Średni kwartalny koszt wynagrodzeń Instytucji Wdrażającej związanej z obsługą SPO RZL wynosi 192 tys. zł, a średni koszt wynagrodzeń finansowany z pomocy technicznej wynosi 122 tys. zł.

Na poniższym wykresie zilustrowano wysokość kwartalnych kosztów wynagrodzeń dla poszczególnych Instytucji Wdrażających.



Dane do wykresu

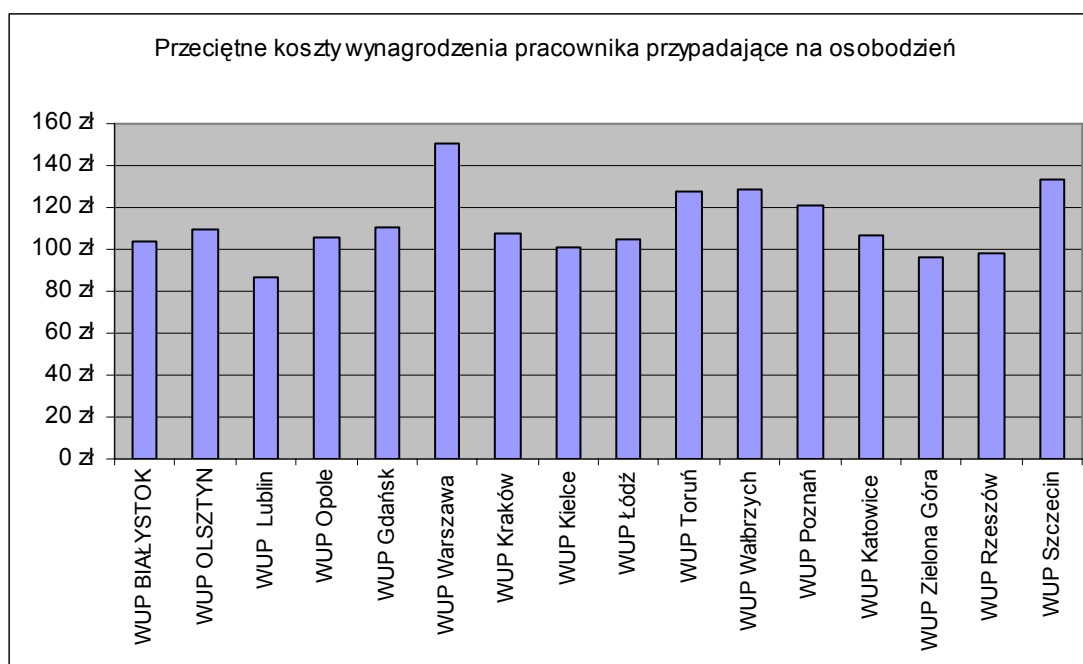
Koszty	WUP BIAŁYSTOK	WUP OLSZTYN	WUP Lublin	WUP Opole	WUP Gdańsk	WUP Warszawa	WUP Kraków	WUP Kielce
Całkowite przeciętne koszty wynagrodzeń wraz z narzutami finansowane w	220 057	128 343	146 381	194 277	216 996	281 255	239 531	120 977

kwartale ponoszone w związku z wdrażaniem SPO RZL								
Przeciętne koszty wynagrodzeń wraz z narzutami finansowane w ramach projektów Pomocy Technicznej w kwartale	128 441	96 710	134 476	124 107	154 913	162 570	92 656	62 787

Koszty	WUP Łódź	WUP Toruń	WUP Wałbrzych	WUP Poznań	WUP Katowice	WUP Zielona Góra	WUP Rzeszów	WUP Szczecin
Całkowite przeciętne koszty wynagrodzeń wraz z narzutami finansowane w kwartale ponoszone w związku z wdrażaniem SPO RZL	179 914	135 918	184 116	266 890	244 075	128 226	196 343	188 525
Przeciętne koszty wynagrodzeń wraz z narzutami finansowane w ramach projektów Pomocy Technicznej w kwartale	76 538	75 753	159 334	174 911	152 887	94 537	110 929	148 817

* Dane w tabeli wyrażano w zł

Na poniższym wykresie zilustrowano koszty wynagrodzeń przypadających na osobodzień dla poszczególnych Instytucji Wdrażających.



Dane do wykresu

zł/ osobodzień	WUP BIAŁYSTOK	WUP OLSZTYN	WUP Lublin	WUP Opole	WUP Gdańsk	WUP Warszawa	WUP Kraków	WUP Kielce
Przeciętne koszty wynagrodzenia pracownika przypadające na osobodzień	103	109	87	106	110	151	108	101

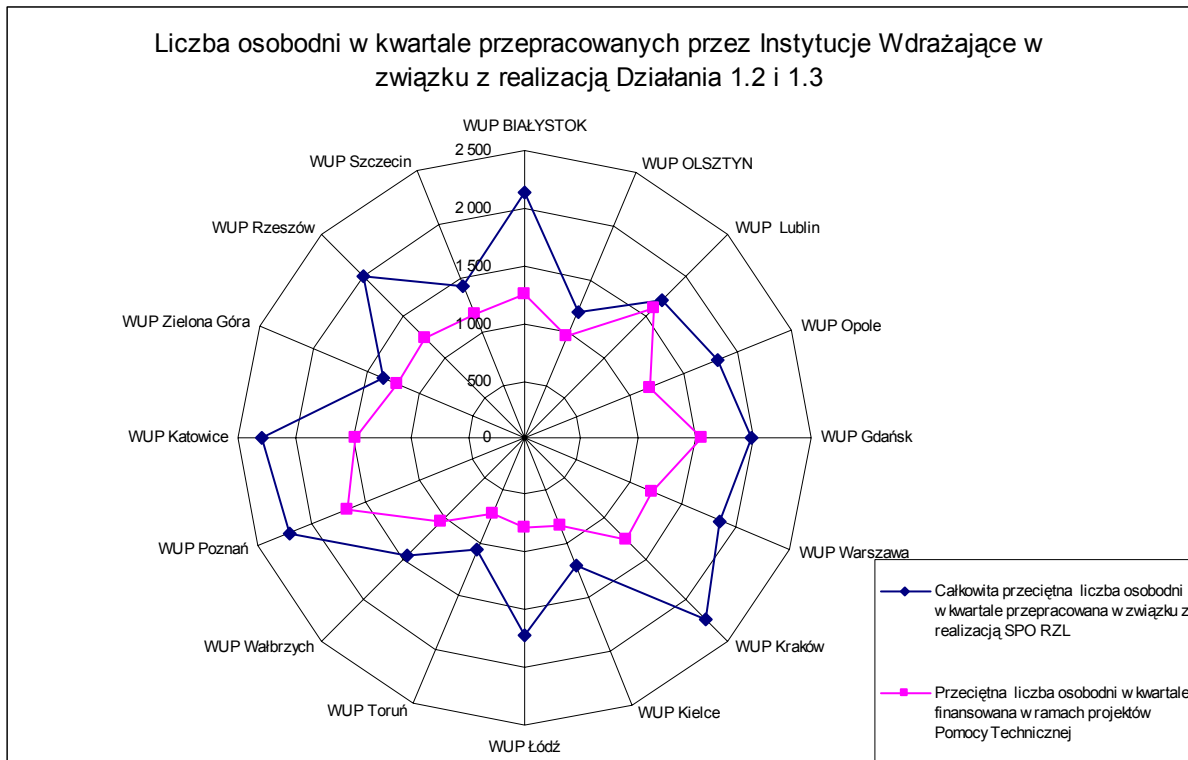
zł/osobodzień	WUP Łódź	WUP Toruń	WUP Wałbrzych	WUP Poznań	WUP Katowice	WUP Zielona Góra	WUP Rzeszów	WUP Łódź
Przeciętne koszty wynagrodzenia pracownika przypadające na	105	128	129	121	107	96	98	133

osobodzień							
------------	--	--	--	--	--	--	--

Dane w tabeli wyrażono w zł

Analiza zasobów ludzkich Instytucji Wdrażających dla Działania 1.2 i 1.3

Na podstawie uzyskanych danych ustalono poziom zaangażowania zasobów ludzkich (osobodni) w proces zarządzania i wdrażania SPO RZL. Przeciętna liczba osobodni w ciągu kwartału kształtuje się na poziomie 1700 osobodni /kwartał.



Dane do wykresu

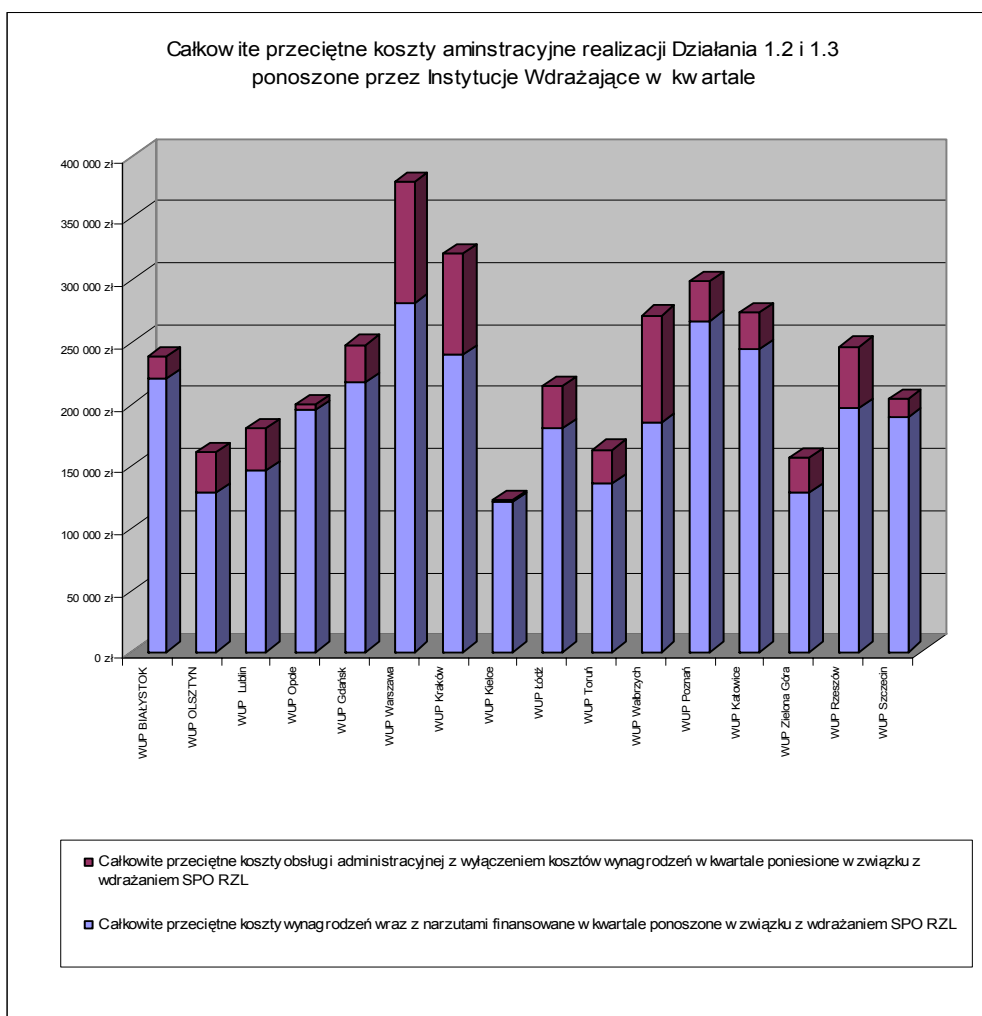
Osobodni/ kwartał	WUP BIAŁYSTOK	WUP OLSZTYN	WUP Lublin	WUP Opole	WUP Gdańsk	WUP Warszawa	WUP Kraków	WUP Kielce
Całkowita przeciętna liczba osobodni w kwartale przepracowana w związku z realizacją SPO RZL	2 128	1 174	1 688	1 830	1 972	1 866	2 221	1 201
Przeciętna liczba osobodni w kwartale finansowana w ramach projektów Pomocy Technicznej	1 249	955	1 589	1 182	1 541	1 194	1 249	808

Osobodni/ kwartał	WUP Łódź	WUP Toruń	WUP Wałbrzych	WUP Poznań	WUP Katowice	WUP Zielona Góra	WUP Rzeszów	WUP Szczecin
Całkowita przeciętna liczba osobodni w kwartale przepracowana w związku z realizacją SPO RZL	1 720	1 062	1 432	2 199	2 287	1 338	2 002	1 418
Przeciętna liczba osobodni w kwartale finansowana w ramach projektów Pomocy Technicznej	781	712	1 034	1 664	1 482	1 194	1 224	1 160

Analiza całkowitych kosztów administrowania w podziale na koszty wynagrodzeń i pozostałe koszty

W wyniku analizy ustalono, iż przeciętny całkowity kwartalny koszt administrowania na jednostkę kształtuje się na poziomie 230 tys. zł, gdzie 192 tys. stanowią koszty wynagrodzeń a 38 tys. pozostałe koszty.

Udział tych kosztów w podziale na Instytucje Wdrażające ilustruje poniższy wykres.



Dane do tabeli

Zł /kwartał	WUP Białystok	WUP Olsztyn	WUP Lublin	WUP Opole	WUP Gdańsk	WUP Warszawa	WUP Kraków	WUP Kielce
Całkowite przeciętne koszty wynagrodzeń wraz z narzutami finansowane w kwartale ponoszone w związku z wdrażaniem SPO RZL	220 057	128 343	146 381	194 277	216 996	281 255	239 531	120 977
Całkowite przeciętne koszty obsługi administracyjnej z wyłączeniem kosztów wynagrodzeń w kwartale poniesione w związku z wdrażaniem SPO RZL	17 853	32 651	33 732	5 213	30 412	97 219	81 259	1 073

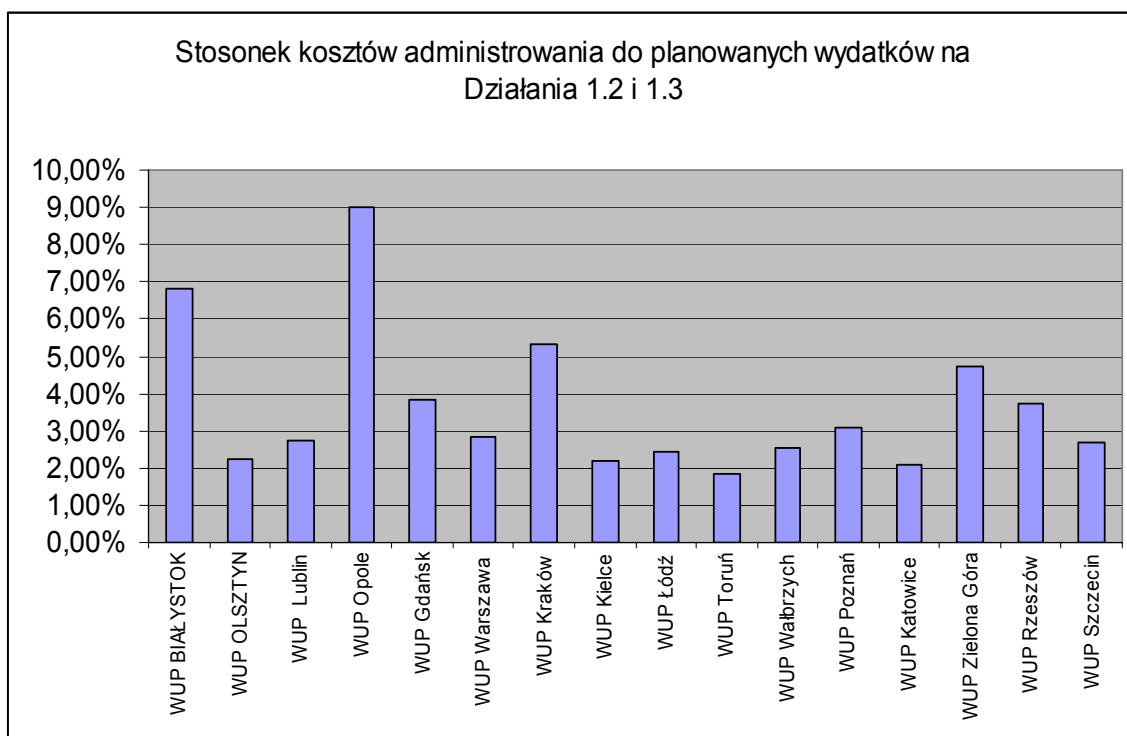
Zł /kwartał	WUP Łódź	WUP Toruń	WUP Wałbrzych	WUP Poznań	WUP Katowice	WUP Zielona Góra	WUP Rzeszów	WUP Szczecin
Całkowite przeciętne koszty wynagrodzeń wraz z narzutami finansowane w kwartale ponoszone w związku z wdrażaniem SPO RZL	179 914	135 918	184 116	266 890	244 075	128 226	196 343	188 525
Całkowite przeciętne koszty obsługi administracyjnej z wyłączeniem kosztów wynagrodzeń w kwartale poniesione w związku z wdrażaniem SPO RZL	34 696	27 007	87 154	31 232	29 482	27 547	49 634	14 828

Dane w tabeli wyrażono w zł

Analiza kosztów administrowania w stosunku do planowanych wydatków na Działania 1.2 i 1.3

Analizę przeprowadzono w podziale na Instytucje Wdrażające: Wojewódzkie Urzędy Pracy w oparciu o dostępne dane dotyczące wydatkowania pochodzące z Ramowych Planów Realizacji Działania na lata 2004 - 2005. Dla celów analizy przyjęto, że średnie koszty kwartalne administrowania poszczególnych Instytucji Wdrażających w przyszłych okresach tj. do końca 2005 roku pozostaną na poziomie obecnym. Średni stosunek kosztów administrowania do planowanych wydatków na lata 2004 – 2005 kształtuje się na poziomie 3,63%

Kształtowanie się wskaźnika w podziale na Instytucje Wdrażające ilustruje poniższy wykres.



	WUP Białystok	WUP Olsztyn	WUP Lublin	WUP Opole	WUP Gdańsk	WUP Warszawa	WUP Kraków	WUP Kielce
Całkowite koszty administrowania oszacowane na lata 2004 i 2005 w dla Instytucji Wdrażających działanie 1.2 i 1.3	1 903 284	1 287 957	1 440 907	1 595 920	1 979 264	3 027 792	2 566 317	976 401
Plan wydatkowania na lata 2004 - 2005	27 916 617	57 491 962	52 322 893	17 732 095	51 828 410	107 432 159	48 340 643	44 787 102
koszt / plan wydatkowania	6,82%	2,24%	2,75%	9,00%	3,82%	2,82%	5,31%	2,18%

	WUP Łódź	WUP Toruń	WUP Wałbrzych	WUP Poznań	WUP Katowice	WUP Zielona Góra	WUP Rzeszów	WUP Szczecin
Całkowite koszty administrowania oszacowane na lata 2004 i 2005 w dla Instytucji Wdrażających działanie 1.2 i 1.3	1 716 885	1 303 401	2 170 166	2 384 972	2 188 455	1 246 184	1 967 811	1 626 824
Plan wydatkowania na lata 2004 - 2005	70 967 310	70 244 600	85 425 256	77 684 690	103 515 219	26 498 989	52 614 099	61 096 114
koszt / plan wydatkowania	2,42%	1,86%	2,54%	3,07%	2,11%	4,70%	3,74%	2,66%

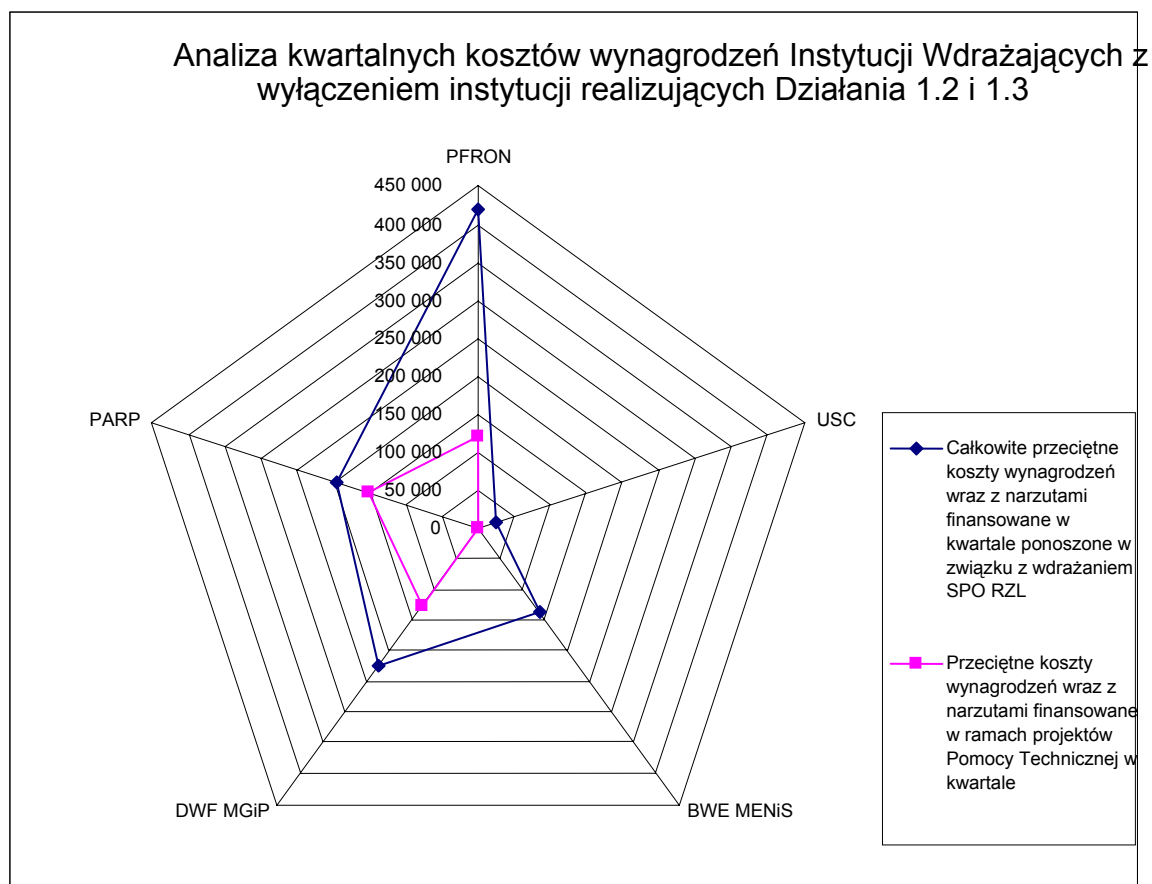
Analiza kosztów wynagrodzeń Instytucji Wdrażających z wyłączeniem Instytucji realizujących Działania 1.2 i 1.3

Analizie poddano koszty wynagrodzeń z trzech kwartałów (za III i IV kwartał 2004 oraz I kwartał 2005 roku). Średni kwartalny koszt wynagrodzeń Instytucji Wdrażającej związany z obsługą SPO RZL przedstawiono w tabeli.

	PFRON	USC	BWE MENIS	DWF MGIP	PARP
Całkowite przeciętne koszty wynagrodzeń wraz z narzutami finansowane w kwartale ponoszone w związku z wdrażaniem SPO RZL	418 037	22 263	136 992	221 650	195 048
Przeciętne koszty wynagrodzeń wraz z narzutami finansowane w ramach projektów Pomocy Technicznej w kwartale	119 690	0	290	124 578	151 657

Dane tabeli wyrażono w zł

Na poniższym wykresie zilustrowano wysokość kwartalnych kosztów wynagrodzeń dla poszczególnych Instytucji Wdrażających z wyłączeniem instytucji realizujących Działania 1.2 i 1.3.

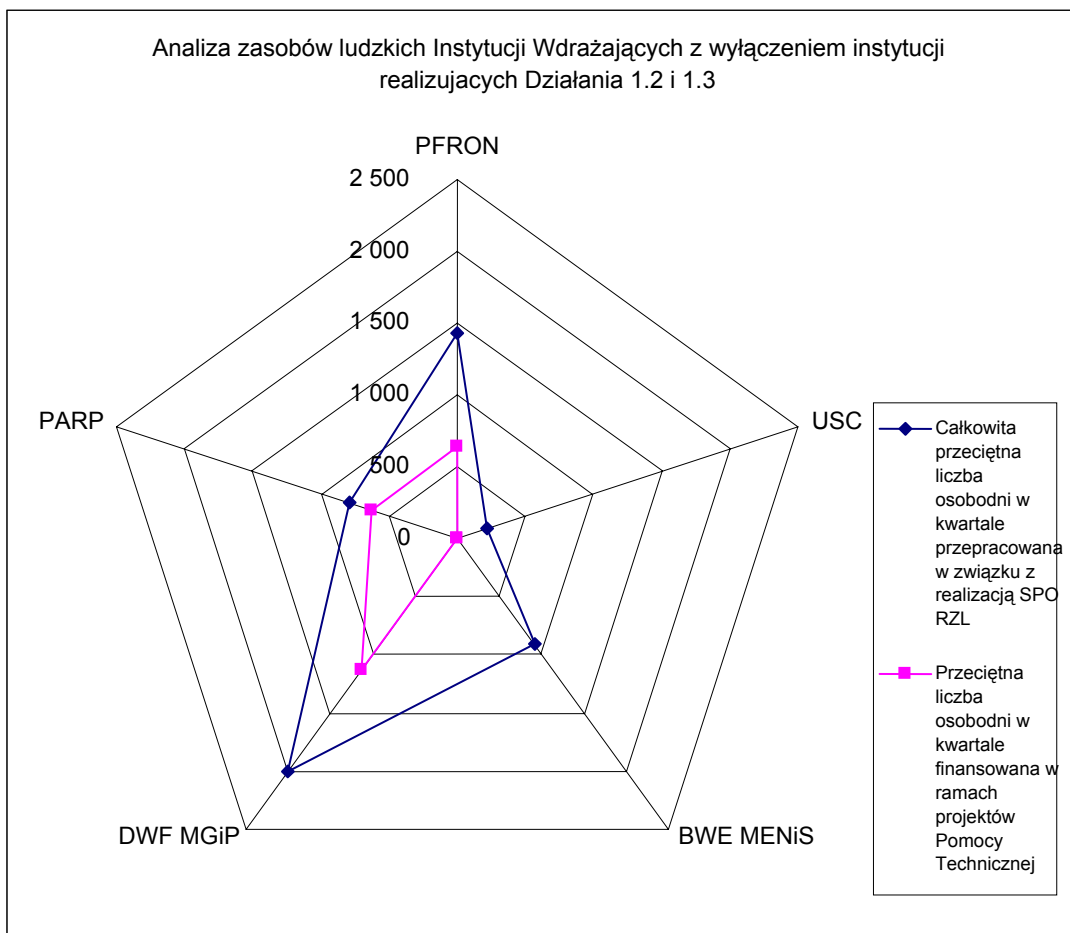


Analiza zaangażowania zasobów ludzkich Instytucji Wdrażających z wyłączeniem Instytucji realizujących Działania 1.2 i 1.3

Na podstawie uzyskanych danych ustalono zaangażowanie zasobów ludzkich w proces zarządzania i wdrażania SPO RZL.

Przeciętną liczbę osobodni w ciągu kwartału dla poszczególnych instytucji ilustrują tabela i wykres poniżej.

Osobodni/ kwartał	PFRON	USC	BWE MENiS	DWF MGiP	PARP
Całkowita przeciętna liczba osobodni w kwartale przepracowana w związku z realizacją SPO RZL	1 434	225	913	2 015	796
Przeciętna liczba osobodni w kwartale finansowana w ramach projektów Pomocy Technicznej	643	0	3	1 136	630



Analiza kosztów administrowania w stosunku do planowanych wydatków

Analizę przeprowadzono w podziale na Instytucje Wdrażające. Dla celów porównawczych, ze względu na brak danych dotyczących podziału planowanego wydatkowania środków na poszczególne WUP-y na lata 2004-2006, koszty administrowania wykazywane przez Wojewódzkie Urzędy Pracy przyjęto sumarycznie jedną kwotą.

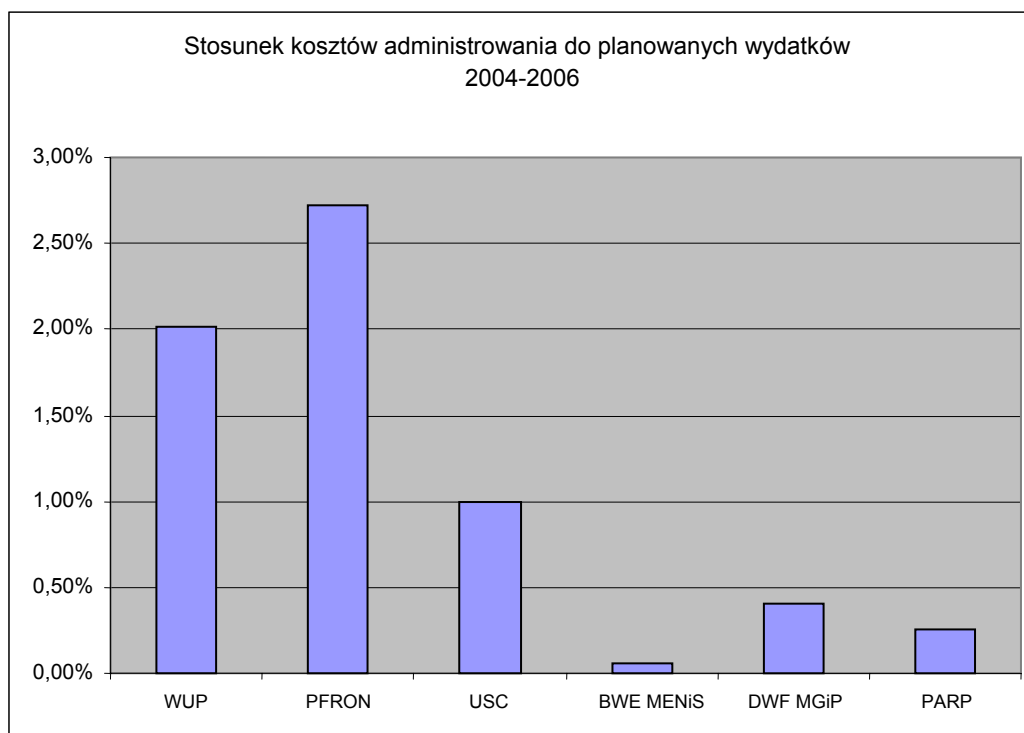
Stosunek średnich kosztów administrowania do planowanych wydatków na lata 2004 – 2006 kształtuje się na poziomie 1,06%. Stosunek ten został wyliczony dla wszystkich analizowanych jednostek, dla których dane były dostępne (tj. PFRON, USC, BWEFS MENiS, DWF MGIP, PARP oraz wszystkich WUP-ów). Biorąc pod uwagę wyłącznie dane dotyczące

Instytucji Wdrażających Działania 1.2 i 1.3 (realizowane przez WUP-y) stosunek ten kształtuje się na poziomie 2,02%. W porównaniu do analizy przeprowadzonej dla Instytucji Wdrażających Działania 1.2 i 1.3 na lata 2004-2005 wartość wskaźnika ulega obniżeniu o 1,61% (z wartości 3,63 % na 2,02%). Spadek wartości wskaźnika jest uzasadniony nieproporcjonalnym podziałem wartości planowanych do wydatkowania środków na lata 2004, 2005 i 2006, gdzie największe wydatkowanie planowane jest w 2006 roku.

Dla celów analizy przyjęto, że średnie koszty kwartalne administrowania poszczególnych Instytucji Wdrażających w przyszłych okresach tj. do końca 2006 roku pozostaną na poziomie obecnym. W rzeczywistości wskaźnik ten może wzrosnąć wskutek naturalnego wzrostu wynagrodzeń lub wzrostu liczby pracowników. Biorąc jednak pod uwagę, że w Instytucjach Wdrażających ma miejsce duża rotacja kadr, przewidujemy, że wzrost wynagrodzeń z tytułu stażu pracy nie będzie znaczący. Podobnie nie należy się spodziewać wzrostu liczby etatów ze względu na zmniejszenie zapotrzebowania na kadry w komórkach zajmujących się kontraktowaniem, w miarę zawansowania programu i zmniejszenia się dostępnych dla beneficjentów środków. Dlatego sądzimy, że przyjęcie stałego wskaźnika średnich kosztów kwartalnych dla całego okresu wdrażania jest uzasadnione.

Analizując stosunek kosztów zarządzania do planowanych wydatków programu na lata 2004 - 2006 kształtujący się na poziomie 1,06 %, należy zauważyć, iż jest on niski w odniesieniu do poziomu kosztów instytucji (agencji wdrażających) zarządzających programami finansowanymi z funduszu przedakcesyjnego, który ustalił się „historycznie” na poziomie 5% do 7 % budżetu programu.

Kształtowanie się wskaźnika w podziale na instytucje ilustruje poniższy wykres.



Dane do wykresu

	WUP	PFRON	USC	BWE MENIS	DWF MGIP	PARP
Całkowite koszty administrowania oszacowane na lata 2004, 2005 i 2006 w dla	44 073 811	11 749 090	269 845	1 643 903	5 470 068	2 670 288

Institucji Wdrażających działanie 1.2 i 1.3						
Plan wydatkowania na lata 2004 - 2006	2 180 876 426	430 950 920	27 018 102	2 952 255 402	1 342 899 516	1 026 498 605
Stosunek kosztów do planowanego wydatkowania w %	2,02%	2,73%	1,00%	0,06%	0,41%	0,26%

Analiza danych Instytucji Pośredniczących i Instytucji Zarządzającej

Departament Zarządzania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Gospodarki udostępniając dane nie wyodrębnił informacji dotyczącej kosztów Instytucji Zarządzającej oraz Instytucji Pośredniczącej. W związku, z tym dokonanie analizy porównawczej Instytucji Pośredniczących oraz zaprezentowanie danych dotyczących kosztów Instytucji Zarządzającej jest nie możliwe.

Ocena efektywności kosztowej systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL

Ze względu na dostępność danych bardziej całościowe wnioskowanie można przeprowadzić dla WUP. Wynika z niej, iż przeciętny całkowity kwartalny koszt administrowania na jednostkę kształtuje się na poziomie 230 tys. zł, gdzie 192 tys. stanowią koszty wynagrodzeń a 38 tys. pozostałe koszty. Średni kwartalny koszt wynagrodzeń Instytucji Wdrażającej związany z obsługą SPO RZL wynosi 192 tys. zł, a średni koszt wynagrodzeń finansowany z pomocy technicznej wynosi 122 tys. zł (64,5%).

Stosunek średnich kosztów administrowania do planowanych wydatków na lata 2004 – 2006 kształtuje się na poziomie 1,06%. Stosunek ten został wyliczony dla wszystkich analizowanych jednostek, dla których dane były dostępne (tj. PFRON, USC, BWEFS MENiS, DWF MGiP, PARP oraz wszystkich WUP-ów). Biorąc pod uwagę wyłącznie dane dotyczące Instytucji Wdrażających Działania 1.2 i 1.3 (realizowane przez WUP-y) stosunek ten kształtuje się na poziomie 2,02%.

Jest on stosunkowo niski biorąc za miarę odniesienia np. do poziomu kosztów administrowania programami przedakcesyjnymi przez agencje wdrażające, który ustalił się „historycznie” na poziomie 5% do 7 % budżetu programu. Podobny poziom kosztów zarządzania, co prawda w przypadku programów innowacyjnych, przewiduje Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 wg. którego „*Dla Inicjatyw Wspólnotowych, działań innowacyjnych i specjalnego programu PEACE II, limit <poziomu kosztów zarządzania programem> powinien wynosić 5% całkowitego udziału funduszy strukturalnych.*”

Biorąc pod uwagę dużą rotację kadr, która jest bardzo ważną i kosztowną barierą wdrażania programu (patrz Rozdział 3.2.10) jak i jej przyczyny zidentyfikowane w Rozdziale 3.2.7. należy rekomendować zwiększenie budżetów operacyjnych instytucji tworzących system zarządzania i wdrażania, w szczególności myśłą o zwiększeniu wynagrodzeń pracowników.

3.4. Dynamika wdrażania programu

*Jak kształtuje się dynamika wdrażania SPO RZL, jako całości, poszczególnych priorytetów, działań oraz schematów w badanym okresie?
Czy występują opóźnienia we wdrażaniu programu i jakie są ich przyczyny i perspektywy ich nadrobienia?
Jakie są zróżnicowania i ich prawdopodobne przyczyny w osiąganiu efektów założonych w poszczególnych priorytetach, działaniach i schematach?*

3.4.1. Analiza wkładu

3.4.1.1. Poziom SPO RZL

3.4.1.1.1. Analiza kwot zakontraktowanych.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż na koniec analizowanego okresu (II kwartał 2004 - II kwartał 2005), stopień zakontraktowania środków,²⁷ wyniósł 36,70% ogółu kwoty alokacji dla SPO RZL na lata 2004 – 2006, wynoszącej 7.942.565.495,00 zł.²⁸ Należy zaznaczyć, iż w przeciągu roku 2004 zakontraktowano ogółem 29,30% wartości planowanych zobowiązań, natomiast w pierwszym kwartale 2005 roku – kolejne 7,40%.

Najwyższy przyrost wartości kontraktowania²⁹ w porównaniu do okresu poprzedniego zaobserwowano w III kwartale 2004 r. oraz II kwartale 2005 r. W IV kwartale 2004 r. wartość zakontraktowanych środków była dużo niższa niż w kwartale III, stąd też zaobserwowano znaczny spadek dynamiki (2,84% wartości środków zakontraktowanych w kwartale III 2004 r.). Jednakże już od początku roku 2005 odnotowano kolejny wzrost wartości kontraktowania - na koniec I kwartału 2005 można zauważyć ponad 200% wzrost w porównaniu do wartości zakontraktowanej w IV kwartale roku 2004. W II kwartale 2005 r. odnotowano natomiast ponad czterokrotnie większą wartość zakontraktowania niż w kwartale I.

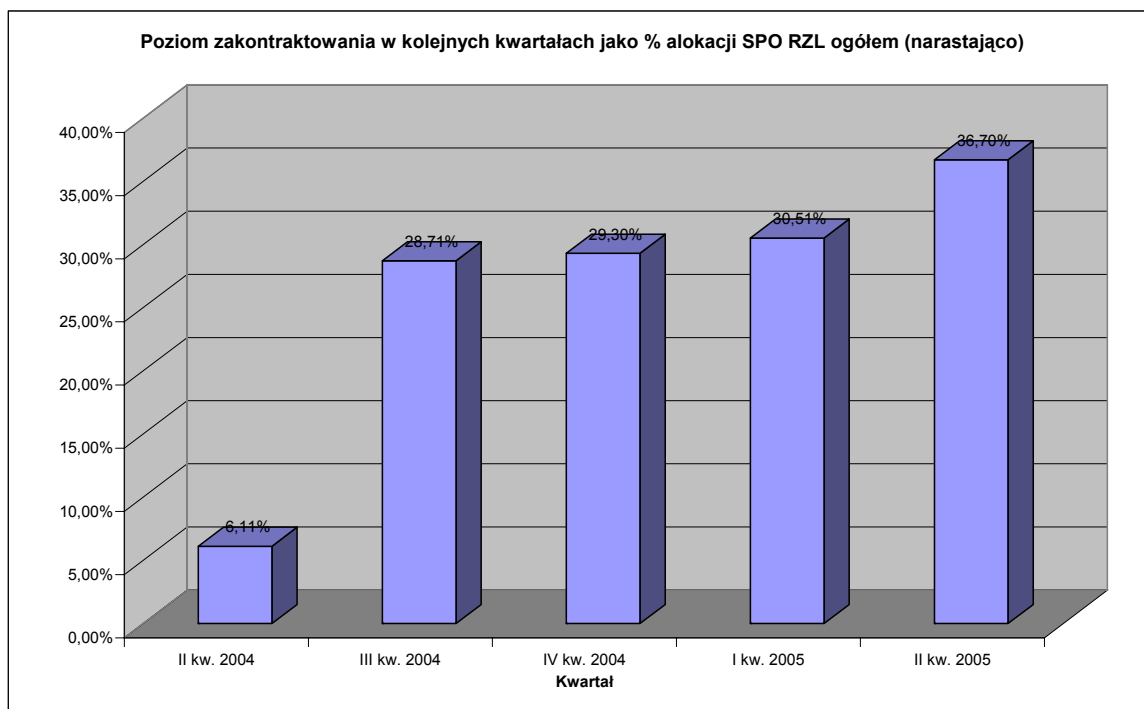
Niezależnie od zaobserwowanego zjawiska, jakim jest wzrost dynamiki kontraktowania, należy zwrócić uwagę na różnice pomiędzy wartościami zakontraktowanymi, a wartościami planowanymi do zakontraktowania w ramach określonych przedziałów czasowych zawartych w RPRD.

W wyniku przeprowadzonej analizy ustalono, iż w przypadku roku 2004 r. wartość zakontraktowanych środków była o 18,1% wyższa aniżeli przewidziana na ten rok wartość przewidywana w RPRD. Jednakże w przypadku roku 2005, wartość zakontraktowanych środków wynosi jedynie 9,9% sumy zobowiązań przewidzianej na ten rok.

²⁷ Należy zaznaczyć, iż dla potrzeb niniejszej analizy przyjęto iż pojęcie „środków zakontraktowanych” obejmuje zarówno wartość podpisanych umów będących wynikiem procedury konkursowej, jak i wartość przyjętych do realizacji projektów zaakceptowanych w procedurze pozakonkursowej. Przyjęcie powyższego podejścia wynikało z metodologii sprawozdawczości stosowanej przez Instytucje Wdrażające.

²⁸ Dla potrzeb analizy przyjęto kurs EURO obowiązujący w ostatnim okresie sprawozdawczym (1 EUR = 4,0521 zł). Dodatkowym argumentem przemawiającym za wyborem ww. kursu przeliczeniowego, był również fakt korekty kursów z wcześniejszych RDRP z 1 EUR = 4,7 zł na 4,04 zł.

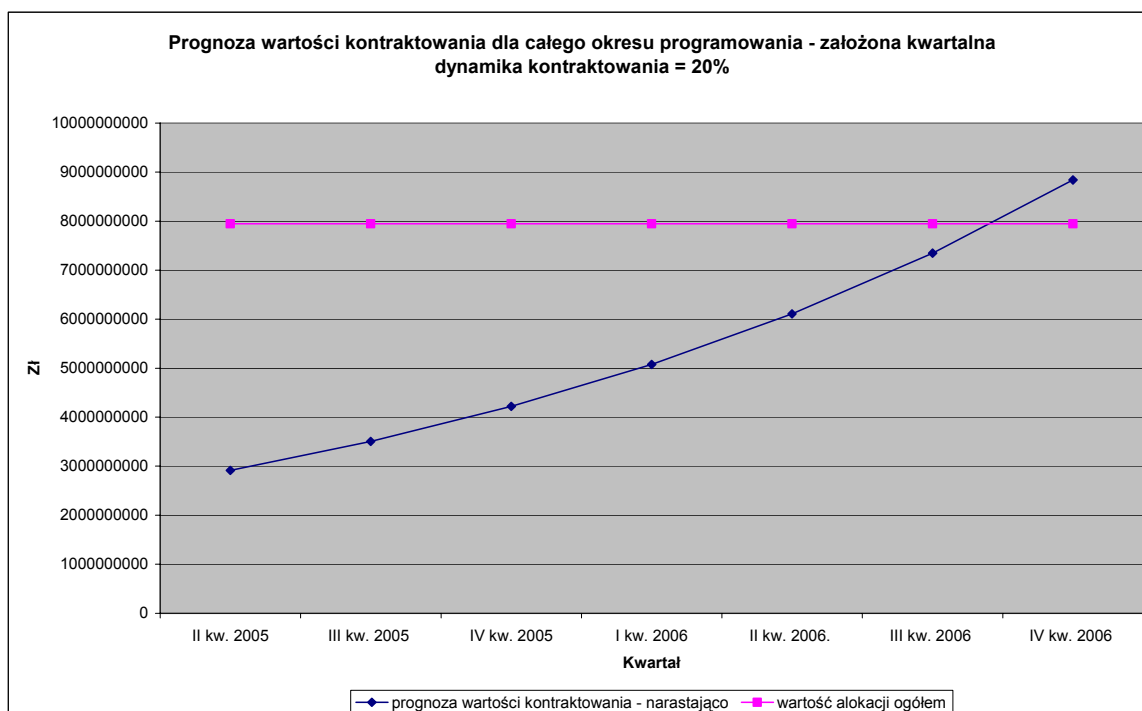
²⁹ Źródłem, w którego zaczerpnięte zostały dane nt. wartości kontraktowania na koniec kolejnych kwartałów, była suma kolumn 3 i 4 tabeli A. zamieszczonej w pkt. 2 części II „Przebieg realizacji działania” sprawozdania z realizacji działania. Dla przeprowadzenia analizy SPO RZL wykorzystane zostały sprawozdania z realizacji działań przygotowane przez poszczególne instytucje wdrażające. Analiza na poziomie priorytetów oraz SPO RZL przeprowadzona została w oparciu o dane zagregowane z ww. sprawozdań. Zastosowane podejście pozwoliło na dokonanie odpowiednich przekrojów (ujęcie w aspekcie rodzajów procedur kontraktowania, instytucji wdrażających, geograficzne w przypadku działań 1.2 oraz 1.3). Wynikało także z faktu, iż na dzień sporządzania raportu nie były dostępne wszystkie sprawozdania z realizacji działań na poziomie priorytetów oraz SPO RZL za II kwartał 2005 r.



Oznacza to, iż spadek dynamiki kontraktowania zaobserwowany w kwartale IV 2004 r. miał charakter przejściowy. Jako jego przyczynę można wskazać fakt, iż dopiero od końca 2004 roku przystąpiono do procesu kontraktowania w ramach schematów realizowanych zgodnie z zasadami procedur konkursowych, w związku z czym zawarcie pierwszych umów miało miejsce w większości dopiero w I kwartale 2005 r. Ponieważ proces ten jest kontynuowany, istnieją podstawy do stwierdzenia, iż wzrost dynamiki kontraktowania zaobserwowany od początku 2005 r. zostanie utrzymany.

Biorąc pod uwagę dynamikę kontraktowania zaobserwowaną na przestrzeni trzech ostatnich kwartałów, można stwierdzić (w oparciu o przygotowaną optymistyczną prognozę dynamiki kontraktowania w kolejnych kwartałach zaprezentowaną na wykresie)³⁰, iż nie występuje ryzyko opóźnienia w zakontraktowaniu całości kwoty alokacji SPO RZL, wartość alokacji na lata 2004 – 2006 zostanie bowiem, zgodnie z prognozą, zakontraktowana do końca III kwartału 2006 r. Niemniej jednak należy wziąć pod uwagę wiarygodność danych w sprawozdaniach dotyczących kontraktowania, w oparciu o które prognoza została sporządzona (o czym będzie mowa później). Należy bowiem stwierdzić, iż dane te nie odzwierciedlają rzeczywistych wartości zakontraktowania, w sensie zawartych umów.

³⁰ Założono kwartalną dynamikę kontraktowania na poziomie 20%, jako współczynnik właściwy dla ostatniego rozpatrywanego kwartału sprawozdawczego (II kw. 2005/I kw. 2005).



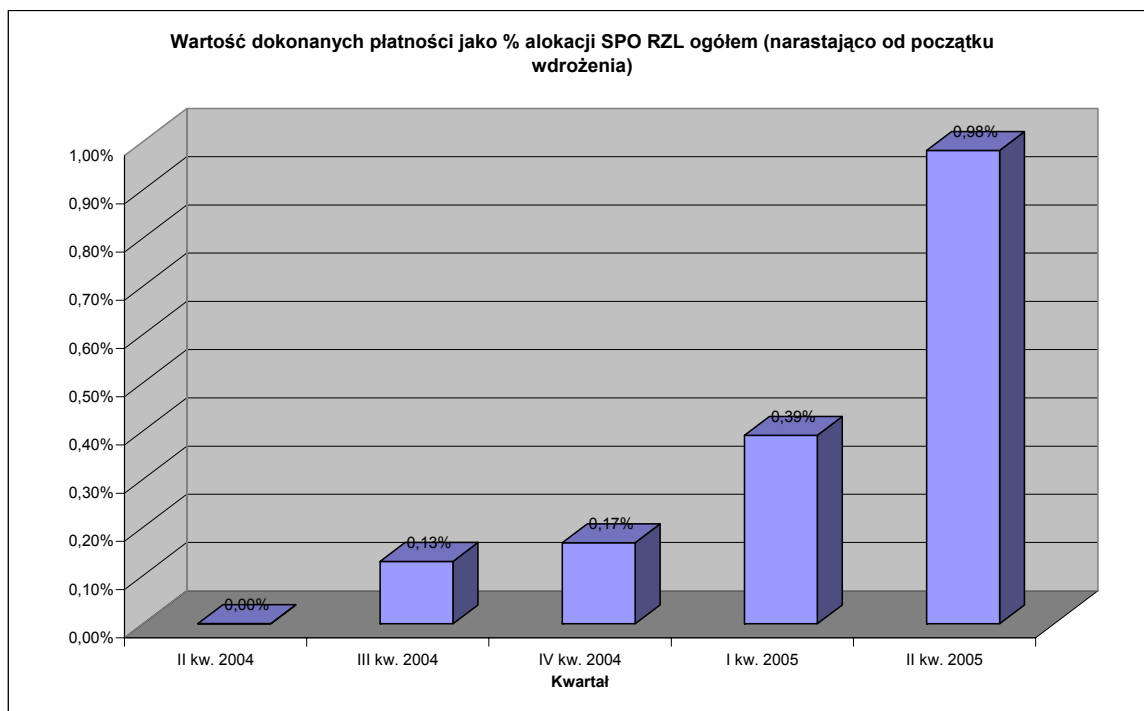
Tak jak wspomniano wcześniej, rysujący się w oparciu o powyższy wykres pozytywny obraz stopnia zakontraktowania środków w kontekście całości alokacji SPO RZL należy uzupełnić o informację, iż zawarte w sprawozdaniach przekazywanych przez poszczególne IW do IZ dane dotyczące wartości zakontraktowania nie we wszystkich przypadkach dotyczą podpisanych umów. Za wartość „zakontraktowaną” zgodnie z przyjętymi w systemie sprawozdawczości wskaźnikami, uważa się bowiem raz wartość podpisanych z poszczególnymi beneficjentami umów udzielenia wsparcia (procedura konkursowa) ale równolegle w procedurze pozakonkursowej jest to suma kwot decyzji IZ przyznającej dofinansowanie projektu. W efekcie ten sam wskaźnik z różną precyzją „prognozuje” płatności, bo te pojawią się dopiero po podpisaniu umów, które w procedurze pozakonkursowej poprzedzone są długą procedurą przetargową. Powoduje to także dodatkowe trudności w interpretacji wartości tego wskaźnika po zagregowaniu go na poziom Działania (bez rozróżnienia na schematy) i porównywania stopnia zakontraktowania Działań i Priorytetów między sobą. Kwestia ta była już szczegółowo dyskutowana przy analizie wskaźników monitorowania operacyjnego SPO RZL (Rozdział 3.2.3)

3.4.1.1.2. Analiza kwot wydatkowanych oraz dokonanych płatności

Wyniki przeprowadzonej analizy wykazują, iż na koniec II kwartału 2005 r. wartość wydatków³¹ poniesionych przez beneficjentów w ramach realizowanych projektów wyniosła

³¹ W przypadku pozyskiwania danych dotyczących wydatkowania środków przez beneficjentów, wykorzystano informacje zawarte w kolumnie 3 pt. „Wydatki poniesione od momentu zakończenia realizacji programu”, tabeli „Zestawienie wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych poniesionych dla działania w okresie sprawozdawczym”, stanowiącej załącznik nr 4 do „Sprawozdania z realizacji działania”. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, iż w ramach wspomnianej tabeli, dane zawarte w jej drugiej kolumnie „Wydatki poniesione w okresie sprawozdawczym” zawierają błędy. Zbadano, iż w analizowanych sprawozdaniach suma wartości wydatków poniesionych w kolejnych okresach sprawozdawczych nie jest równa wydatkom poniesionym od momentu rozpoczęcia realizacji programu.

3,98% ogółu alokacji SPO RZL. W przypadku dokonanych płatności³² wartość ta ukształtowała się na poziomie 0,98%.



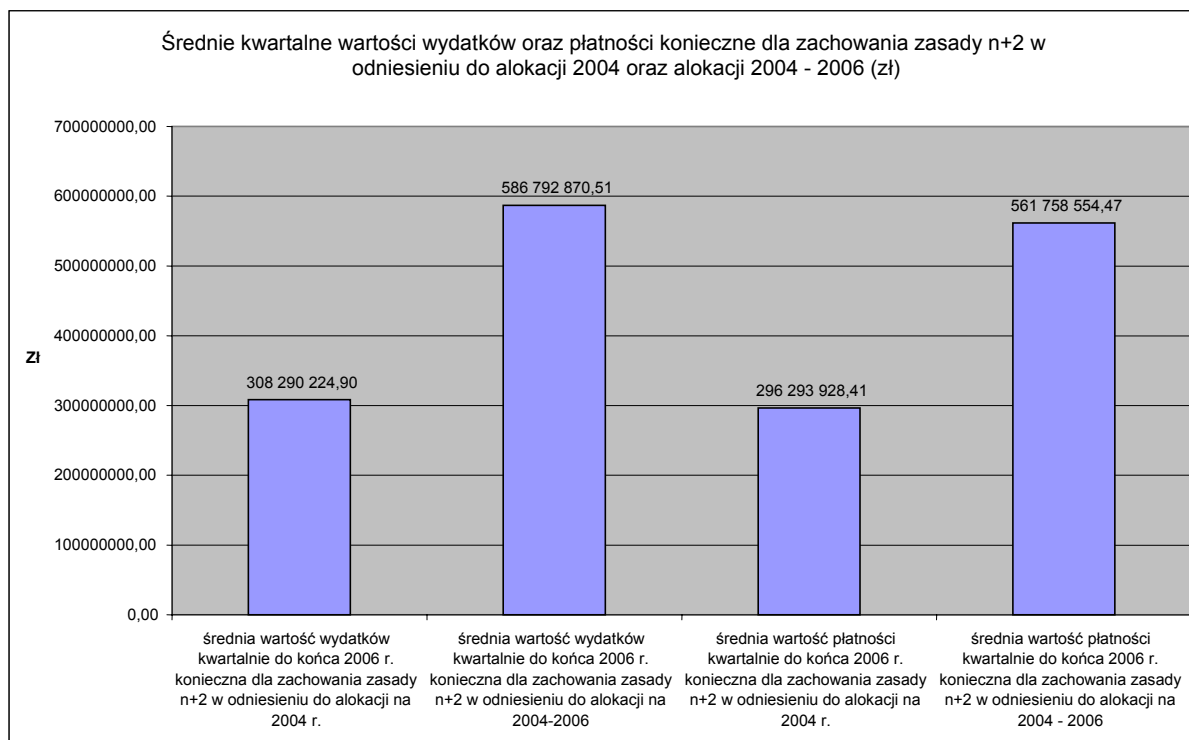
Wyniki analizy dotyczącej transzy określonej w SPO RZL na rok 2004 i zaplanowanej do wydatkowania zgodnie z zasadą n+2 do końca roku 2006, wykazują, iż na koniec II kwartału 2005 r. wartość wydatków poniesionych przez beneficjentów w ramach realizowanych projektów wyniosła 16,93% alokacji SPO RZL na rok 2004. W przypadku dokonanych płatności wartość ta kształtowała się na poziomie 4,2%.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w praktyce, w przypadku transzy alokowanej w UP SPO RZL na rok 2004, fakt poniesienia wydatku przez beneficjenta do końca 2006 r. nie jest warunkiem wystarczającym dla wykorzystania alokowanej kwoty zgodnie z zasadą n+2. Za wydatkowane bowiem uznane zostaną wyłącznie kwoty, które Instytucja Płatnicza przedstawi Komisji Europejskiej do końca grudnia 2006. Należy więc wziąć pod uwagę czas trwania procedury refundacji płatności, która jak wskazywaliśmy w Rozdziale 3.2.3. szacowana jest „średnio” na 6 miesięcy (przy czasie określonym w procedurze na ok. 3 miesiące). Do obliczeń pognoz prezentowanych poniżej przyjęliśmy, że czas ten wyniesie zgodnie z procedurą 3 miesiące. Tak więc realny czas w jakim poniesione powinny zostać wydatki w związku z alokacją 2004 r. ulega skróceniu do końca III kwartału 2006 r.

Prezentowany poniżej wykres przedstawia dwa przypadki: prognozę poziomu wydatkowania kwartalnego w celu pełnego wykorzystania alokacji 2004 do końca 2006 r. oraz prognozę wydatkowania kwartalnego dla pełnego wykorzystania całej alokacji SPO RZL do końca 2008 r. Tak więc, w przypadku alokacji 2004 liczba kwartałów liczonych od III kw 2005 do III kwartału 2006 wynosi 5, a w przypadku całej alokacji SPO RZL liczba kwartałów od III kw. 2005 do III kw. 2008 wynosi 13. Obie prognozy zostały wykonane dla wydatków beneficjentów i dla płatności (zweryfikowanych wniosków o płatność na poziomie Instytucji Wdrażających. Z wykresów widać, że dla uniknięcia utraty środków w związku z zasadą n+2 na koniec 2006 r. beneficjenci SPO RZL powinni w najbliższych 6-ciu kwartałach wydawać kwartalnie ponad 300 mln zł. Dla uniknięcia utraty środków na koniec 2008 r. beneficjenci

³² W przypadku pozyskiwania danych dotyczących wartości płatności wykorzystano kolumnę II „ogółem” Załącznika nr 1 „Zestawienie wydatków kwalifikowanych (stanowiących podstawę do wyliczenia wysokości należnej refundacji)

SPO RZL powinni kwartalnie wydawać prawie 600 mln zł. Widać stąd, że spełnienie pierwszego warunku przy utrzymaniu stałej dynamiki wydatkowania nie pozwoli na spełnienie drugiego warunku, bo alokacje na kolejne okresy są większe niż alokacja 2004. Oznacza to w praktyce, że dynamika wydatkowania, musi szybko rosnąć już teraz i to nie tylko powodu zagrożenia alokacji 2004. Niski poziom wydatkowania w najbliższych miesiącach będzie powodował narastanie problemu i jeszcze większe zagrożenie wydatkowania środków na koniec kolejnych okresów n+2 tj. koniec 2007 i 2008 roku.



3.4.1.1.3. Kontraktowanie, wydatkowanie oraz płatności – procedura konkursowa oraz pozakonkursowa.

Wyniki przeprowadzonej w oparciu o RPRD analizy wykazały, iż z ogółu zobowiązań zaplanowanych na rok 2004, 31% stanowią zobowiązania związane z projektami realizowanymi w ramach postępowań prowadzonych w procedurze konkursowej. Pozostała część zaplanowanych do zakontraktowania środków – 69%, przyporządkowana została postępowaniom pozakonkursowym. W kolejnym, 2005 roku, stosunek ten jest praktycznie ten sam – zaplanowana wartość zobowiązań dla projektów wyłonionych w tym trybie stanowi 33% ogółu środków przeznaczonych do zakontraktowania, co oznacza wzrost o 3% punkty procentowe, w porównaniu do roku poprzedniego.

Porównanie poziomu realizacji planów zobowiązań z RPRD w przypadku obu rodzajów procedur wskazuje na fakt, iż zdecydowanie wyższa dynamika kontraktowania obserwowana jest dla procedury pozakonkursowej³³. W przypadku tej procedury w roku 2004 poziom zakontraktowania środków wyniósł 171% zaplanowanej wartości, natomiast w przypadku procedury konkursowej praktycznie nie było kontraktowania (0,2%). Jest to ewidentnie związane z opóźnieniem rozpoczęcia realizacji procedur wyboru projektów w trybie konkursowym. W roku 2005 - na koniec drugiego kwartału 2005 roku wartość środków zakontraktowanych narastająco od początku roku w ramach procedury pozakonkursowej

³³ Jest to jednak związane z przyjętą definicją wskaźnika w przypadku tych projektów o czym już wspomniano.

wyniosła 11,69% planu zobowiązań na roku 2005, natomiast w przypadku procedur konkursowych kształtuje się na poziomie 6,3%.

Różny jest stan zaawansowania płatności i wydatków związanych z realizacją projektów wyłonionych w obu analizowanych typach procedury kontraktowania. W procedurze konkursowej nie odnotowano płatności w 2004, natomiast w przypadku procedury pozakonkursowej wartość płatności osiągnęła poziom 1,42% planu. W roku 2005 sytuacja ta zmieniła się nieznacznie – wartości te wyniosły odpowiednio 0,7% oraz 2,25%.

3.4.1.1.4. Kontraktowanie, wydatkowanie oraz płatności – Instytucje Wdrażające.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż największa względna skuteczność wdrażania mierzona stopniem zakontraktowania środków przyznanych w RPRD oraz UP SPO RZL poszczególnym Instytucjom Wdrażającym odnosi się do MENiS. MENiS zakontraktowało do końca II kwartału 2005 r., ponad 63% ogółu środków przyznanych w ramach UP SPO RZL na lata 2004 – 2006. Z wywiadów jednak wiemy, że żaden z 22 dużych projektów zatwierdzonych przez IŻ (co dało tak dużą wartość wskaźnika zakontraktowania) nie został do tej pory „skonkludowany” umową z wykonawcą. W związku tym do wydatkowania jeszcze daleko. Potwierdzają to wskaźniki wydatkowania i płatności, które są bardzo niskie.

Pozytywny obraz rysuje się w przypadku działań realizowanych przez Urząd Służby Cywilnej – stopień zakontraktowania środków ogółem wyniósł na koniec II kwartału ok. 32%, a planowana alokacja RPRD wykorzystana została w 2004 r. w 100%. Jak dotąd nie odnotowano żadnej wartości zakontraktowanej w roku 2005, a należy wspomnieć, iż wartość środków pozostawionych do dyspozycji tej instytucji w ramach RPRD jest ponaddwukrotnie wyższa niż w roku 2004.³⁴

Równie dobre wyniki odnotowano w ramach kontraktowania działań powierzonych Wojewódzkim Urzędem Pracy. Poziom zakontraktowania środków ogółem od początku okresu wdrażania wyniósł bowiem na koniec II kwartału prawie 27% ogółu alokacji na lata 2004 - 2006, a poziom wykonania planów określonych w RPRD na rok 2004 oraz 2005 – odpowiednio 91,6% oraz 29,05%. Świadczyć to może o dobrej perspektywie zakontraktowania ogółu środków postawionych do dyspozycji WUP w ramach UP SPO RZL.

Postęp w realizacji ogółu alokacji przyznanej w ramach UP SPO RZL Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości kształtował się na koniec II kwartału 2005 na poziomie 21,66%. Stopień wykonania planu zobowiązań określonych w RPRD w roku 2004 wyniósł 22,93%, natomiast w pierwszych dwóch kwartałach 2005 r. – 14,56 %. Powyższe dane wskazują na konieczność intensyfikacji działań związanych z uruchomieniem kolejnych etapów procedury konkursowej, leżących w gestii PARP.

W przypadku Departamentu Wdrażania EFS Ministerstwa Gospodarki i Pracy (DWF), wartość środków zakontraktowanych od początku okresu wdrażania wyniosła 16,26% ogólnej kwoty alokacji w ramach SPO RZL na lata 2004 - 2006. Wykorzystanie alokacji zgodnie z RPRD w latach 2004 oraz 2005 kształtowało się na odpowiednio na poziomie 51,10% oraz 4,10%.

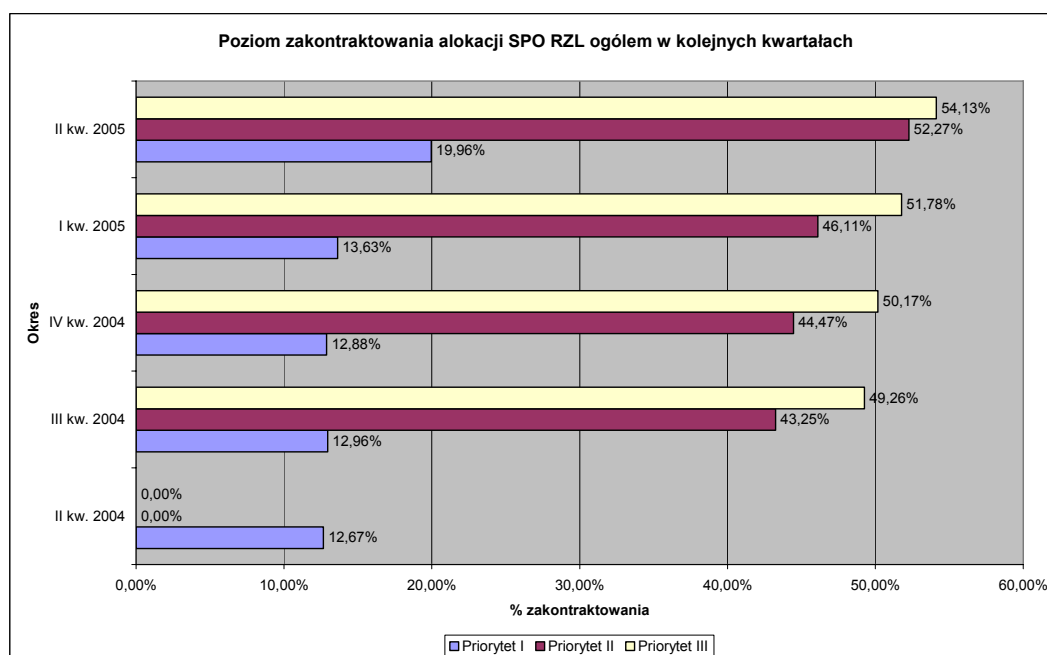
Najniższy spośród analizowanych instytucji wskaźnik kontraktowania od początku okresu wdrażania ma PFRON. Wartość ta, na koniec II kwartału 2005 wyniosła 4,4%. Także w przypadku realizacji planów zobowiązań wynikających z RPRD, poziom osiągniętych wartości nie jest wysoki (1,26% w roku 2004 oraz 6,3% dla roku 2005). W związku z powyższym, celu realizacji założonych celów konieczne jest przyspieszenie procesu kontraktowania.

³⁴ W przypadku USC wskaźnik kontraktowania może zostać uznany za miarodajny w procesie oceny dynamiki wdrażania. Kontraktowanie odbywa się bowiem zgodnie z procedurą „z wolnej ręki”, dzięki czemu nie dochodzi do opóźnień związanych z koniecznością stosowania PZP.

3.4.1.2. Poziom priorytetów

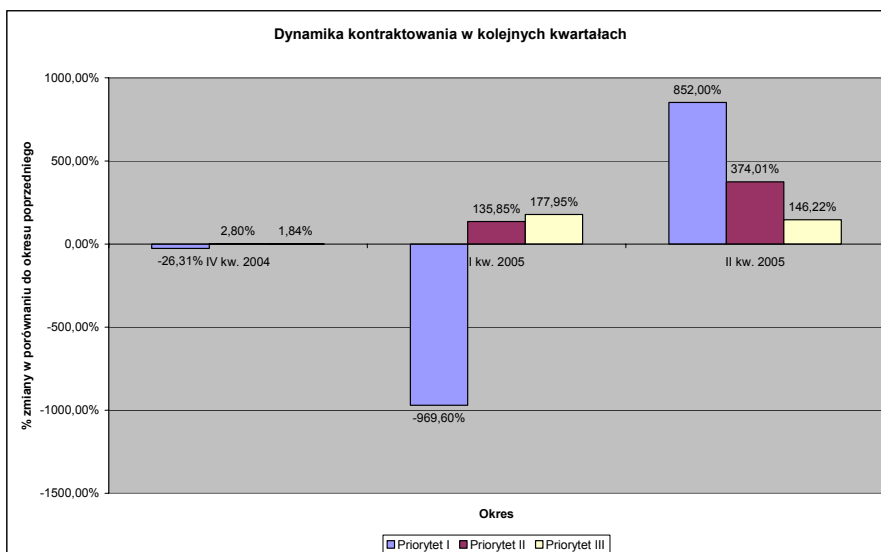
3.4.1.2.1. Kontraktowanie

Poniższy wykres wskazuje iż zdecydowanie największy postęp w zakontraktowaniu alokacji przynależnej każdemu z priorytetów w ramach puli środków SPO RZL na lata 2004 – 2006 odnotowano do końca II kwartału 2005 w ramach Priorytetu III. Na drugim miejscu jest Priorytet II, natomiast ostatecznie miejsce zajmuje Priorytet I. Przyczyną niższego wskaźnika kontraktowania środków w ramach Priorytetu I w porównaniu do pozostałych dwóch priorytetów, może być opóźnienie w rozpoczęciu kontraktowania środków w ramach postępowań konkursowych. Priorytet II zawdzięcza swoją wysoką pozycję Działaniu 2.2, w którym uzyskano decyzje dofinansowania ponad dwudziestu projektów o dużym budżecie, dla których jednak do tej por nie wyłoniono wykonawców/dostawców.



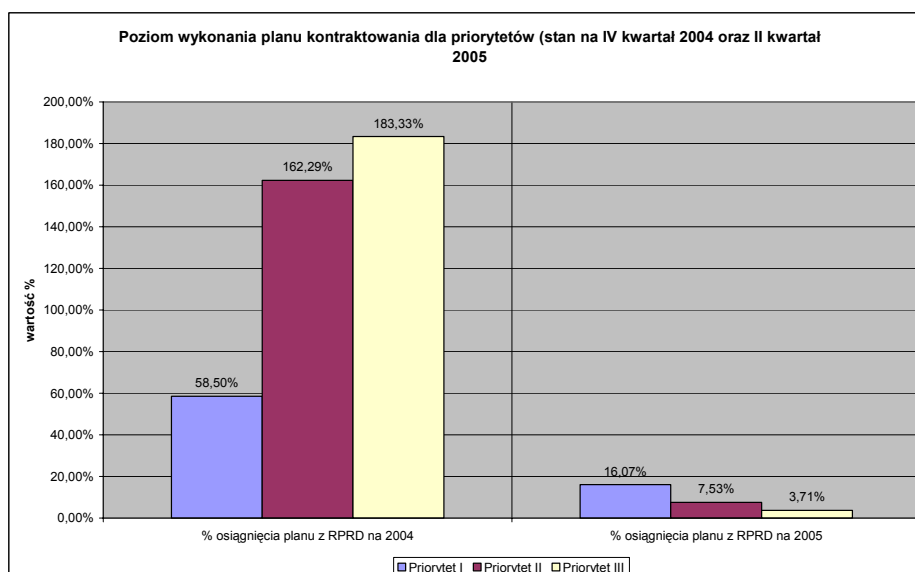
3.4.1.2.1.1. Dynamika kontraktowania na poziomie priorytetów w poszczególnych kwartałach

Zgodnie z przyjętą metodyką dynamikę charakteryzujemy przyrostami analizowanego wskaźnika na kwartał. Z uwagi na początkowy okres wdrażania nie ustaliły się jeszcze żadne trendy a otrzymane wartości przyrostów wnoszą niewiele informacji na temat dynamiki analizowanego procesu i nie stanowią też dobrej podstawy dla prognozowania jej na przyszłość. Przykładem może być poniższy wykres przedstawiający zmiany wskaźnika kwartalnych przyrostów kontraktowania w poszczególnych kwartałach.



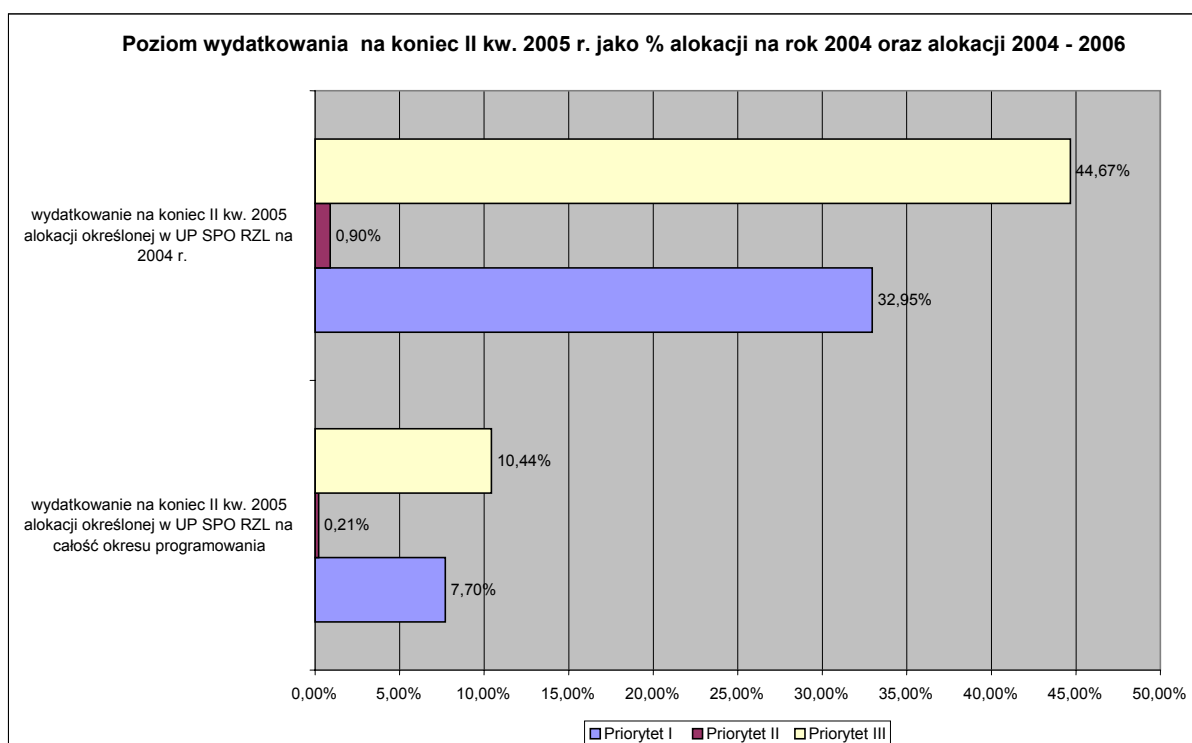
3.4.1.2.1.2. Jakość planowania – kontraktowanie

W toku analizy uwzględniliśmy dodatkowy wskaźnik obrazujący jakość planowania w odniesieniu do prognoz kontraktowania na kolejne lata. Jako podstawa źródła danych posłużyły informacje zawarte w Ramowych Planach Realizacji Działań dla poszczególnych Działań, które po agregacji, posłużyły do analizy Priorytetów. Z przedstawionego poniżej wykresu wynika, iż w przypadku roku 2004, trafność prognoz kontraktowania nie była wysoka. Niemniej jednak należy mieć na uwadze, iż był to pierwszy rok wdrażania SPO RZL, w związku z czym zaistniałe bariery organizacyjne w przypadku Priorytetu I mogły mieć negatywny wpływ na poziom kontraktowania. W przypadku kolejnych dwóch priorytetów, na przekroczenie zaplanowanych wartości wpływ ma zapewne przyjęte w metodologii sprawozdawczości wspomniane wcześniej uznawanie za środki zakontraktowane wartości projektów składanych przez IW w procedurze pozakonkursowej i jedynie zaakceptowanych przez IZ. Nieco odmienną interpretację odnieść można do poziomu zakontraktowania środków określonych w RPRD na rok 2005. Zaobserwowany niewielki procent zakontraktowania nie stanowi sygnału pozytywnego w kontekście sygnalizowanej wcześniej konieczności wzrostu poziomu wydatkowania i stanowi sygnał dla przyspieszenia tego procesu.



3.4.1.2.2. Wydatkowanie

W przypadku wszystkich trzech priorytetów zaobserwować można opóźnienie w wydatkowaniu środków, zarówno w kontekście alokacji na rok 2004, jak i całej alokacji programu na lata 2004 – 2006. W najlepszym z analizowanych przypadków tj. Priorytecie III wydatkowano kwotę odpowiadającą 10,44% wartości alokacji na lata 2004 – 2006, a więc przewidzianą do wydatkowania najpóźniej do III kwartału 2008 r. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż priorytet ten charakteryzuje się względnie niską wartością alokacji, w związku z czym istnieje możliwość nadrobienia opóźnienia. W przypadku pozostałych dwóch priorytetów będzie to o wiele trudniejsze.

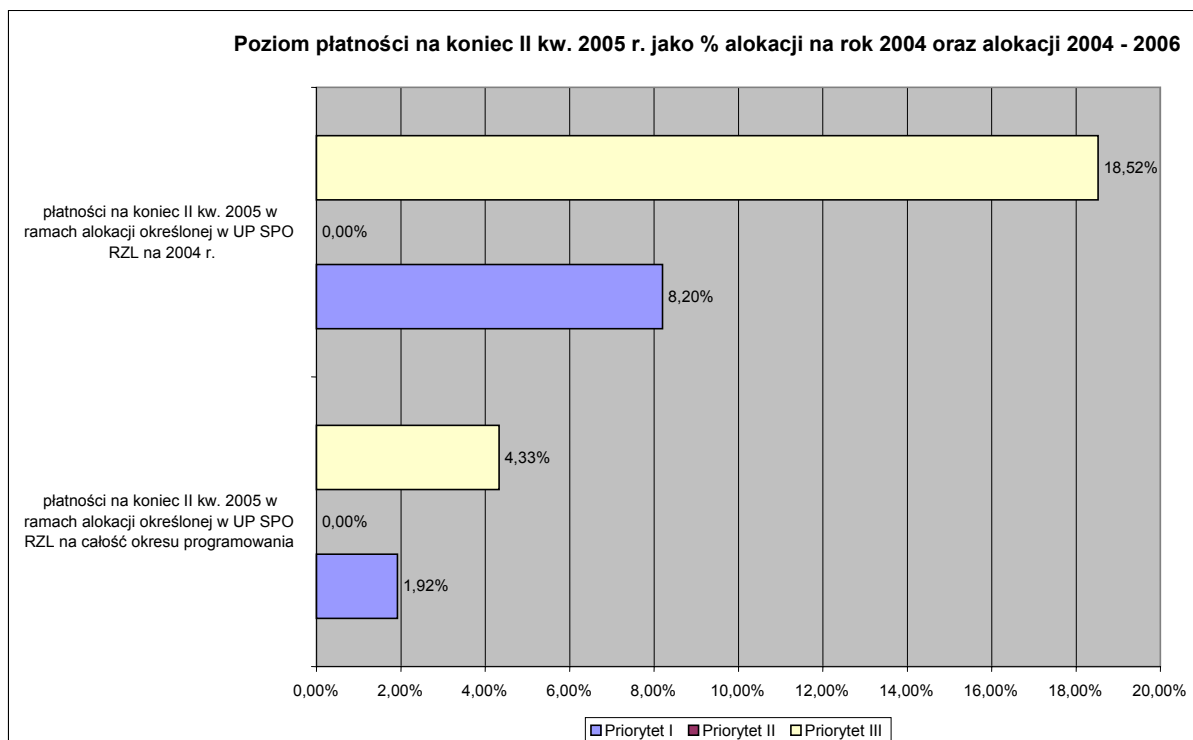


Warto także zwrócić uwagę na średnie wysokości wydatków, koniecznych do poniesienia kwartalnie w celu wykorzystania całości alokacji SPO RZL 2004 – 2006. Wynoszą one dla Priorytetu I ok. 290 mln zł/kwartał, dla Priorytetu II – ok. 310 mln zł/kwartał, dla Priorytetu III 7.5 mln zł/kwartał.³⁵ Średnia wartość do wydatkowania kwartalnie, w celu wykorzystania całości alokacji SPO RZL 2004 zgodnie z zasadą n+2 wynosi dla Priorytetu I – ok. 160 mln zł/kwartał, dla Priorytetu II – ok. 190 mln zł/kwartał, dla Priorytetu III – ok. 4 mln zł/kwartał

3.4.1.2.3. Płatności

Na poniższym wykresie przedstawione zostały informacje dotyczące poziomu płatności w poszczególnych priorytetach, w odniesieniu do alokacji na rok 2004 oraz lata 2004 – 2006.

³⁵ Zgodnie z wcześniejszymi założeniami, dla wyliczenia średniej wartości wydatkowania koniecznej dla wykorzystania alokacji dla całości programu (2004 – 2006) oraz alokacji na rok 2004 przyjęto, iż czas pozostały na wydatkowanie począwszy od III kwartału 2005 r. wynosi odpowiednio 13 oraz 5 kwartałów.



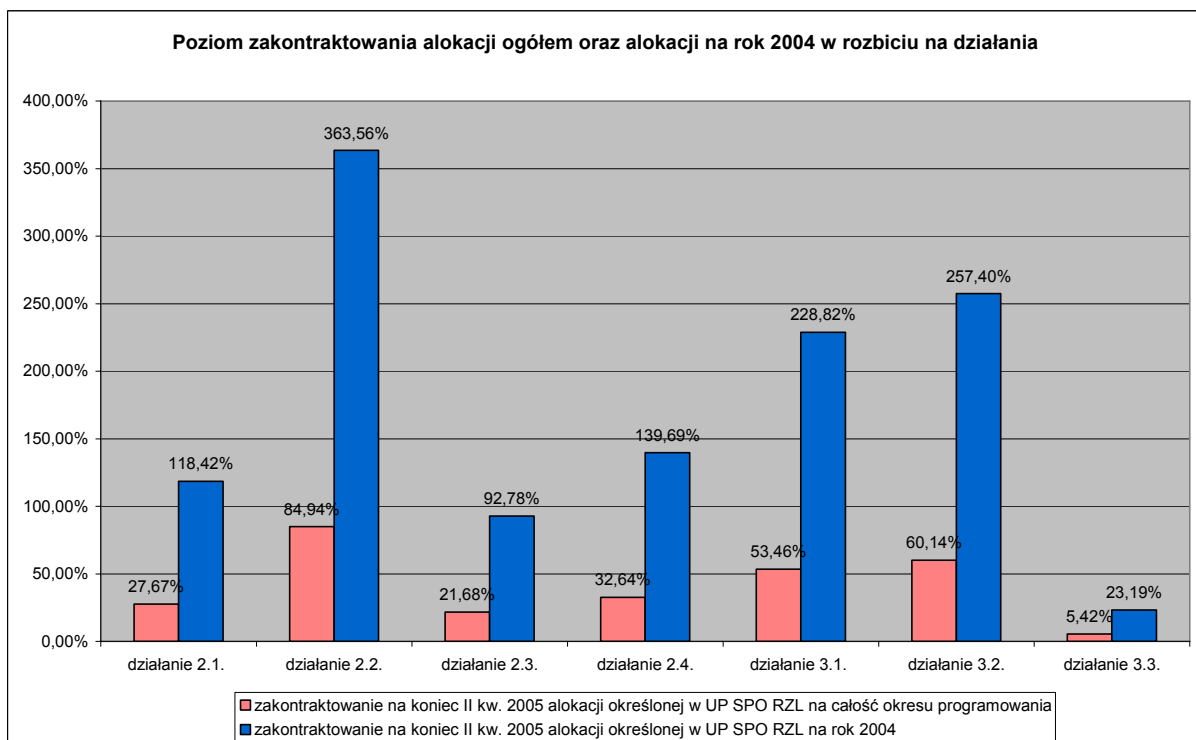
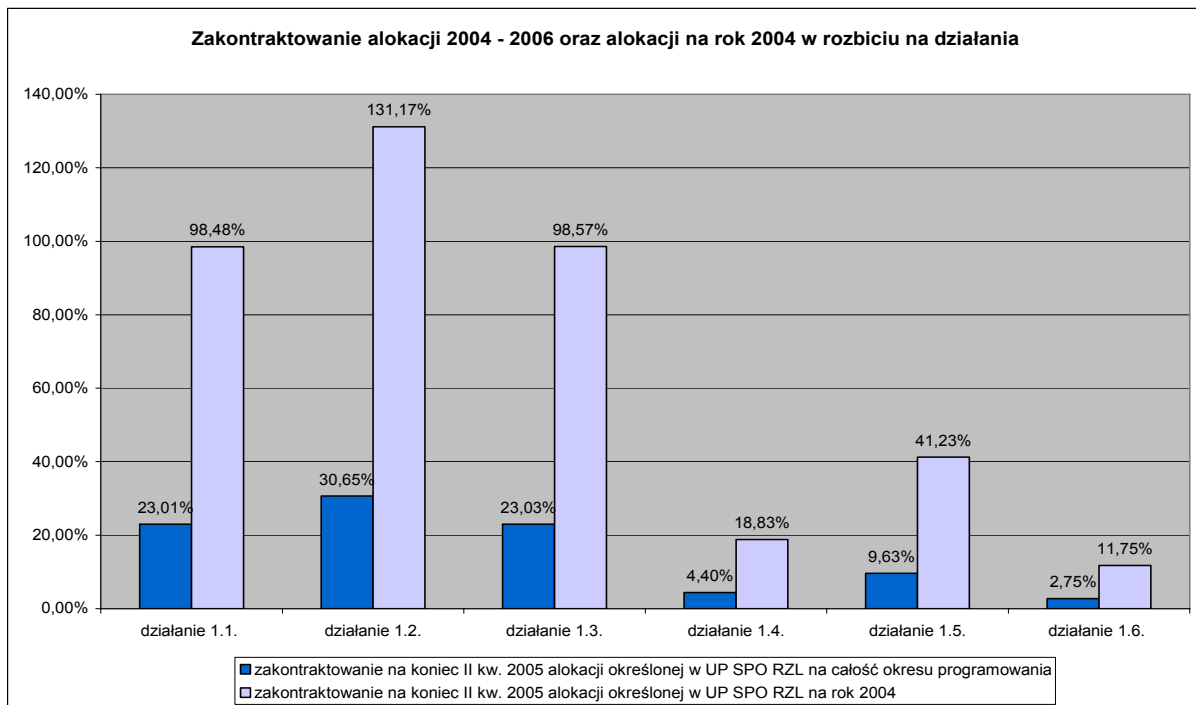
Jak widać z wykresu, wartość dotychczas wykonanych płatności nie pozwala na postawienie optymistycznej prognozy dotyczącej perspektywy wykorzystania środków udostępnionych w ramach SPO RZL. W przypadku alokacji na rok 2004 na dzień dzisiejszy wartość zatwierdzonych płatności stanowi jedynie 18,52% alokacji na rok 2004 w przypadku Priorytetu III i 8,2% alokacji dla Priorytetu I, natomiast w ramach Priorytetu II nie odnotowano w systemie sprawozdawczości, jak dotychczas, żadnej płatności.

3.4.1.3. Poziom działań

3.4.1.3.1. Kontraktowanie

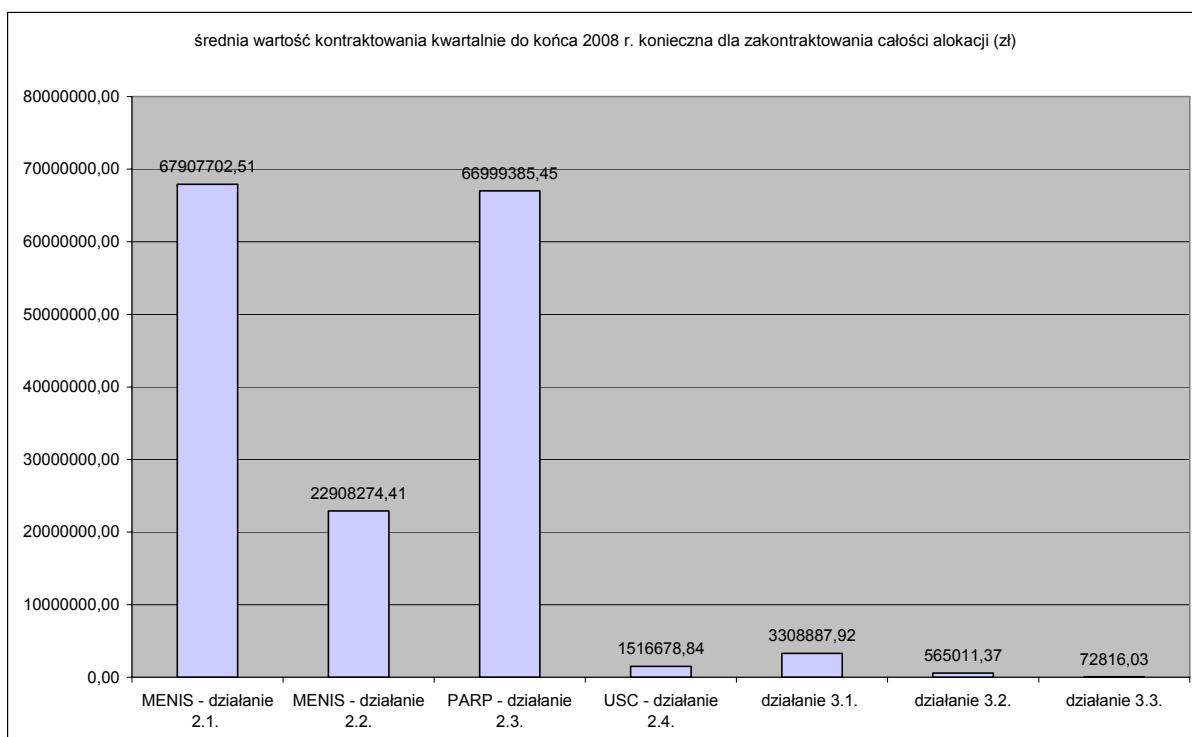
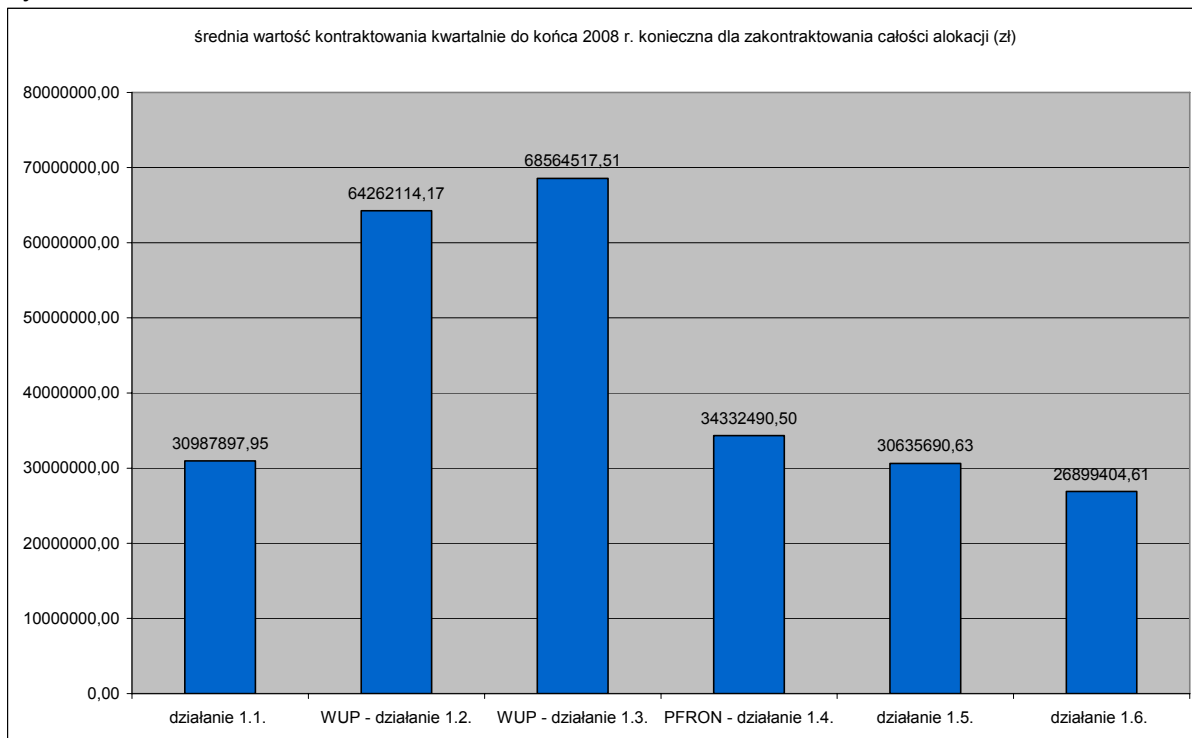
3.4.1.3.1.1. Poziom zakontraktowania środków

Dane zaprezentowane w poniższych wykresach pozwalają stwierdzić, iż w przypadku kontraktowania, zdecydowanymi liderami są działania realizowane w ramach priorytetu trzeciego (3.1. oraz 3.2.) oraz działanie 2.2, natomiast opóźnienia w kontraktowaniu zaobserwować można w przypadku działań 1.4, 1.5., 1.6 oraz 3.3.



Średnie wartości poziomu kwartalnego kontraktowania niezbędne dla zakontraktowania całej alokacji SPO RZL, w podziale na Działania, zostały zaprezentowane na poniższym

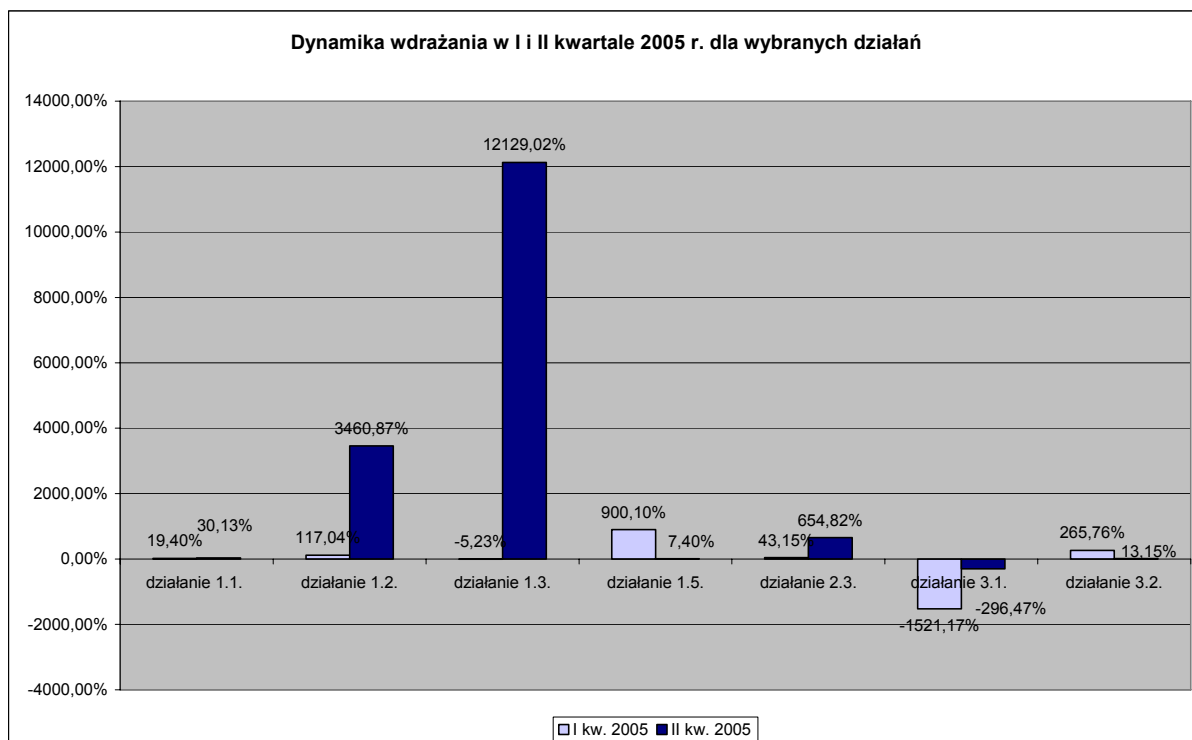
wykr. w



3.4.1.3.1.2. Dynamika kontraktowania

Poniżej dla uzupełnienia analizy przedstawiona została dynamika kontraktowania dla wybranych działań realizowanych w ramach SPO RZL. Ze względu na fakt, iż we

wcześniejszych kwartałach w niektórych z nie ma danych w systemie sprawozdawczości, dotyczących kontraktowania, analizę ograniczono jedynie do kilku z nich.³⁶

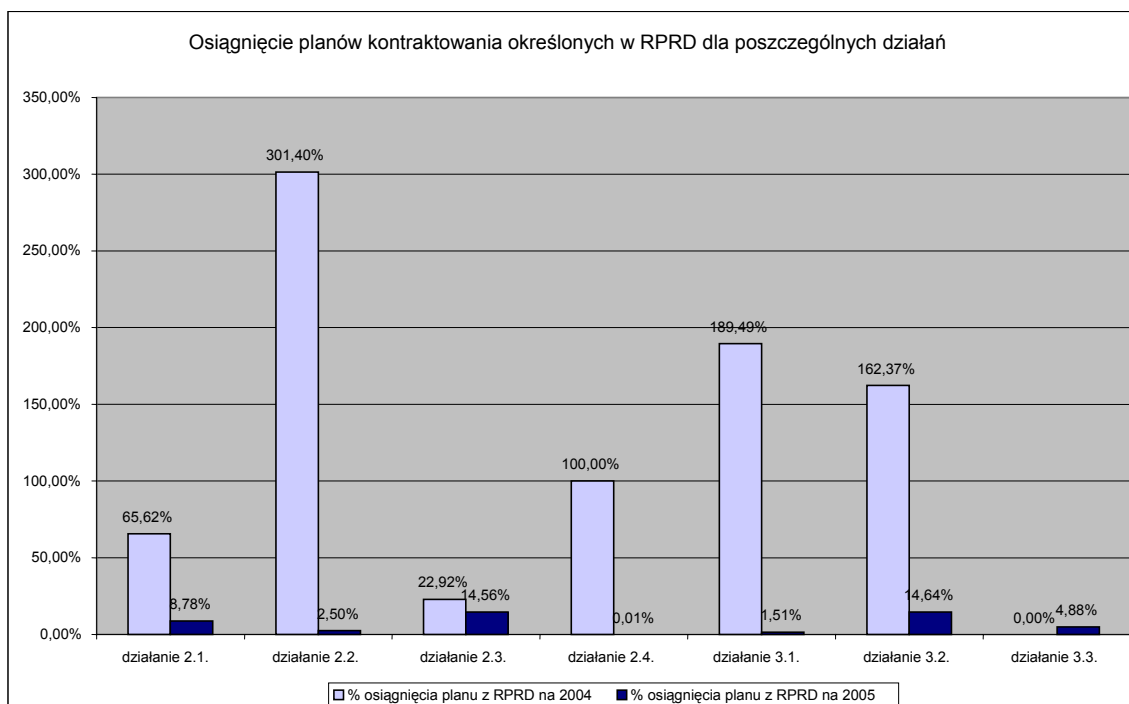
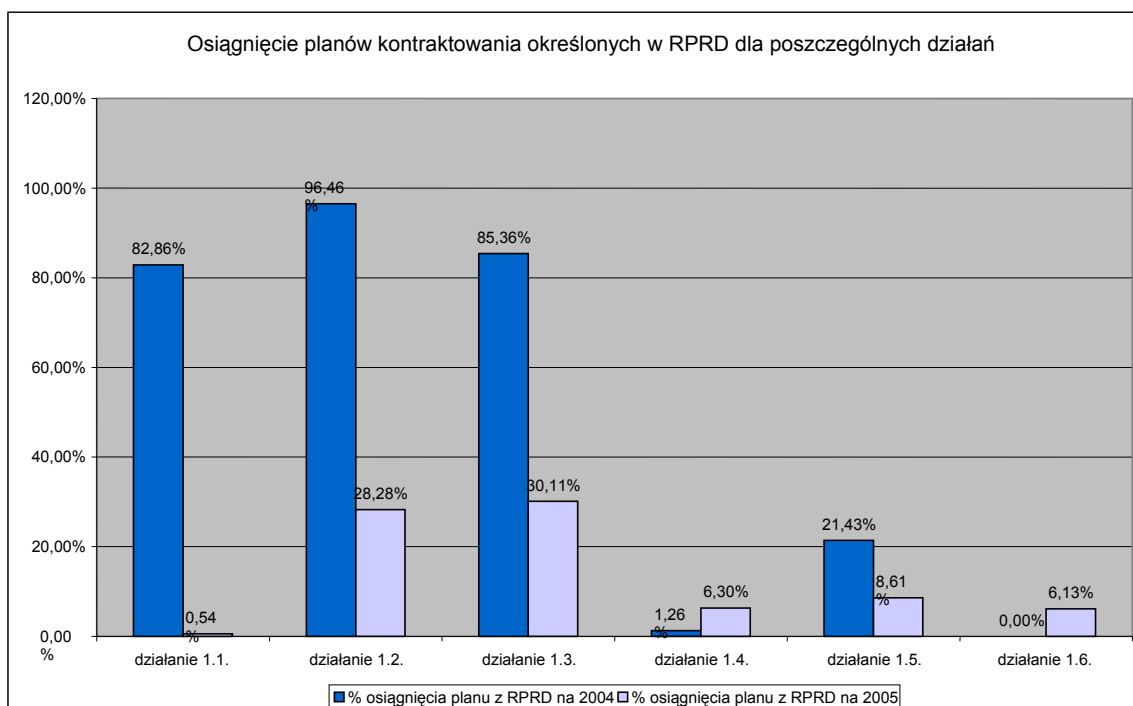


3.4.1.3.1.3. Jakość planowania

Przeprowadzona analiza polegająca na skonfrontowaniu planów kontraktowania zawartych w RPRD pozwoliła na określenie jakości planowania w oparciu o wyniki zakontraktowania budżetów określonych na rok 2004 oraz stwierdzenia stanu zaawansowania kontraktowania w roku 2005.

W przypadku działań 2.2., 3.1. oraz 3.2. zaobserwowano znaczne przekroczenie wcześniej określonych planów, natomiast w przypadku działań 1.4., 1.5, 1.6. oraz 2.3. i 3.3. poziom zakontraktowania znacznie odbiegał od wcześniej zaplanowanych wartości. Warto zwrócić uwagę na fakt niskiego zakontraktowania środków zgodnie z planami na rok 2005.

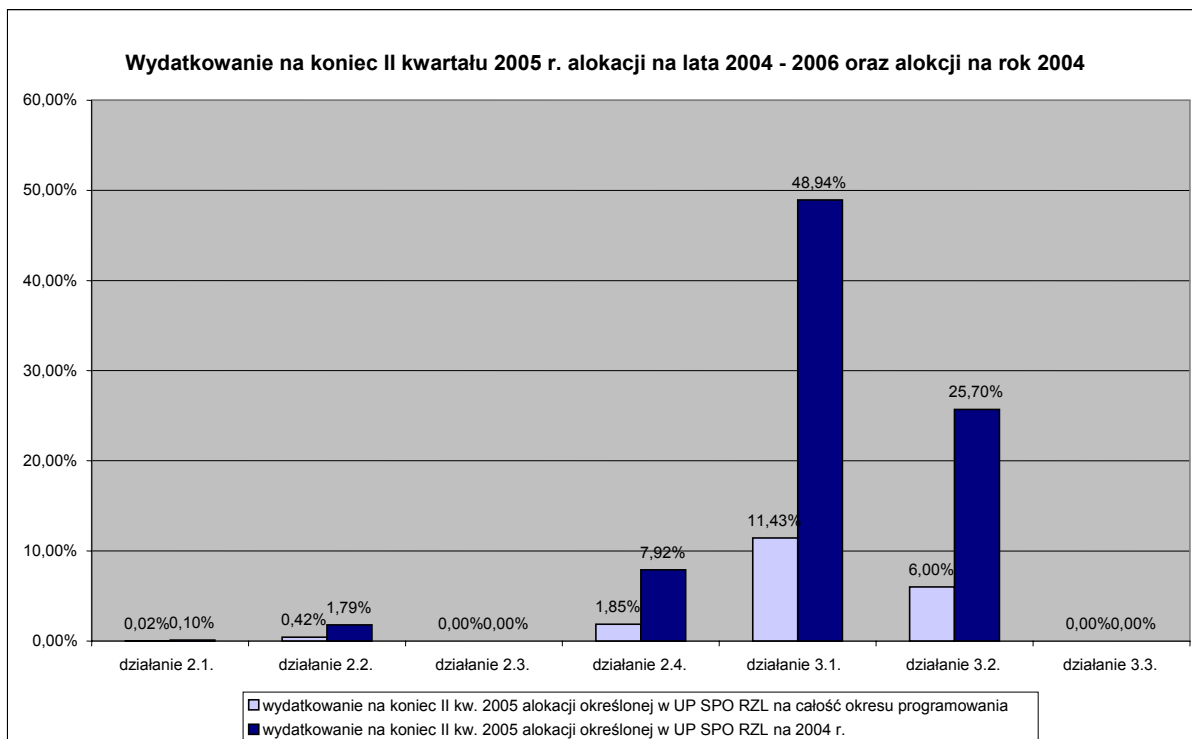
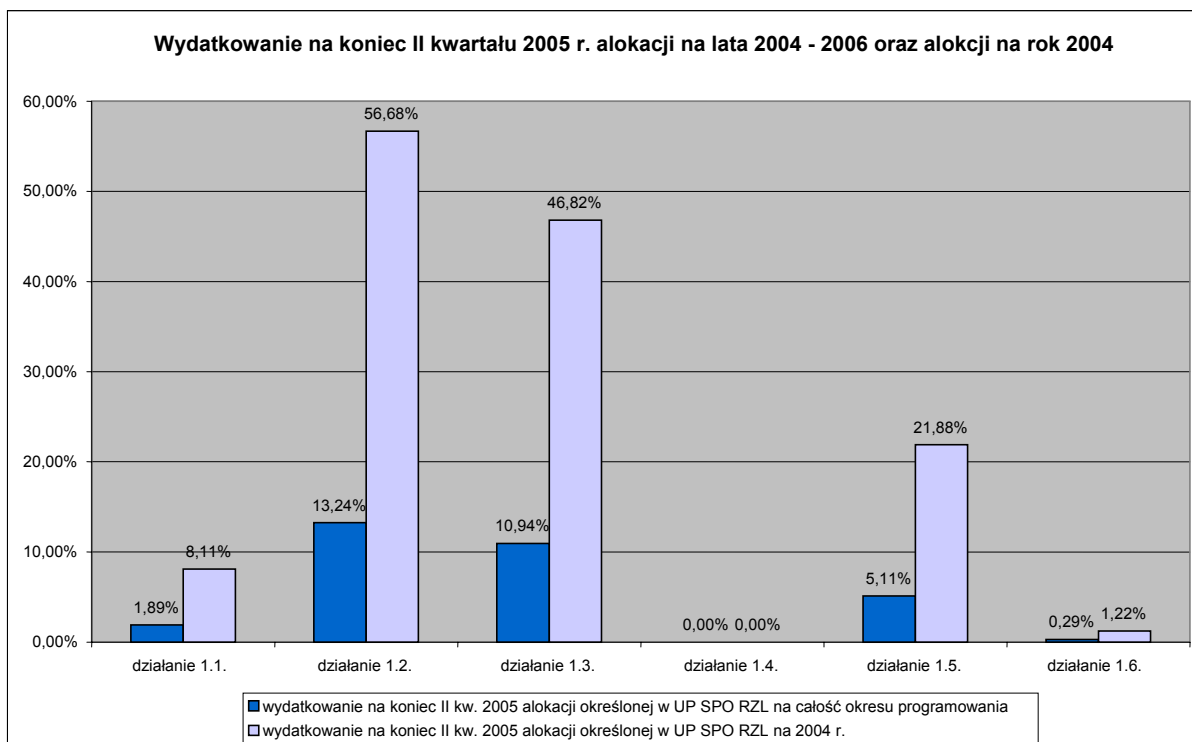
³⁶ Powyższe ograniczenia dotyczą także analiz przedstawionych w następnych częściach opracowania.



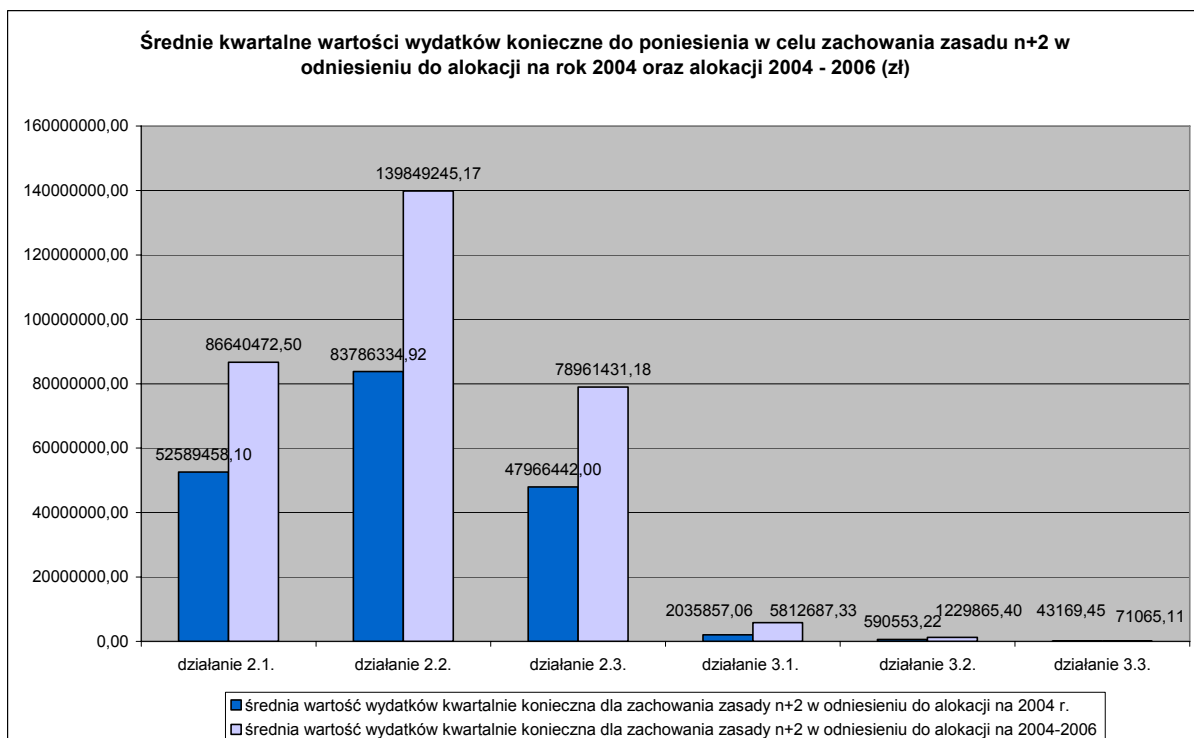
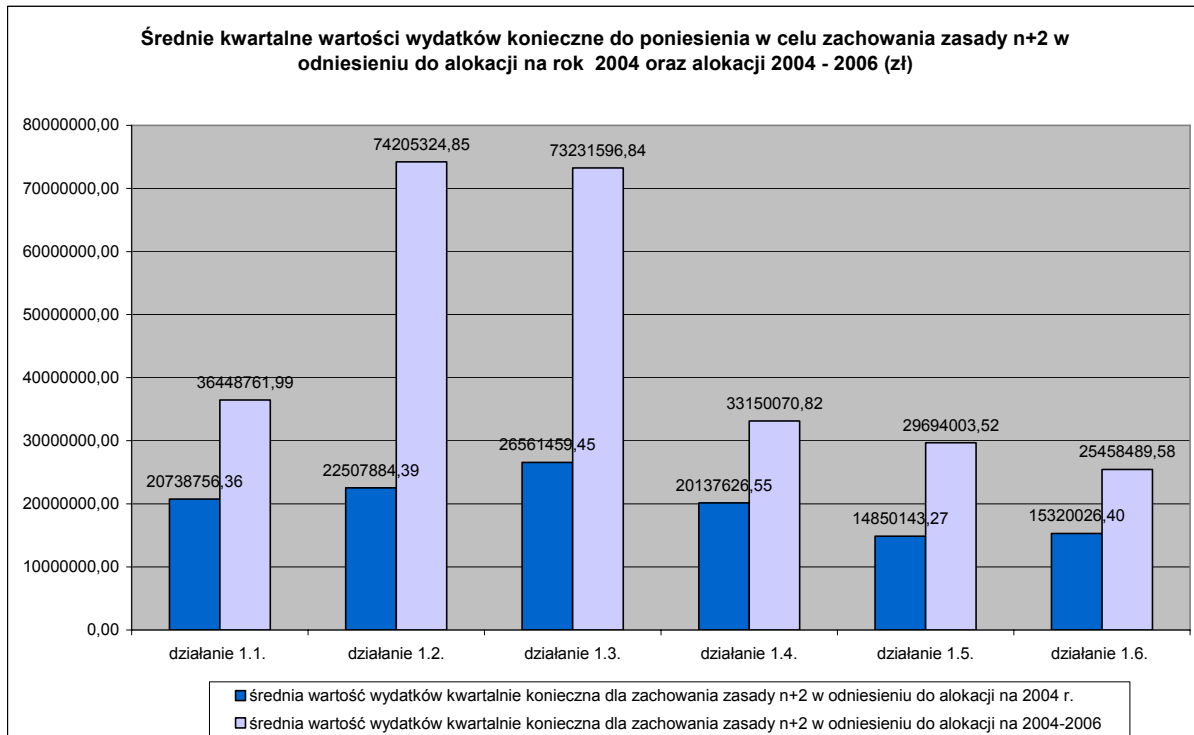
3.4.1.3.2. Wydatkowanie

Poziom wydatkowania w odniesieniu do alokacji na lata 2004 – 2006 oraz alokacji na rok 2004 dla poszczególnych działań został zaprezentowany na kolejnym wykresie. Warto zauważyć, iż obecny poziom wydatkowania potwierdza konieczność przyspieszenia dynamiki wdrażania, zarówno w odniesieniu do alokacji na rok 2004 (co odnosi się do wszystkich działań z wyłączeniem działania 1.2., 1.3. oraz 3.1.), jak i alokacji 2004 – 2006

(wszystkie działania). Zauważalne jest bowiem ryzyko niewykorzystania środków postawionych do dyspozycji w ramach działań.



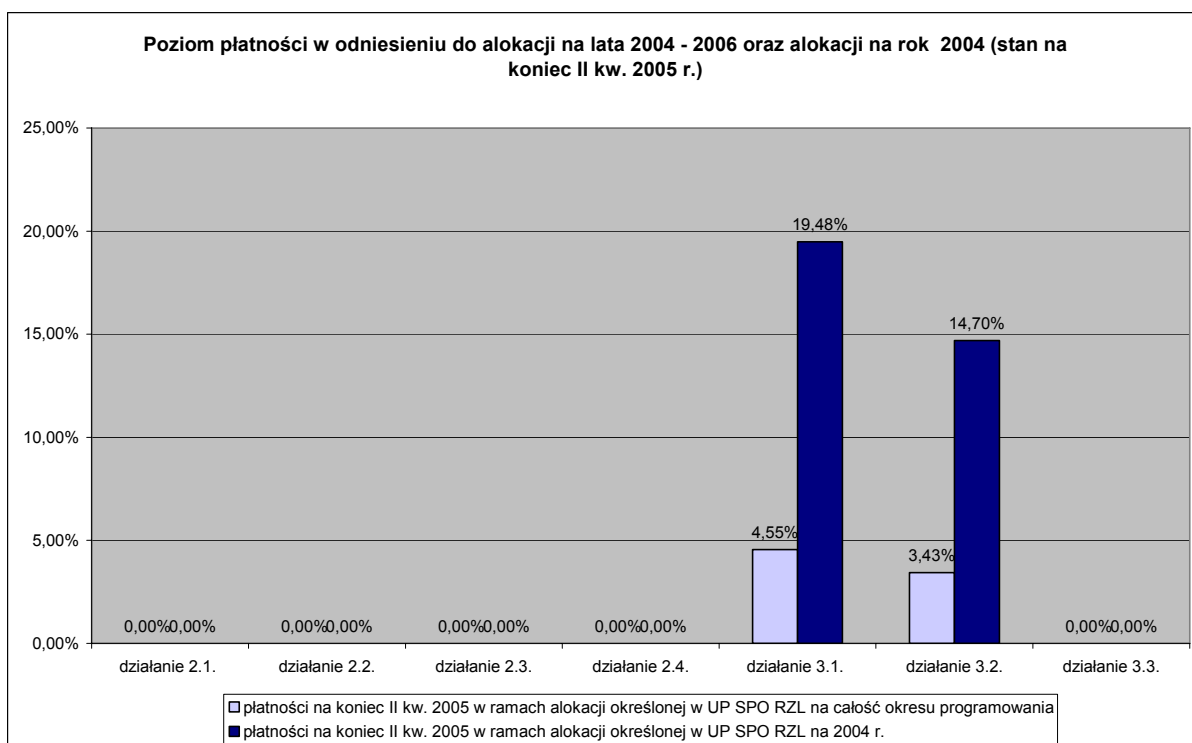
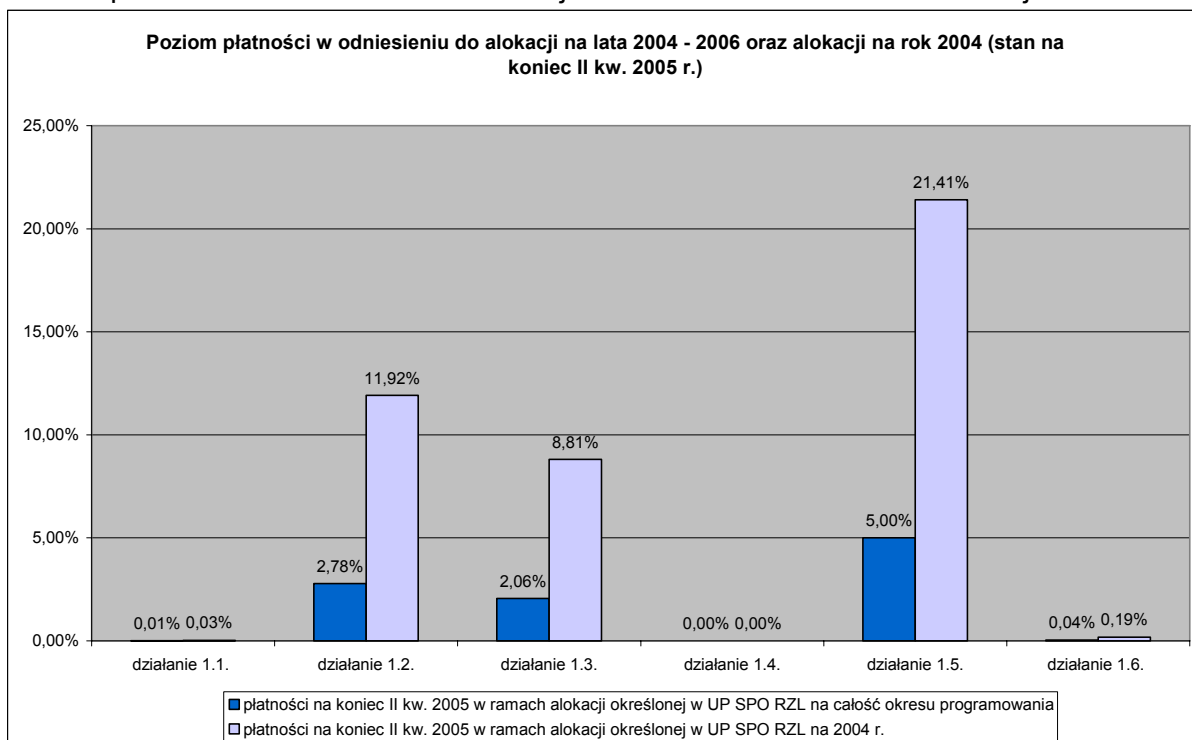
Średnia wartość do wydatkowania kwartalnie, w celu wykorzystania alokacji na rok 2004 oraz całości alokacji SPO RZL 2004 – 2006 dla poszczególnych działań została zaprezentowana na poniższych wykresach (pozostały okres wydatkowania dla alokacji 2004 i alokacji 2004 – 2006 odpowiednio: 5 kwartałów oraz 13 kwartałów).



3.4.1.3.3. Płatności

Poziom zaakceptowanych płatności na koniec II kw. 2005 r. w odniesieniu do działań SPO RZL przedstawiono na wykresach poniżej

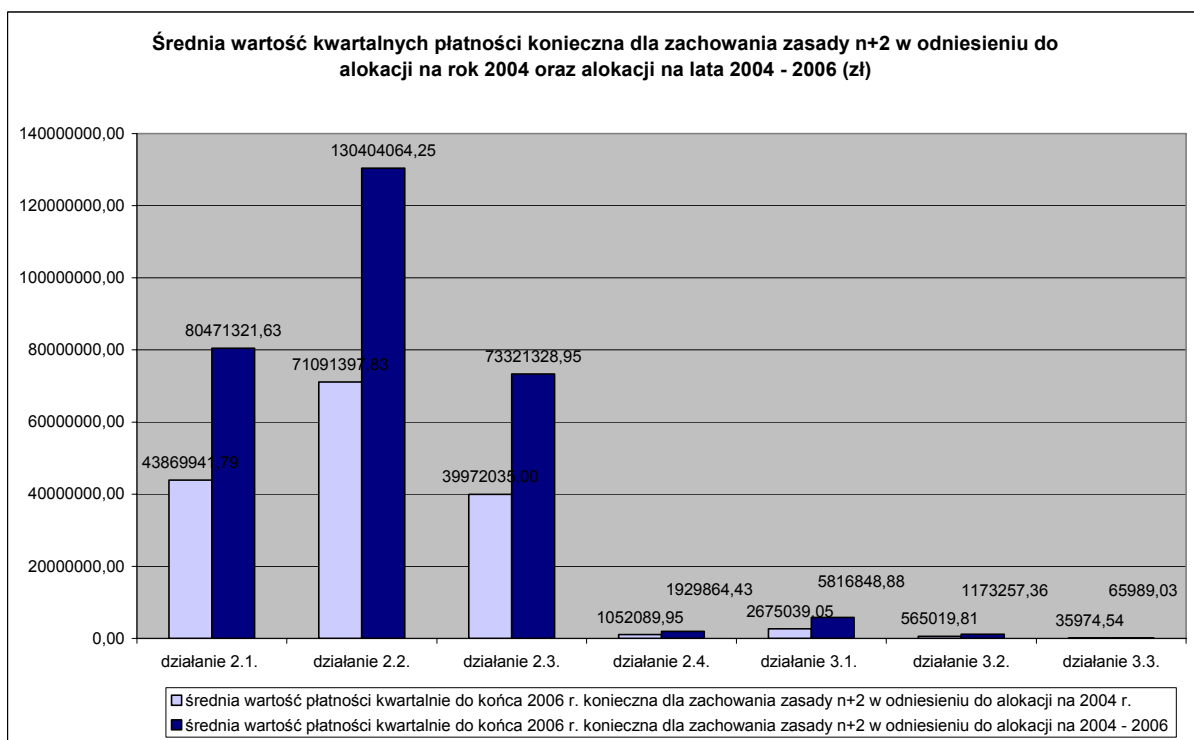
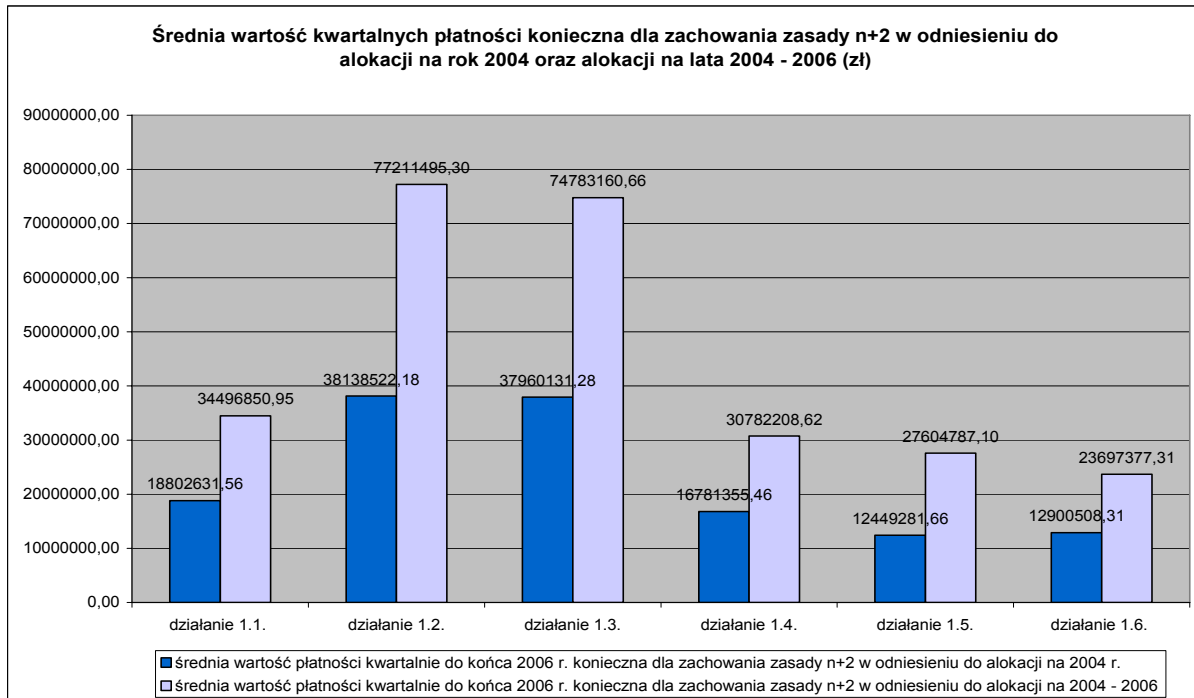
Poziom płatności w odniesieniu do alokacji na lata 2004 – 2006 oraz alokacji na rok 2004



Poziom płatności obserwowany obecnie wskazuje na realne zagrożenie utraty części środków SPO RZL.

Średnia wartość płatności kwartalnie, w celu wykorzystania alokacji na rok 2004 oraz całości alokacji SPO RZL 2004 – 2006 z zachowaniem zasady n+2 dla poszczególnych działań została zaprezentowana na poniższych wykresach (pozostały okres płatności dla alokacji

2004 i alokacji 2004 – 2006 odpowiednio: 5 kwartałów oraz 13 kwartałów).

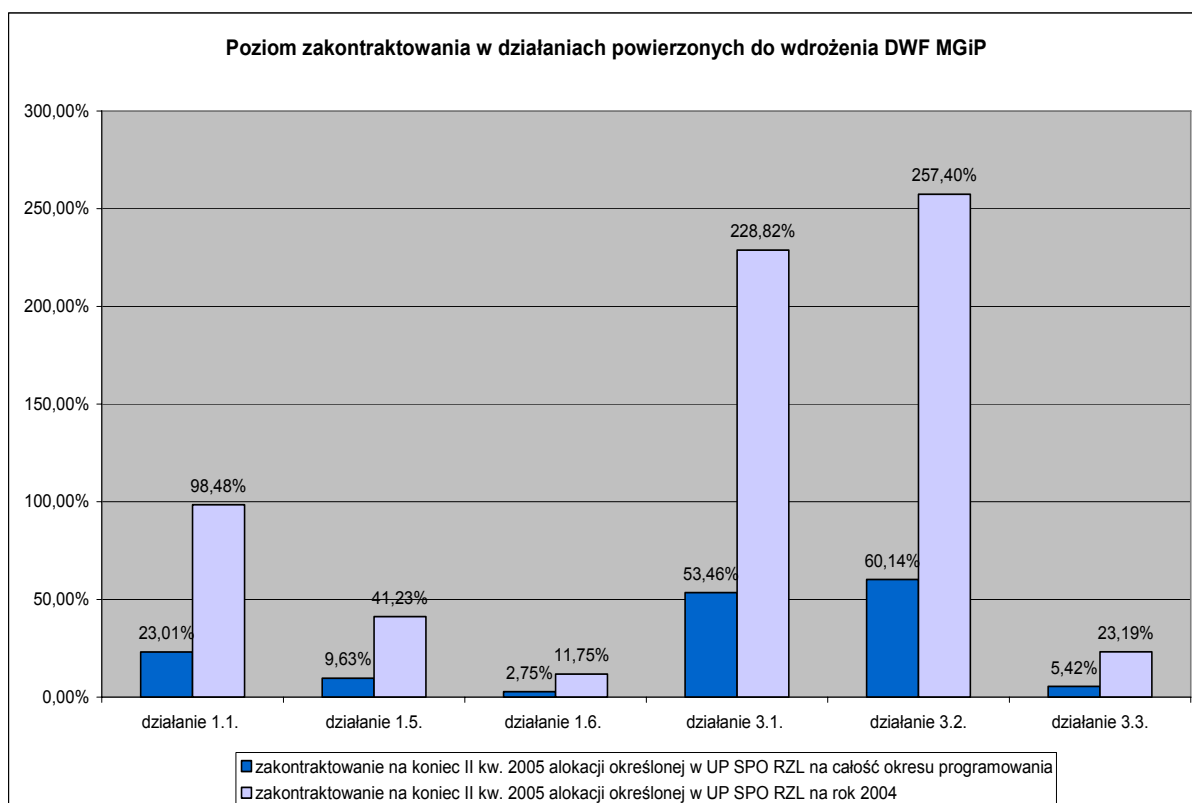


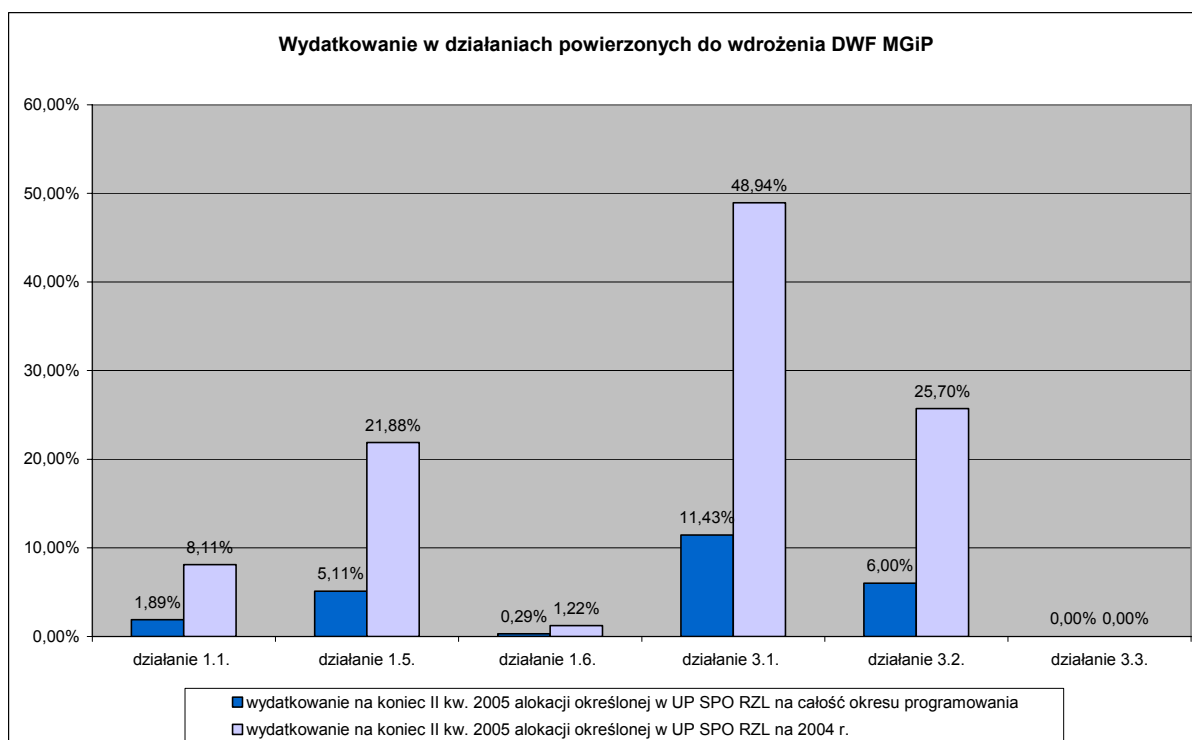
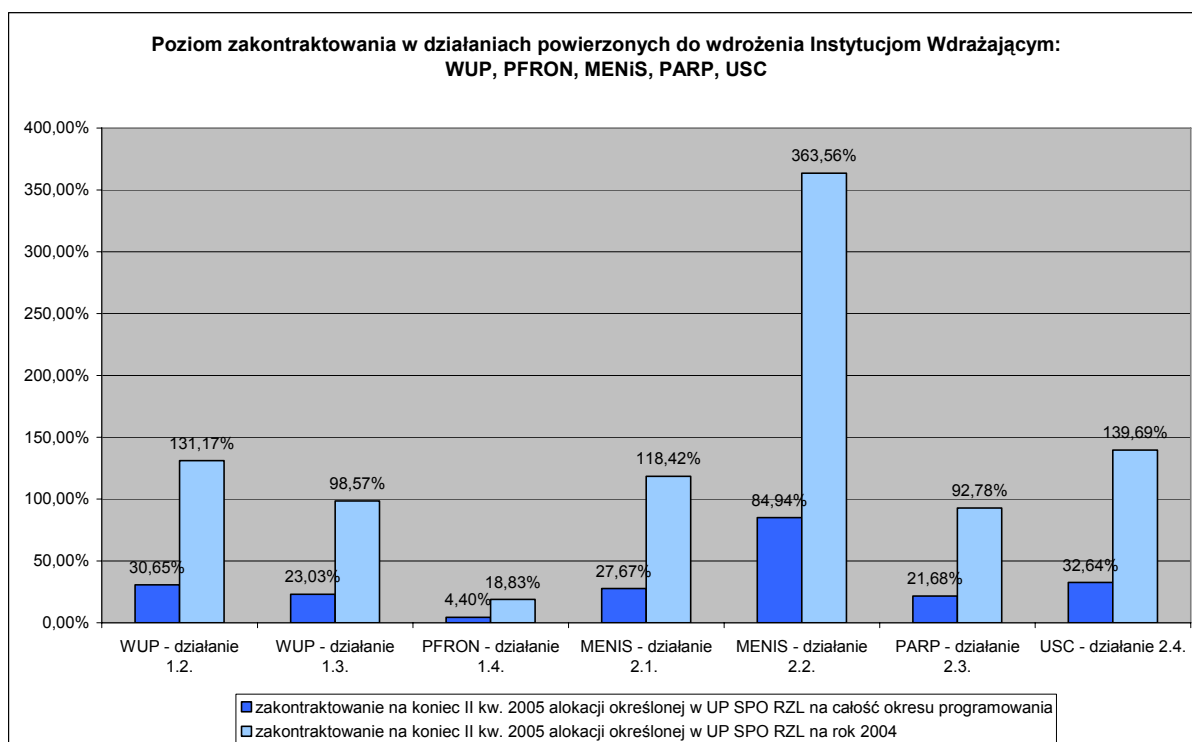
3.4.1.3.4. Działania – przekrój Instytucje Wdrażające

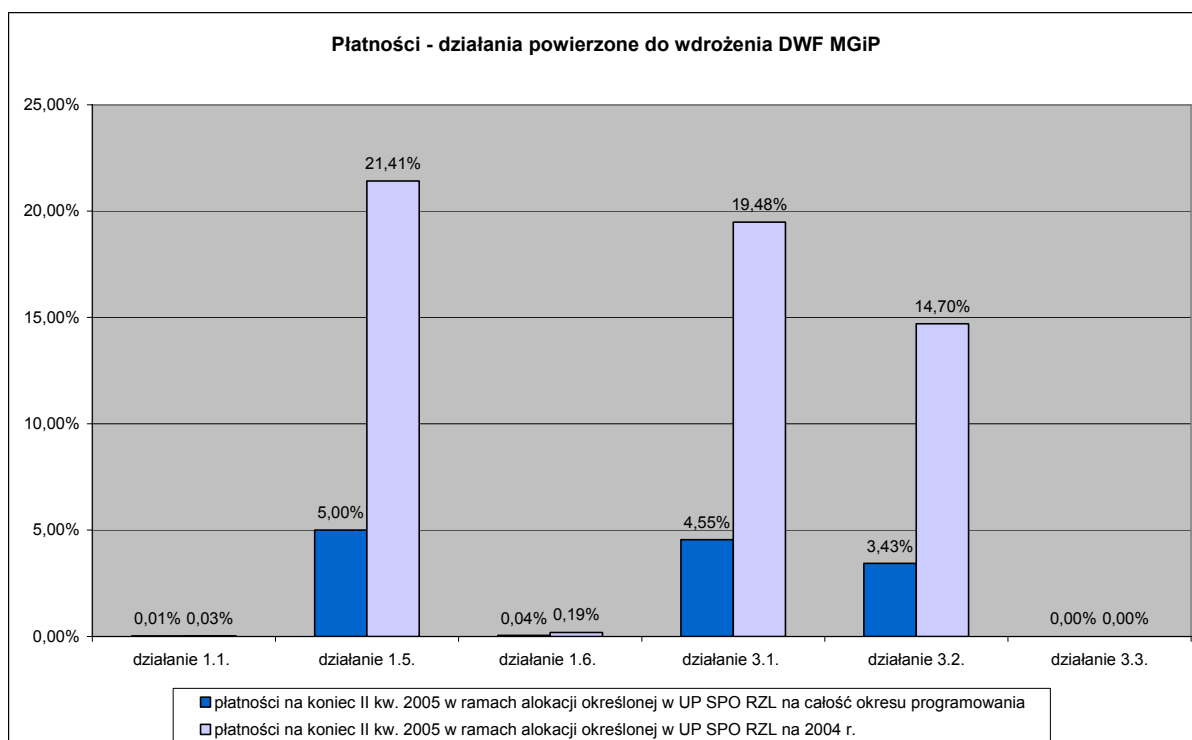
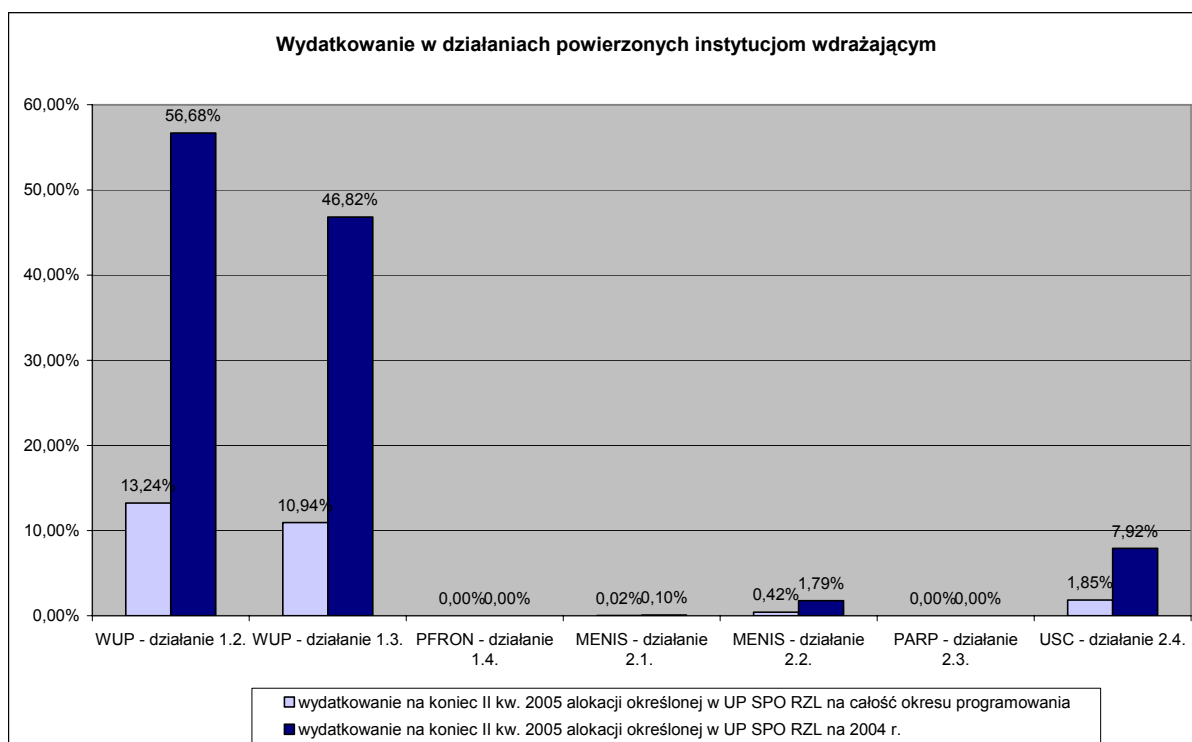
Obraz kontraktowania, wydatkowania i płatności zaprezentowany w oparciu o podział na poszczególne działania, powinien zostać uzupełniony o analizę skuteczności wdrażania poszczególnych Instytucji Wdrażających.

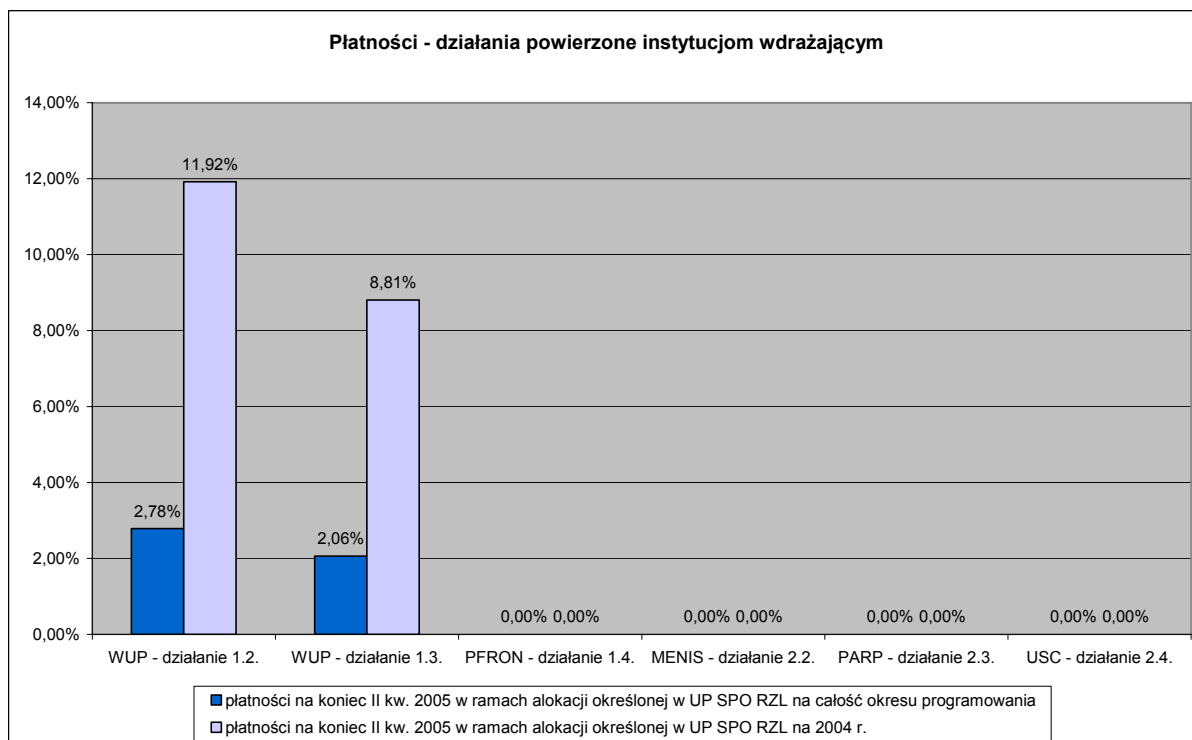
3.4.1.3.4.1. Kontraktowanie, wydatkowania i płatności

Z przeprowadzonej analizy kontraktowania (kolejne wykresy), wynika iż instytucją o stosunkowo wysokiej efektywności kontraktowania środków jest MENiS. Niemniej jednak, przejście do wykresów opisujących poziom wydatkowania i płatności, które stanowią główne źródło informacji nt. postępu wdrażania, wskazują, iż instytucjami, wykazującymi się dobrymi wynikami są w Wojewódzkie Urzędy Pracy. Warto także zwrócić uwagę na realizację zadań powierzonych DWF MGIP, które pokazują dobre zaawansowanie w porównaniu z innymi IW. Z drugiej strony niekorzystne zjawiska zaobserwować można w przypadku PFRON oraz MENiS, w przypadku których do końca II kwartału wartości wydatkowania oraz płatności w ramach wdrażanych działań kształtowały się na poziomie zerowym bądź też stanowiły szczytową część alokacji na rok 2004 oraz alokacji na lata 2004 – 2006.







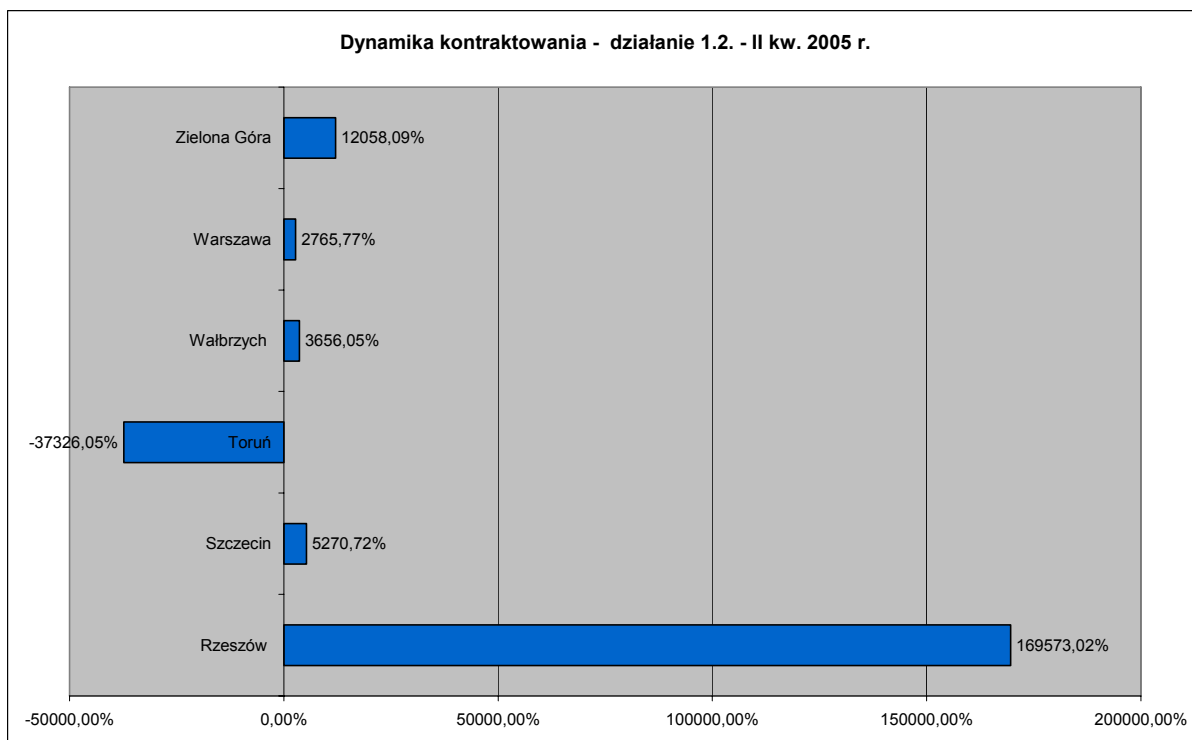
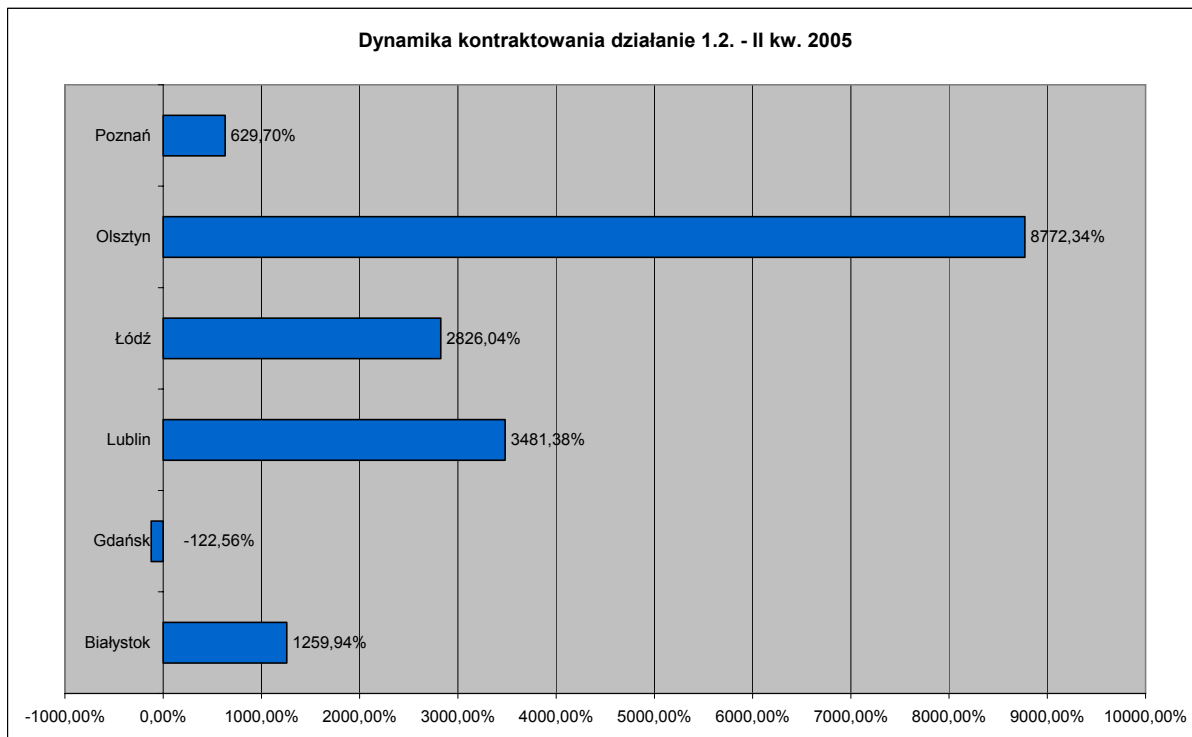


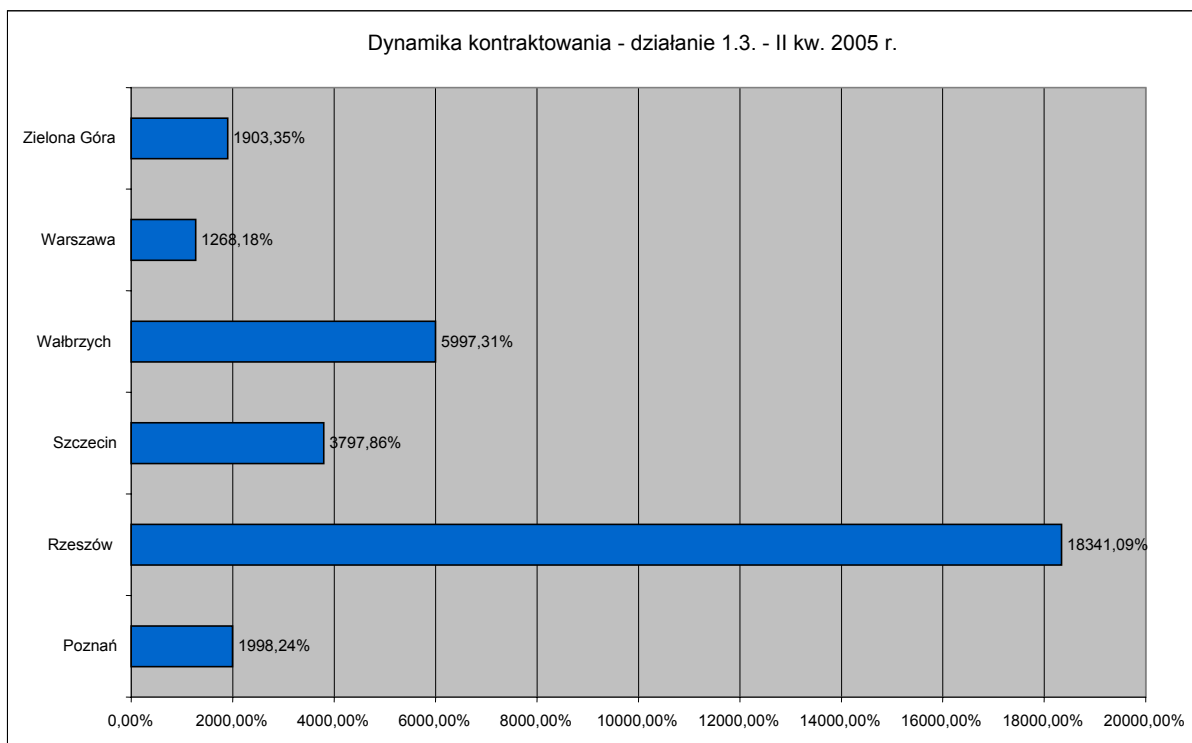
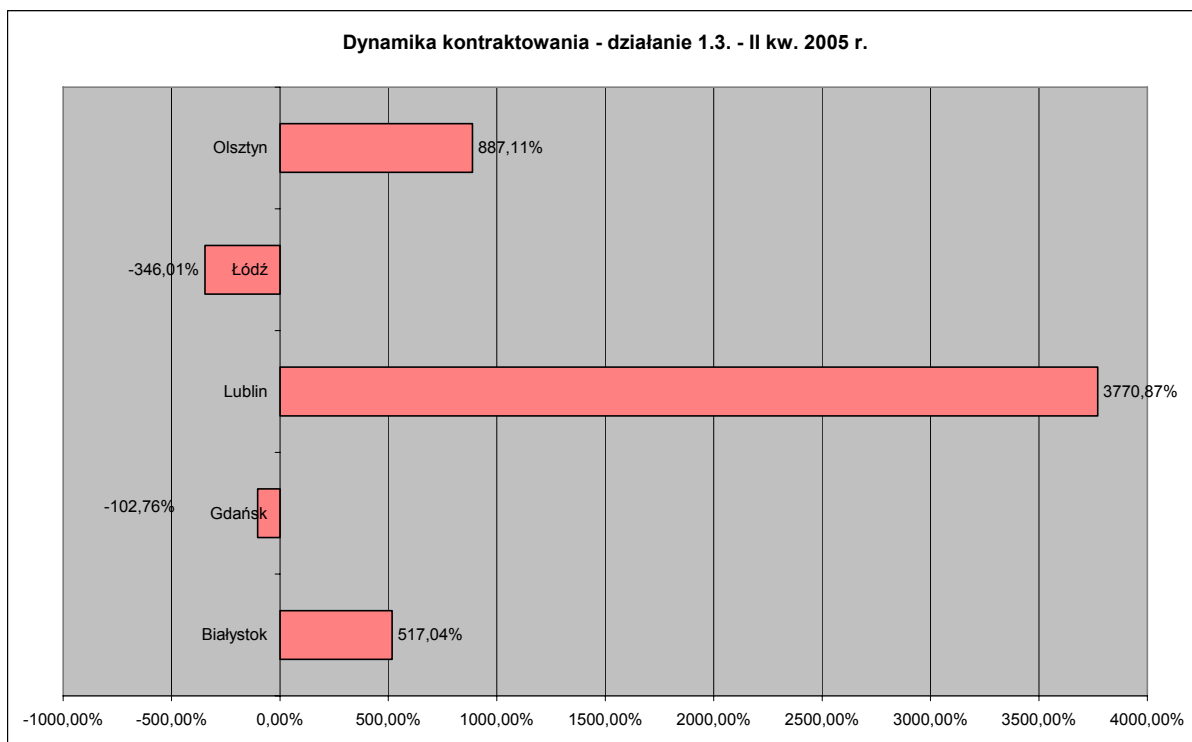
3.4.1.3.5. Działania - przekrój geograficzny

Dokonanie analizy danych w przekroju geograficznym okazało się możliwe jedynie w przypadku działań 1.2. oraz 1.3., które są wdrażane przez Wojewódzkie Urzędy Pracy. Poniżej przedstawiono wykresy dotyczące dynamiki kontraktowania, wydatkowania oraz płatności w ramach działań realizowanych w poszczególnych województwach.

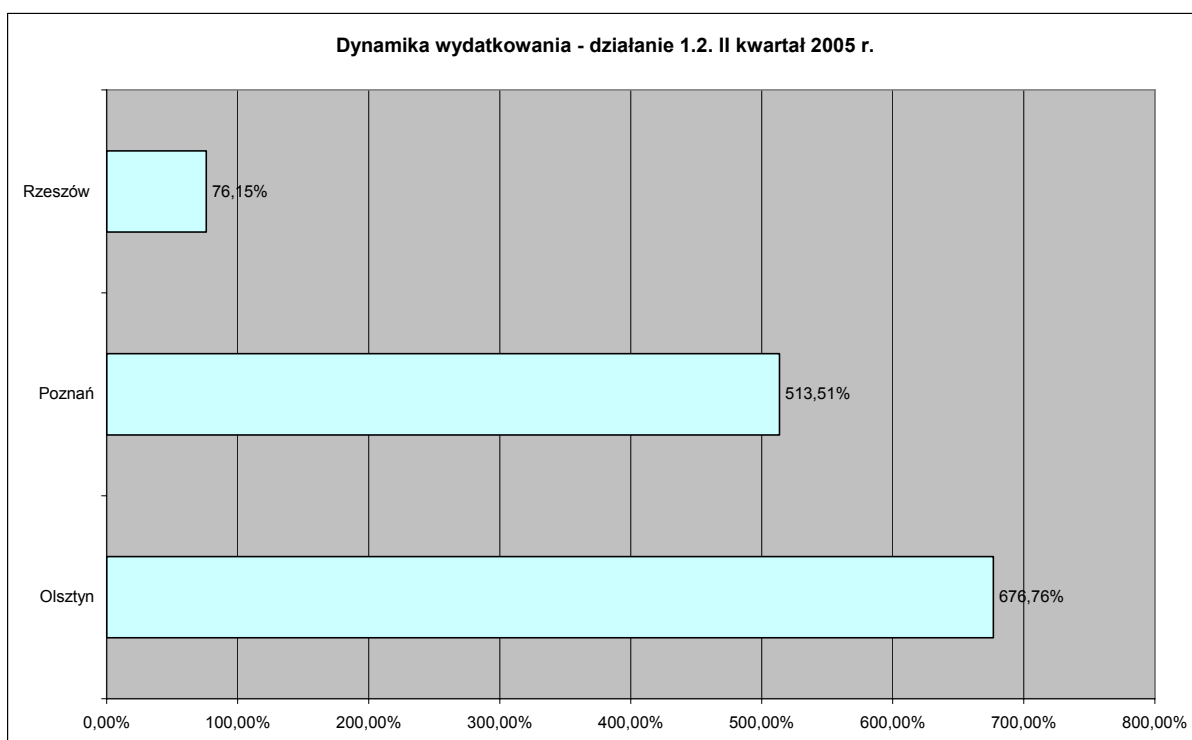
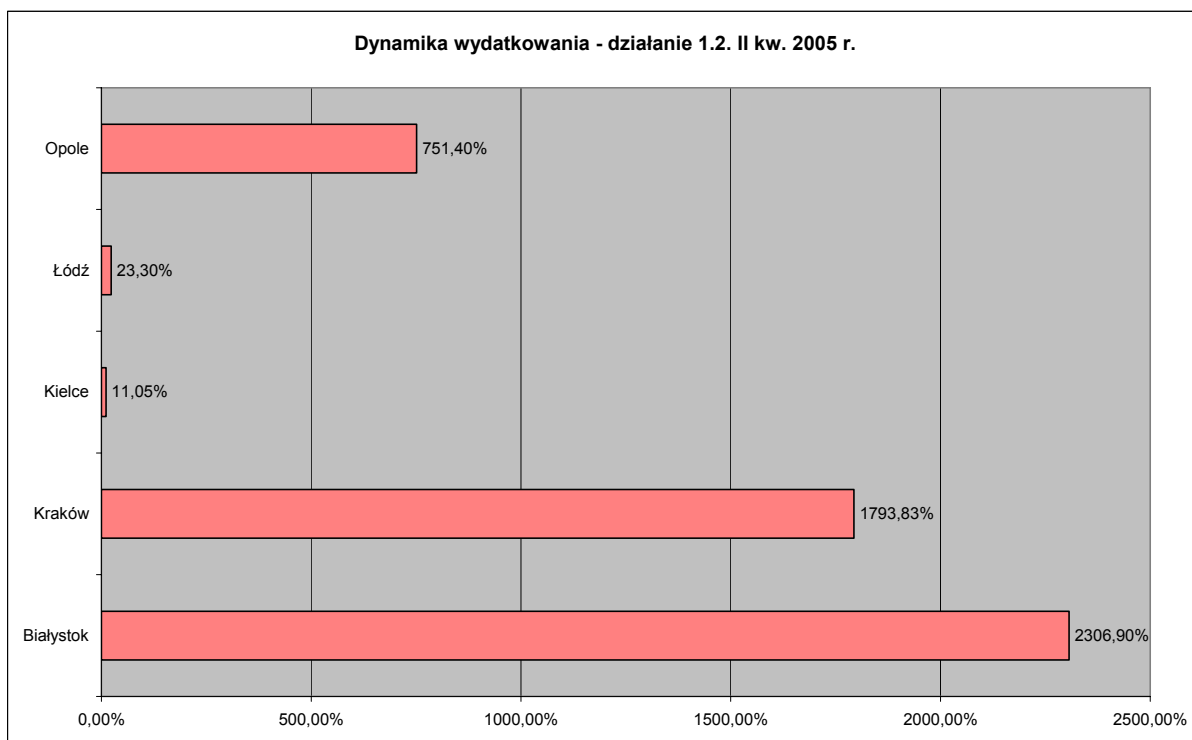
Ze względu na fakt, iż zarówno wydatkowanie, jak i płatności realizowane były głównie w dwóch ostatnich kwartałach, nie było możliwe przedstawienie dynamiki tych procesów w odpowiednio długim okresie. Tak więc, podstawą dla porównania stały się wyniki osiągnięte przez poszczególne WUP za okres I – II kwartał 2005 r. Należy też wspomnieć iż część danych w przypadku niektórych WUP nie mogła zostać przedstawiona z powodu ich niedostępności. Stąd też przedstawione wyniki nie pozwalają na wyciąganie na obecnym etapie wdrażania bardziej dojrzałych wniosków.

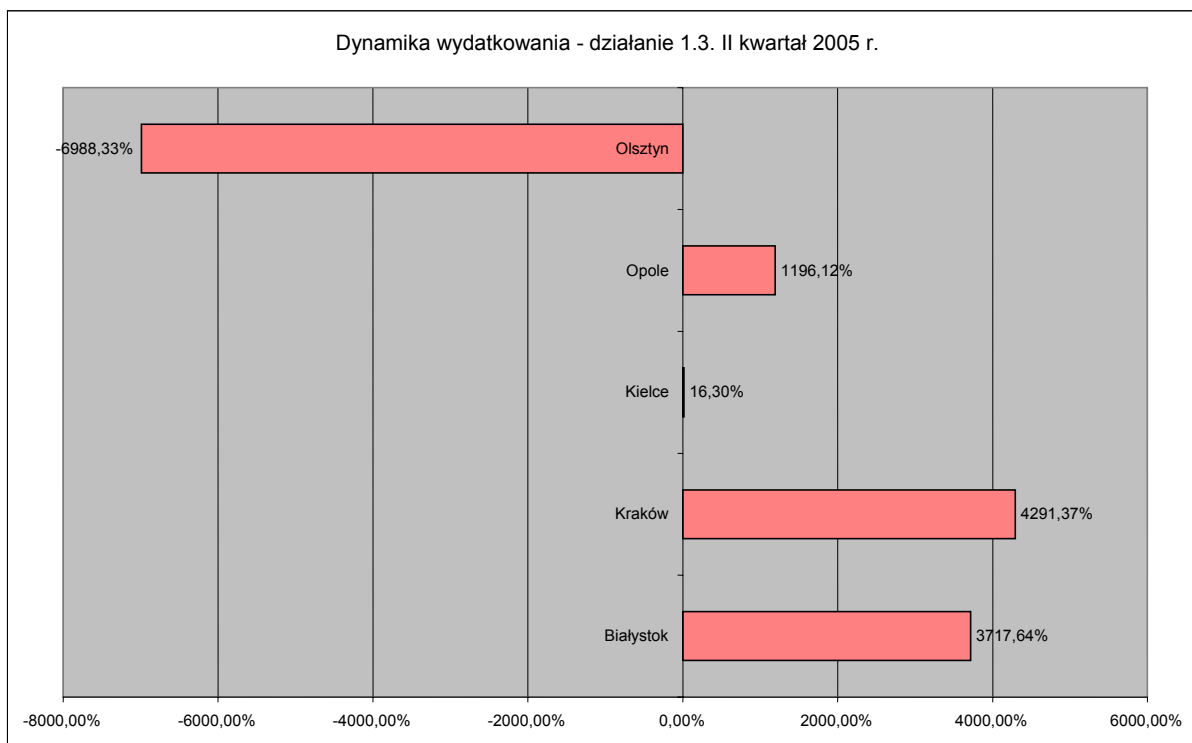
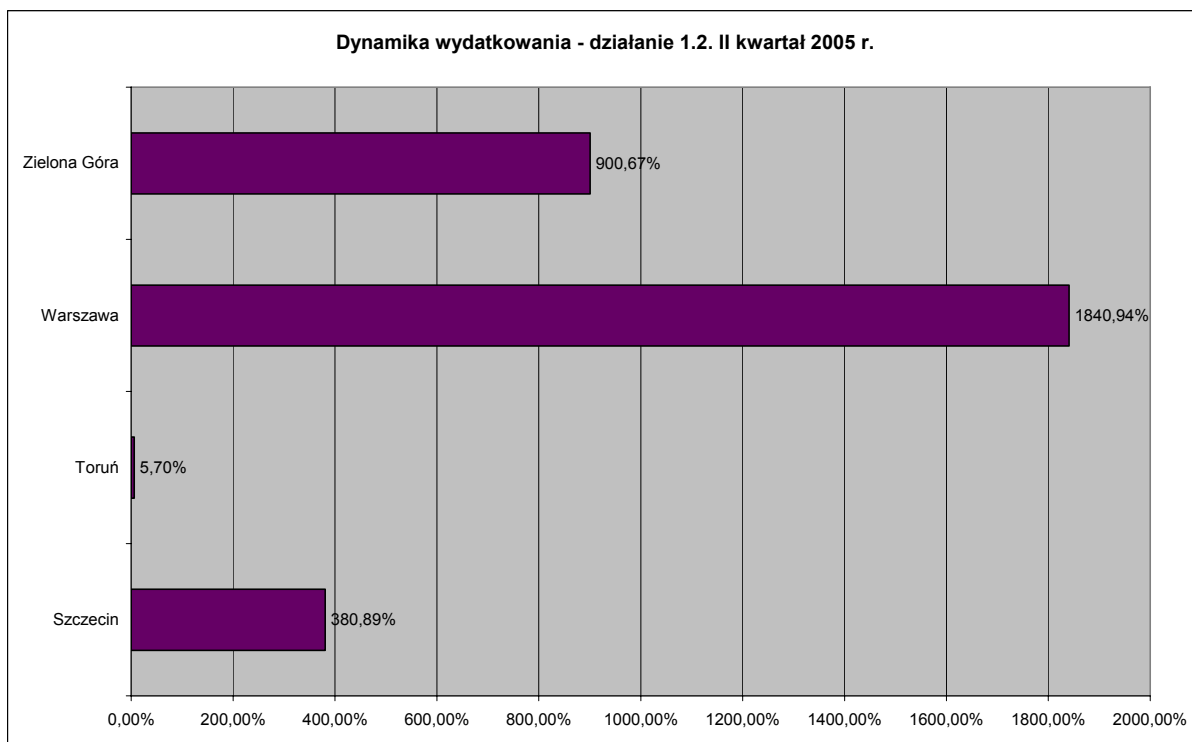
3.4.1.3.5.1. Kontraktowanie – dynamika

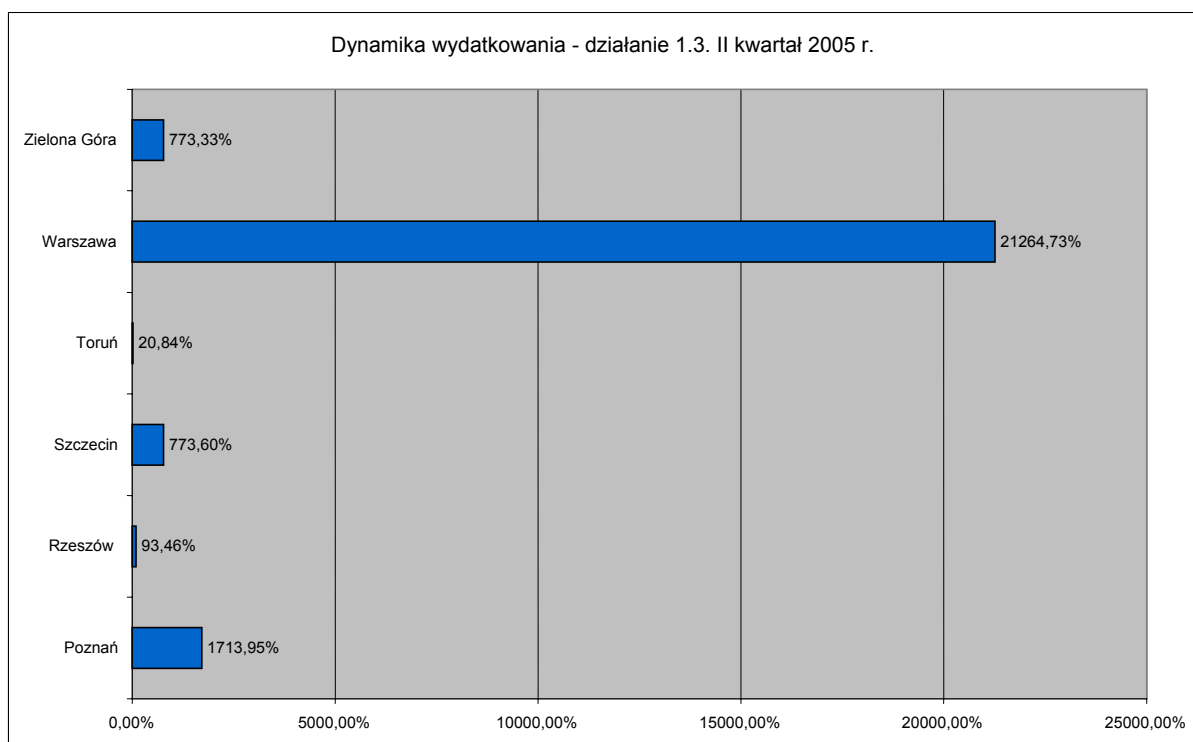




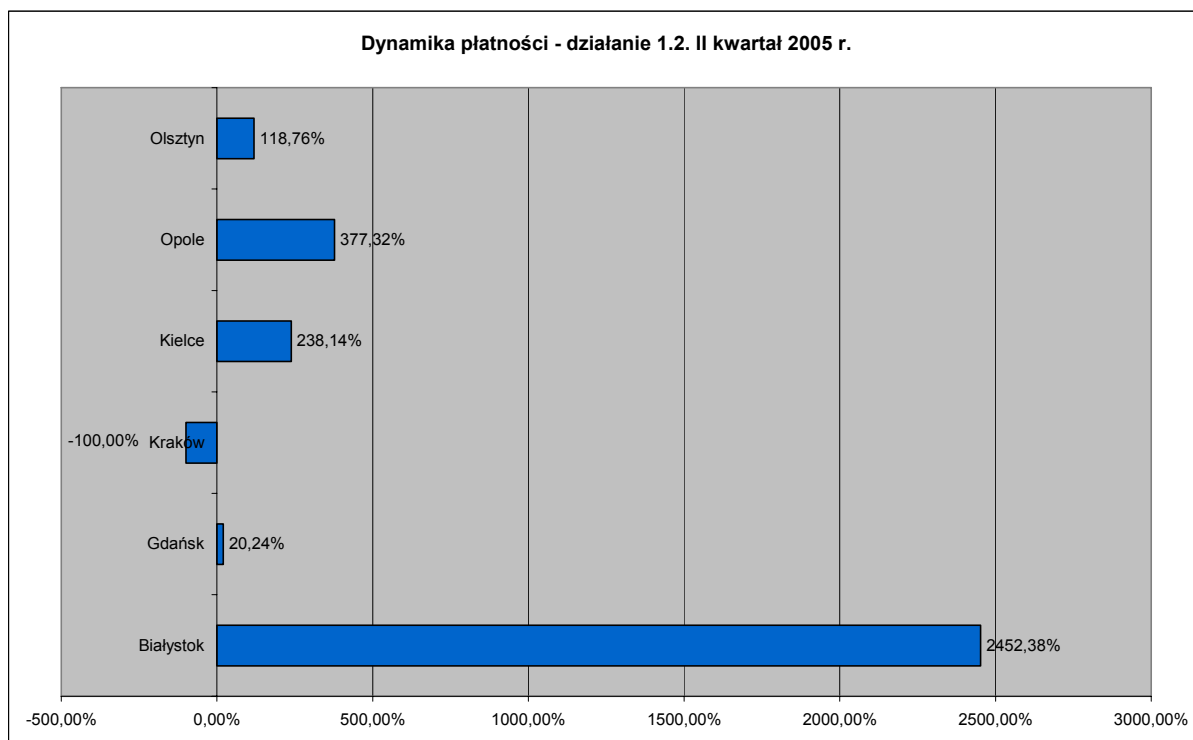
3.4.1.3.5.2. Wydatkowanie – dynamika

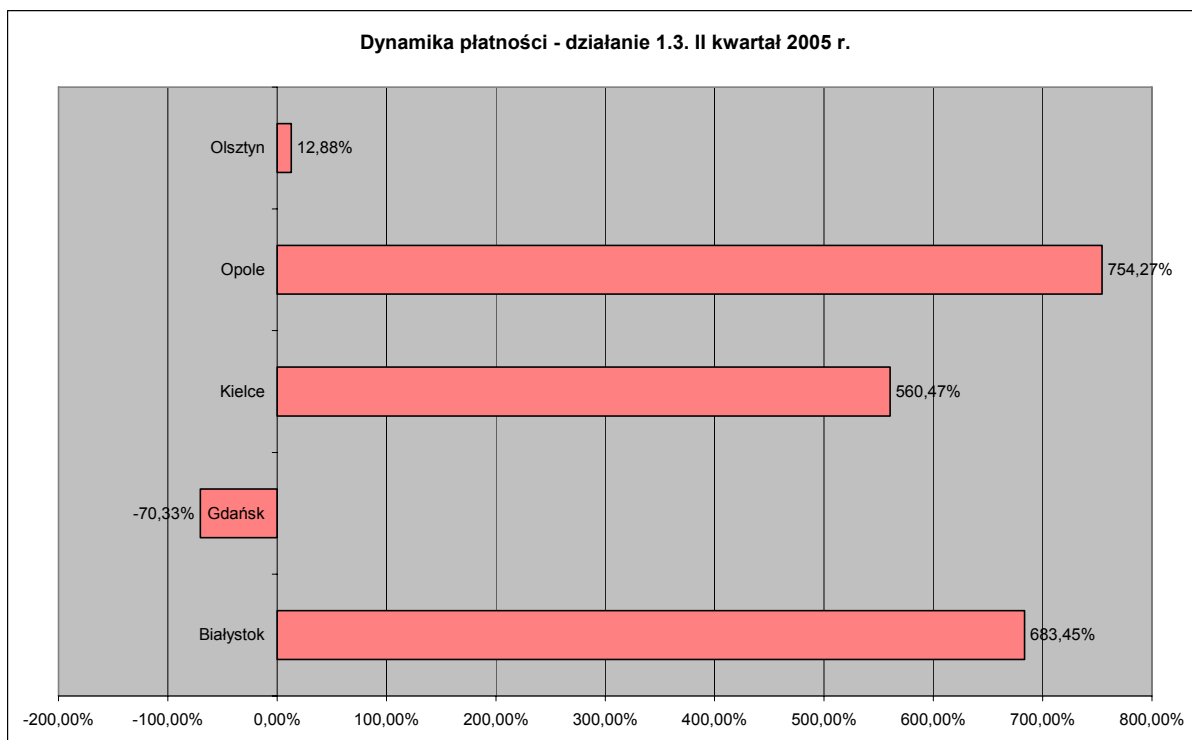
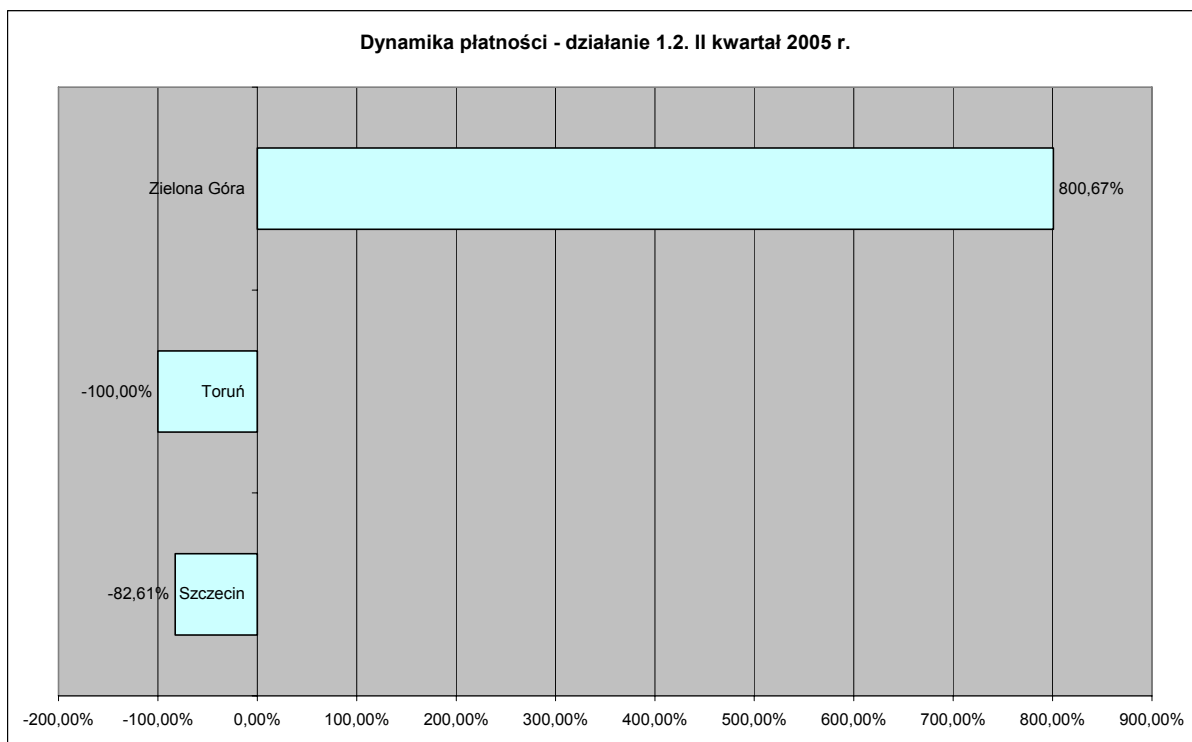


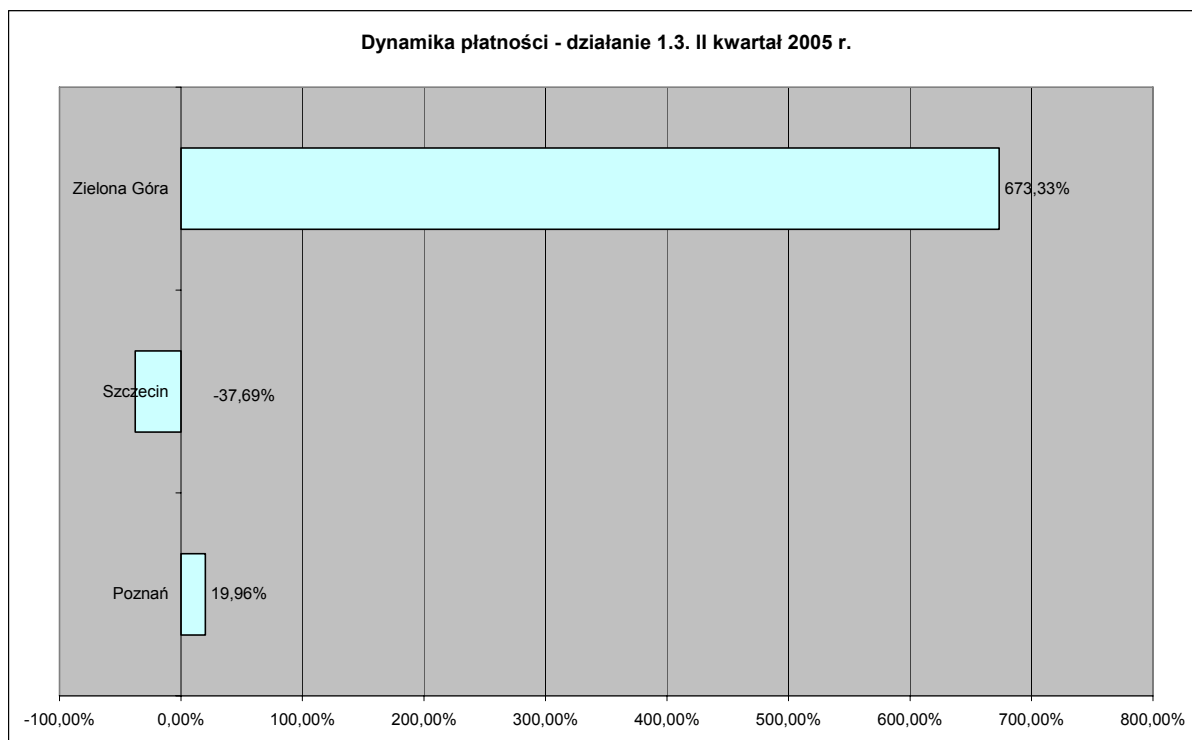




3.3.1.3.5.3. Płatności – dynamika



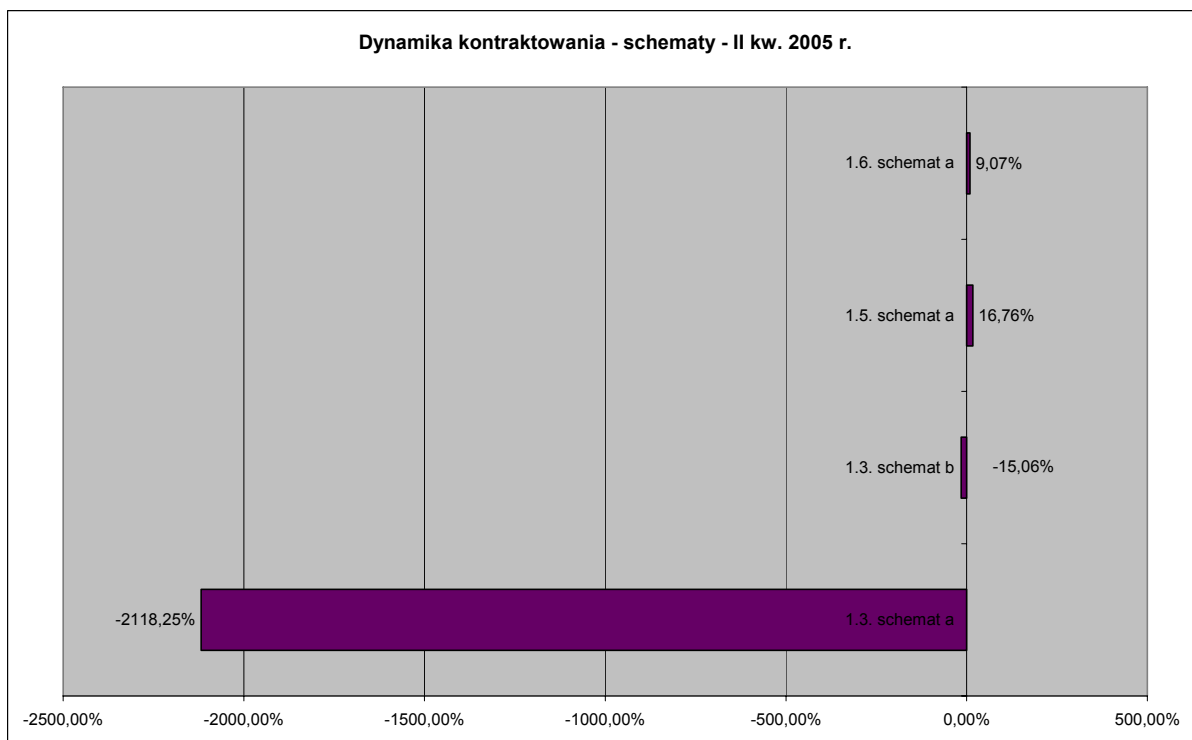
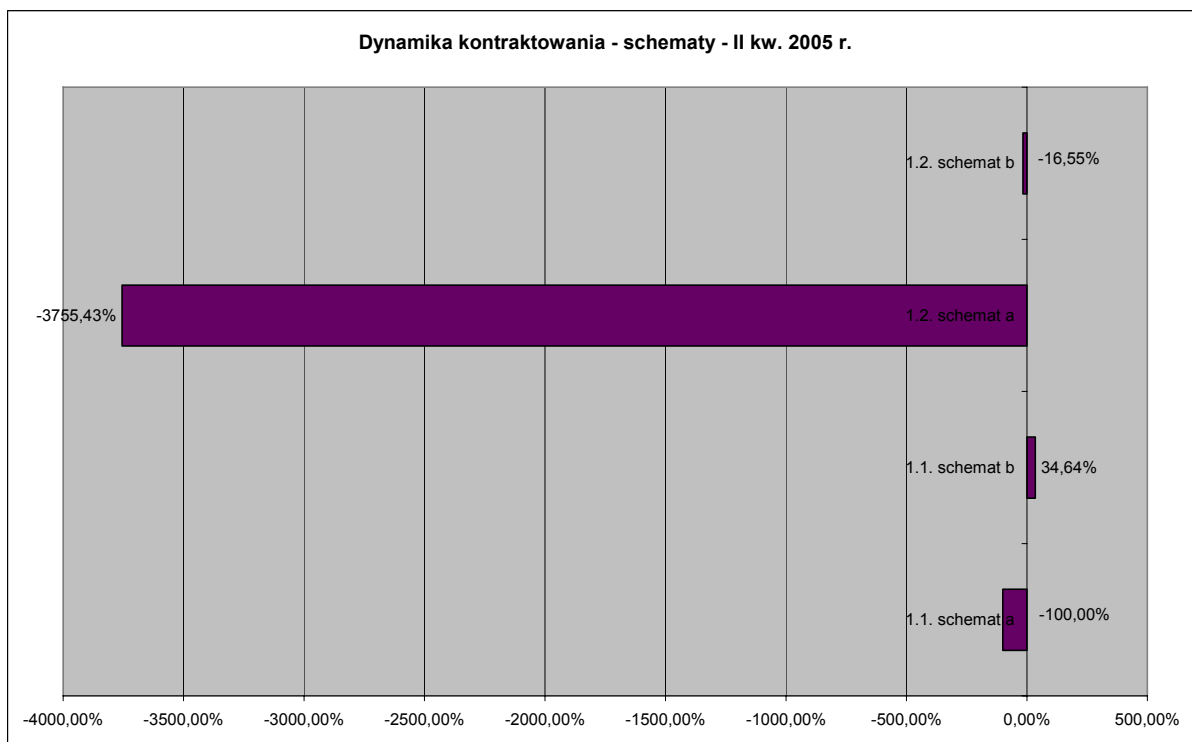


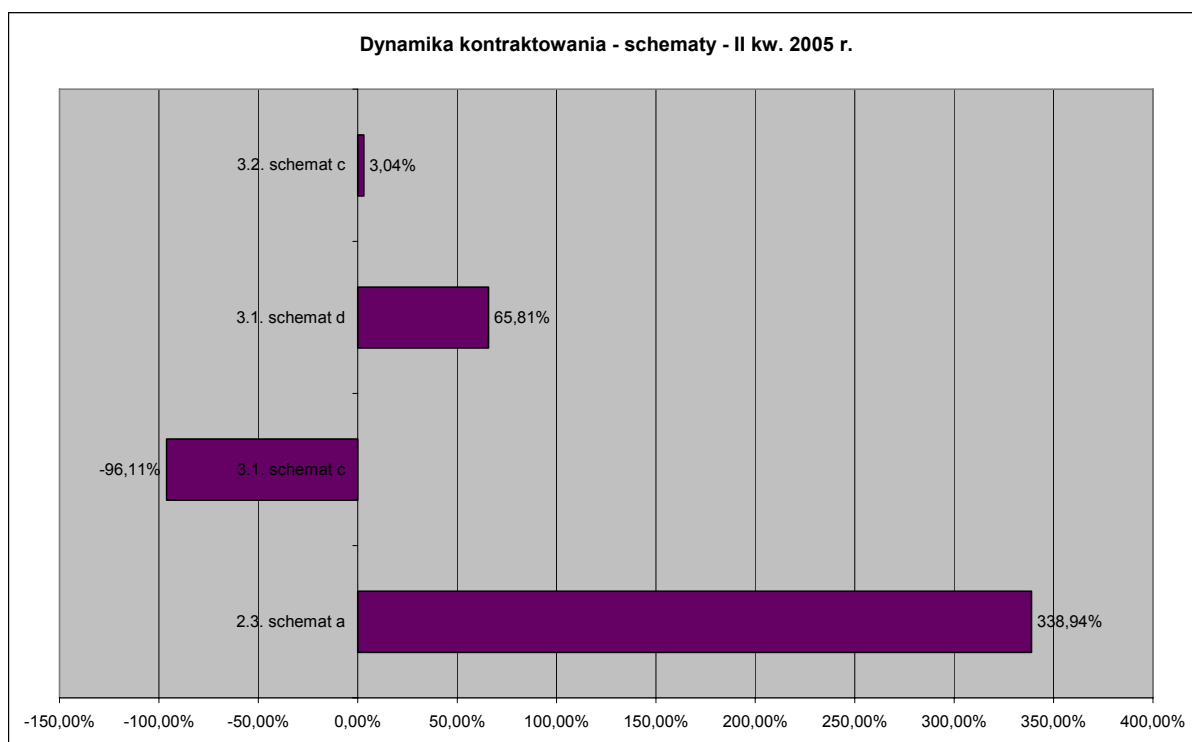


3.4.1.4. Poziom schematów

3.4.1.3.3. Dynamika kontraktowania

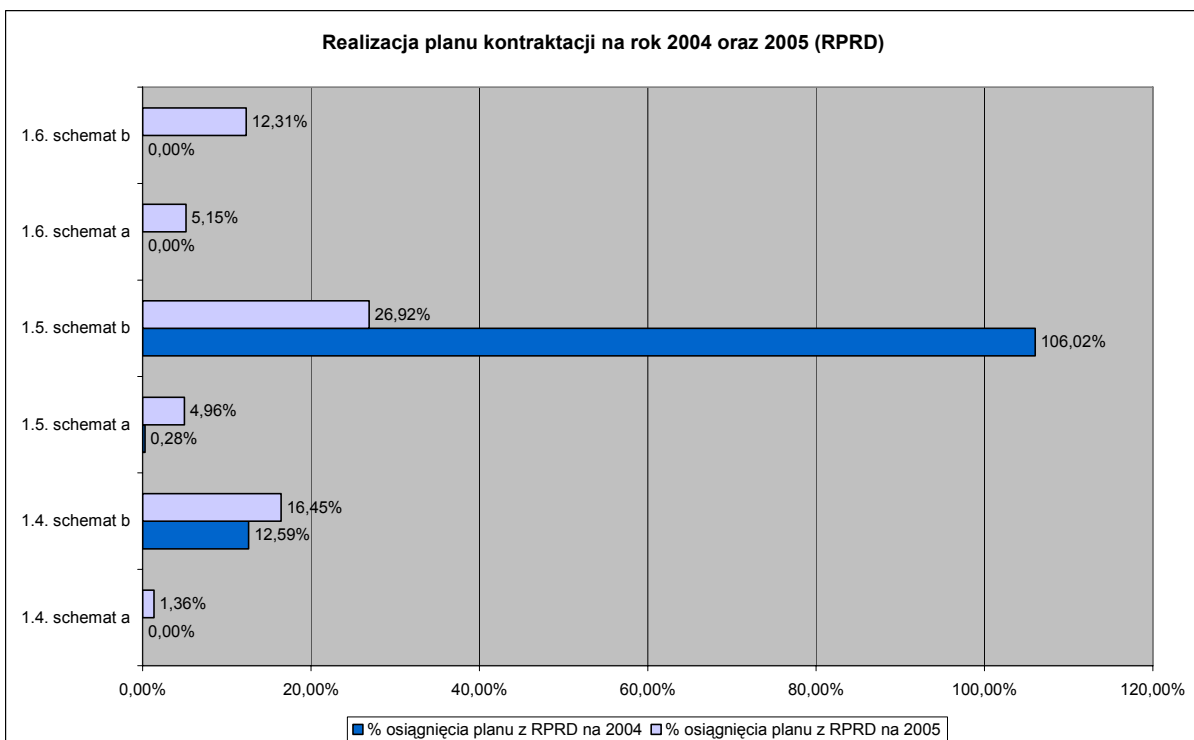
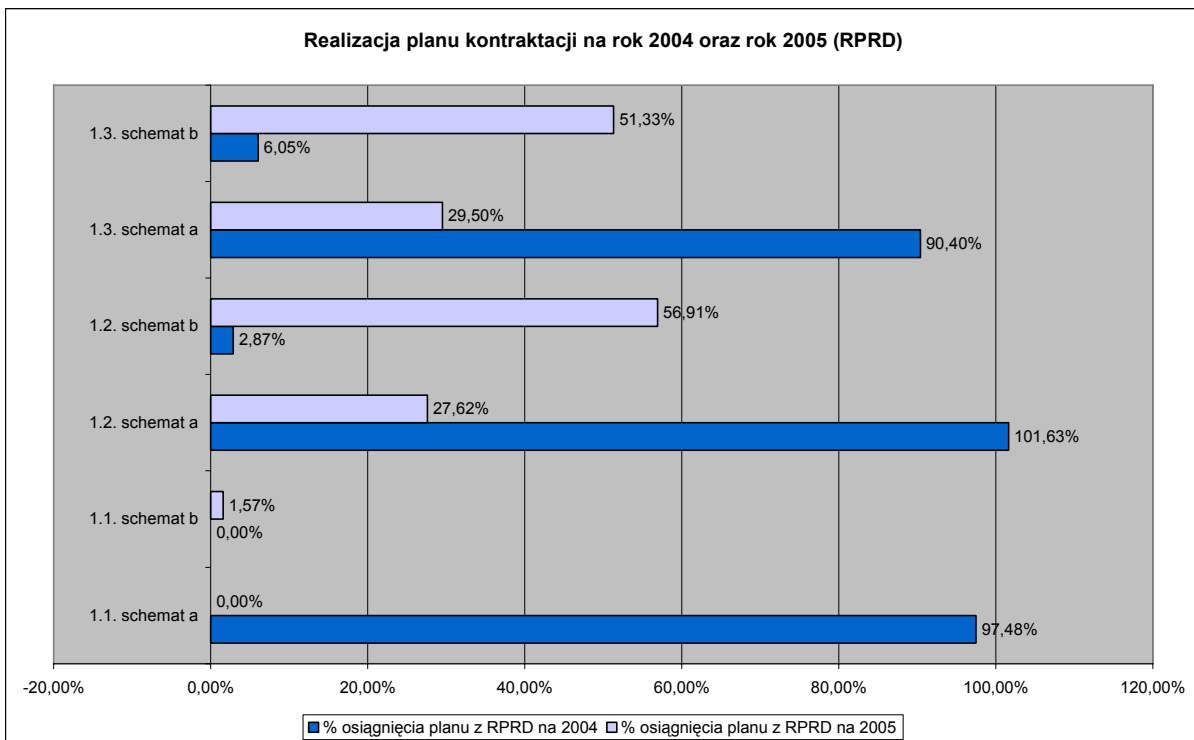
Analiza dynamiki kontraktowania, podobnie jak w przypadku działań, została przeprowadzona w oparciu o dane pochodzące z okresu I – II kwartał 2005 r. Pozwoliła ona na stwierdzenie, iż wśród schematów konkursowych jedynie w przypadku schematu 2.3. a odnotowano w tym okresie znaczny wzrost dynamiki kontraktowania. W przypadku pozostałych schematów, dało się zauważyć brak istotnego wzrostu poziomu zkontraktowania a w niektórych przypadkach niewielkie spadki dynamiki. Duże ujemne przyrosty w przypadku Działań 1.2 a i 1.3a (WUP) wynikają ze specyfiki tych Działań, które są kontraktowane raz do roku, na początku a następnie realizowane. Zmniejszenie wartości zakontraktowanej kwoty w drugim kwartale wynika z korekty uwzględniającej zmniejszenie wartości kontraktów poszczególnych PUP.

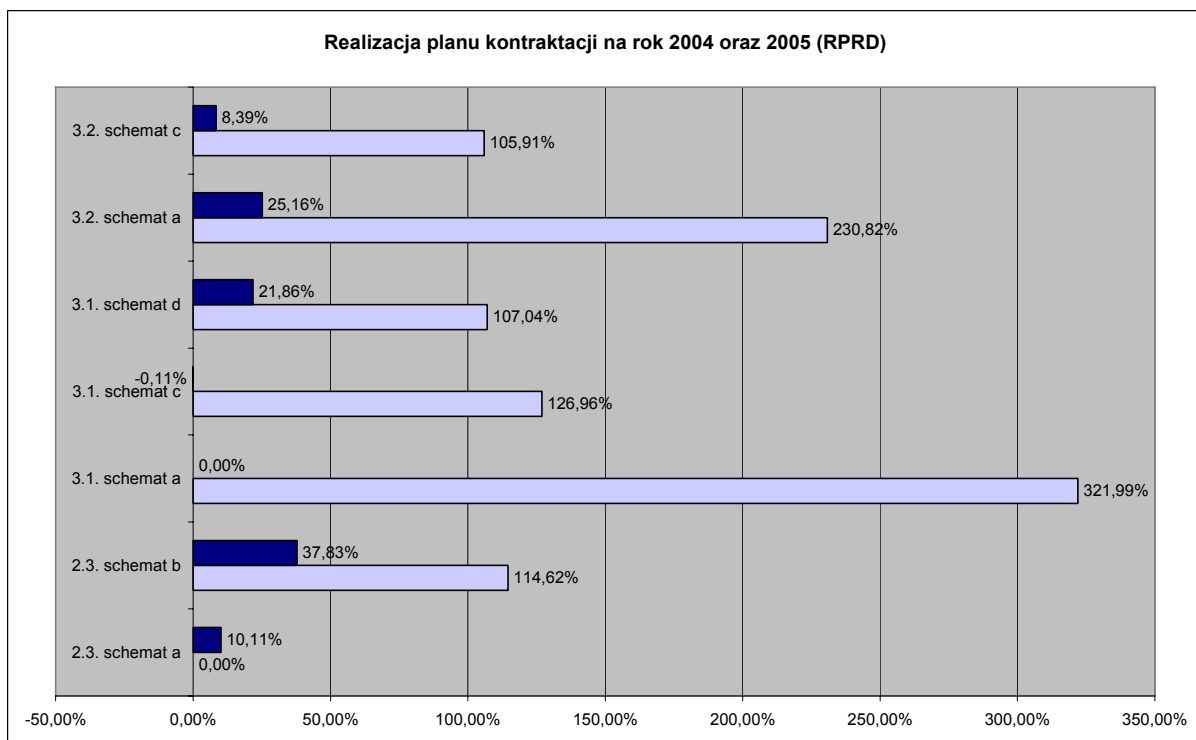
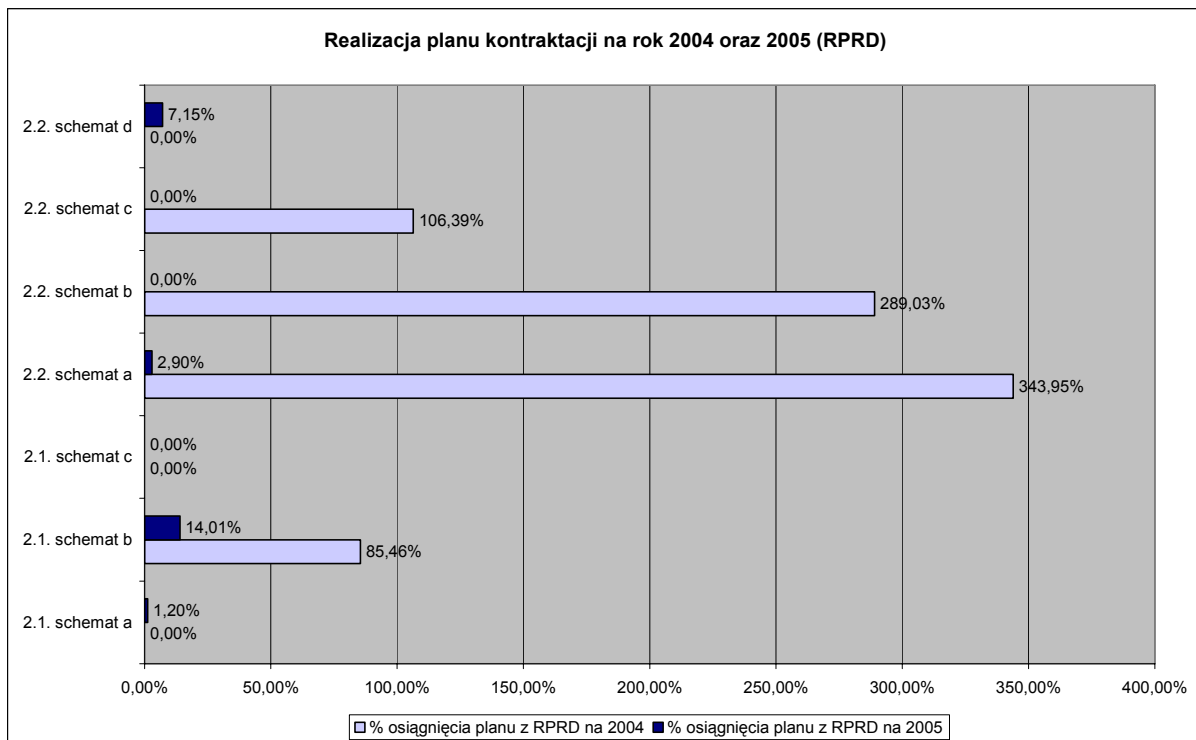




3.4.1.3.4. Jakość planowania

Stopień osiągnięcia przyjętych w planach (RPRD) poziomów kontraktowania i wydatkowania w ramach poszczególnych schematów jest zróżnicowana. Najgorzej wypadają schematy 1.1. b, 1.2.b, 1.4. a., 1.5.a, 1.6.a. i 1.6.b. Wynika to z opóźnień w ogłoszeniu pierwszych naborów wniosków w tych schematach. Warto jednak zauważyć, że wykonanie planu w 2005 r., sądząc po poziomie zaawansowania na podstawie dwóch pierwszych kwartałów, jest zagrożone.

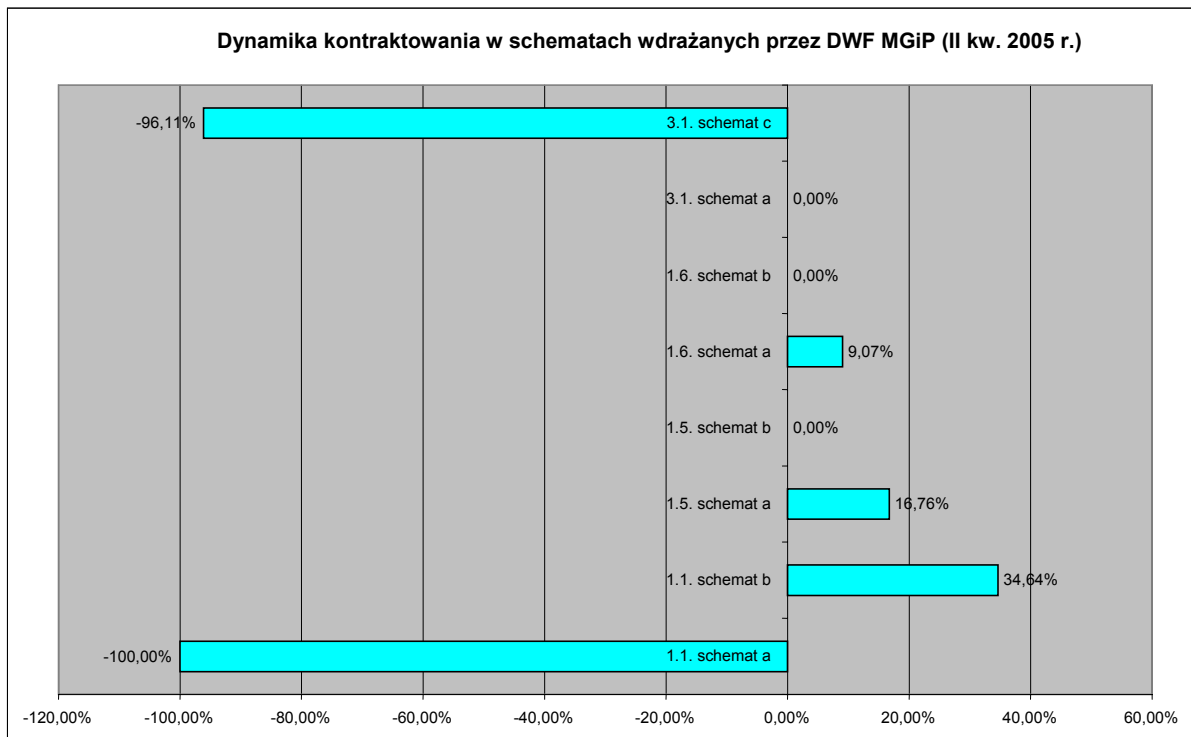


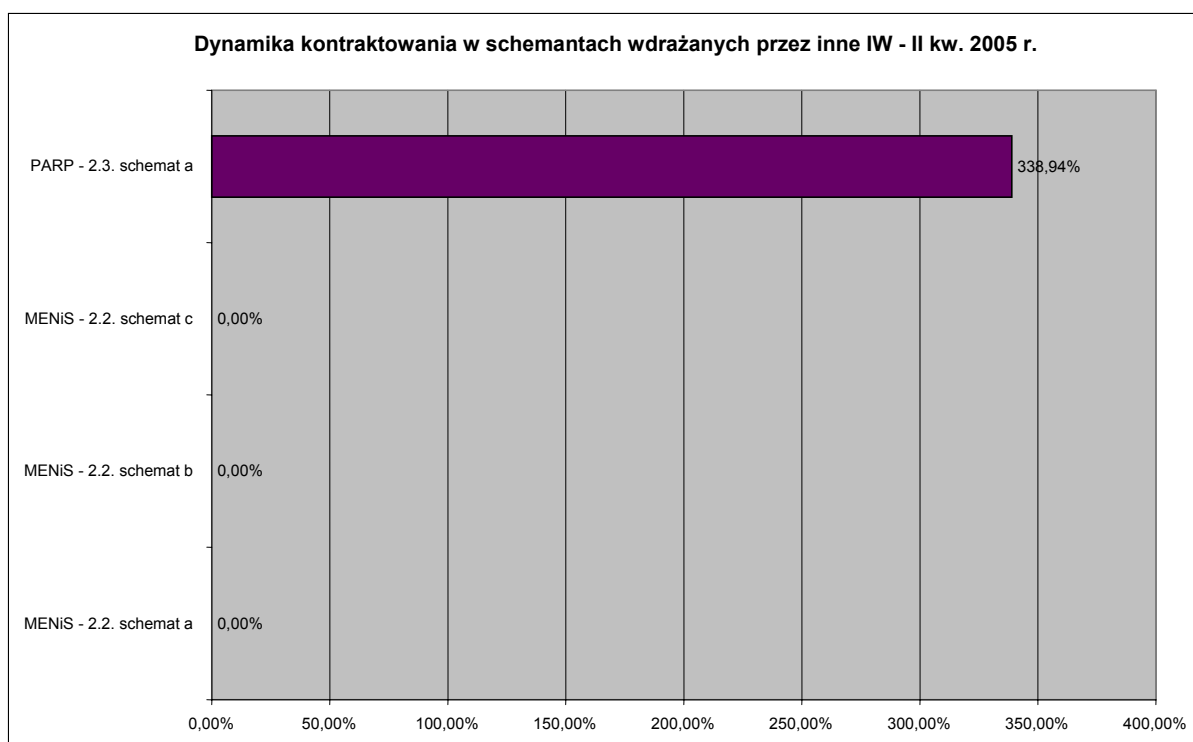
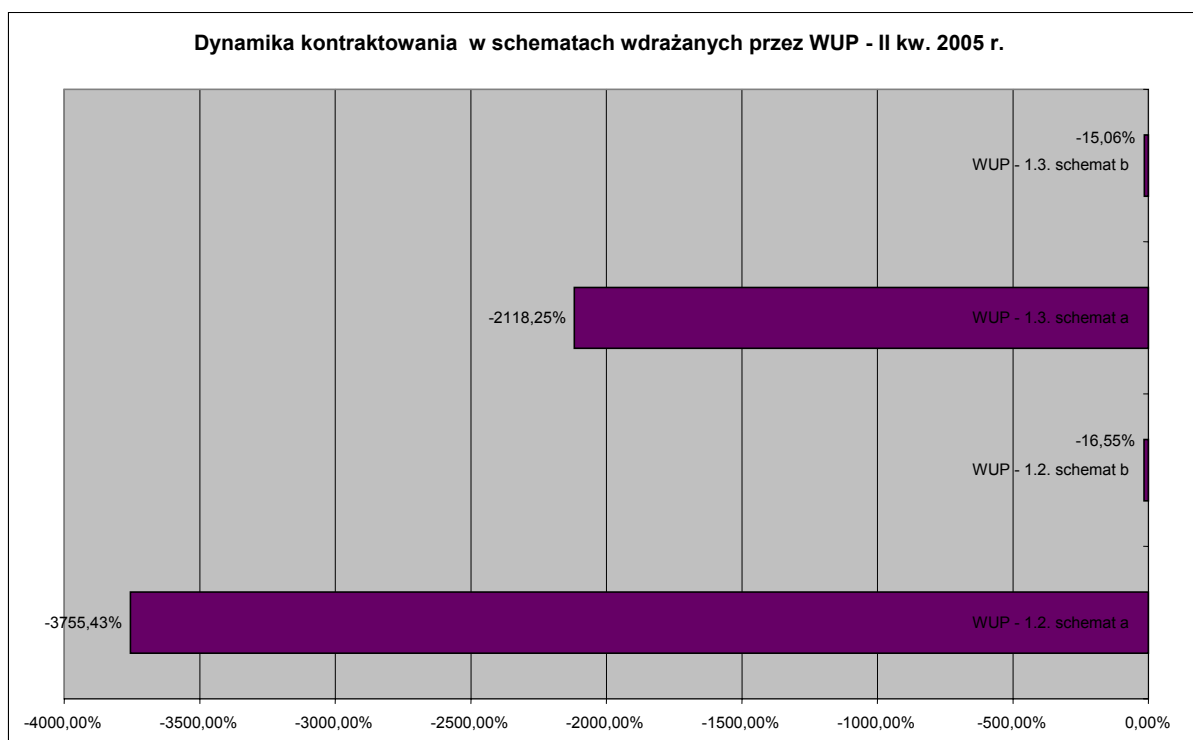


3.4.1.3.5. Przekrój – Instytucje Wdrażające

Analiza dynamiki wdrażania na poziomie schematów została uzupełniona o płaszczyznę oceny działań realizowanych przez poszczególne Instytucje Wdrażające. Wnioskowanie na temat dynamiki wdrażania schematów za które są odpowiedzialne poszczególne IW, jest

utrudnione. Wynika to z dyskutowanego już poprzednio faktu opóźnienia w rozpoczęciu realizacji programu. W efekcie mamy w zasadzie do czynienia z danymi z dwóch pierwszych kwartałów wdrażania programu. To skutkuje niemożnością wyciągania bardziej dojrzałych wniosków i prognoz. W oparciu o zaprezentowane poniżej wykresy, można jedynie stwierdzić, iż w II kwartale 2005 r. dobra dynamika kontraktowania została odnotowana jedynie w przypadku działania 2.3. a realizowanego przez PARP oraz schematów wdrażanych przez DWF MGIP tj. 1.1. b, 1.5. a, oraz 1.6.a. W części schematów wdrażanych przez WUP oraz DWF MGIP odnotowano spadek (1.2. a, 1.3. a., 1.1. a, 3.1. c), natomiast w przypadku pozostałych schematów dynamika pozostawała na niezmiennym poziomie.

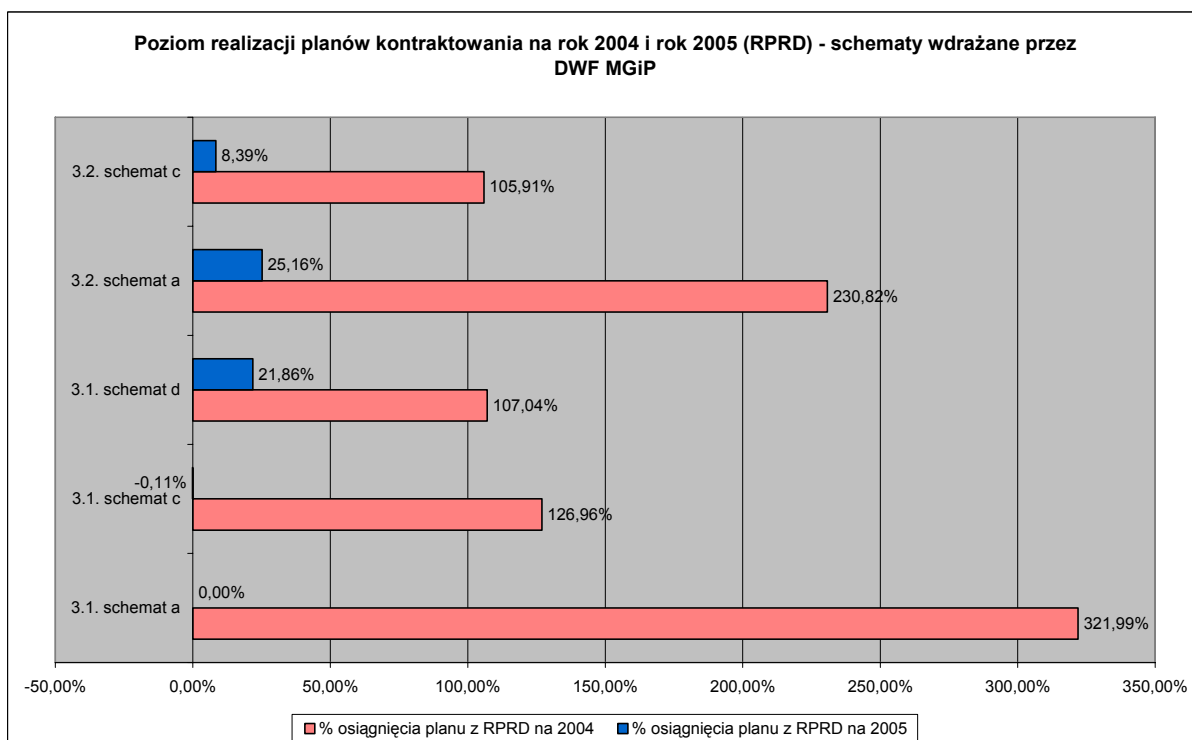
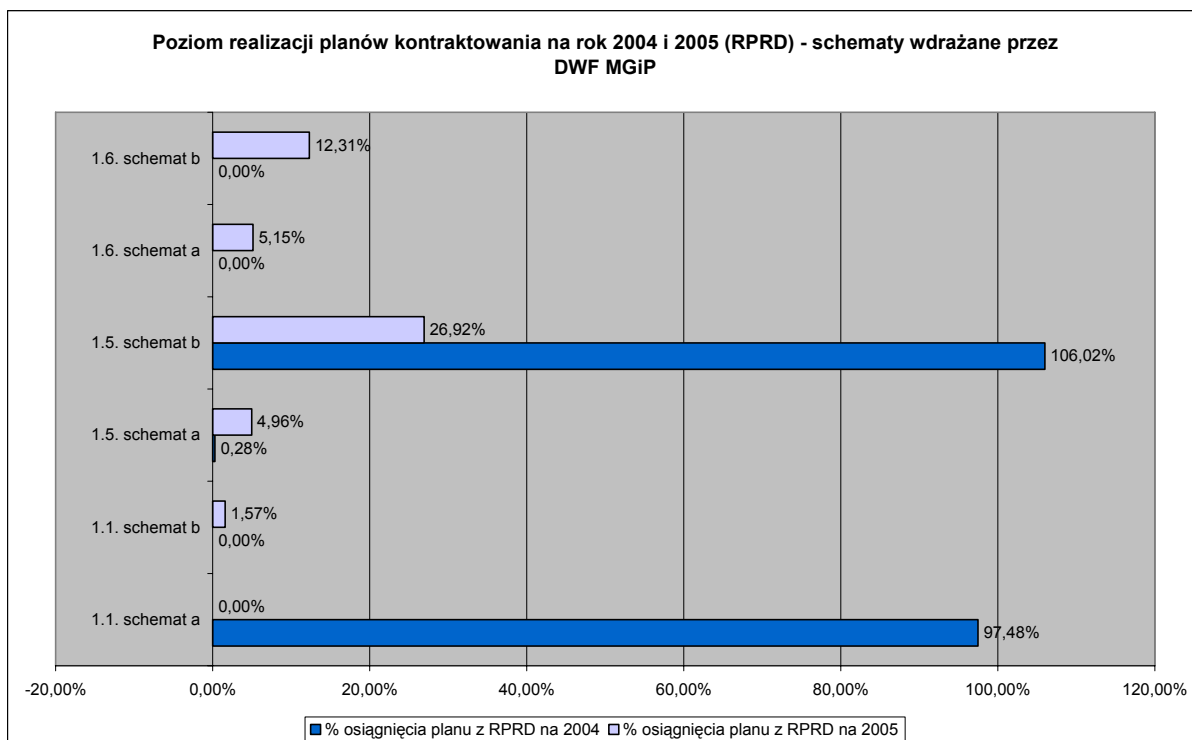


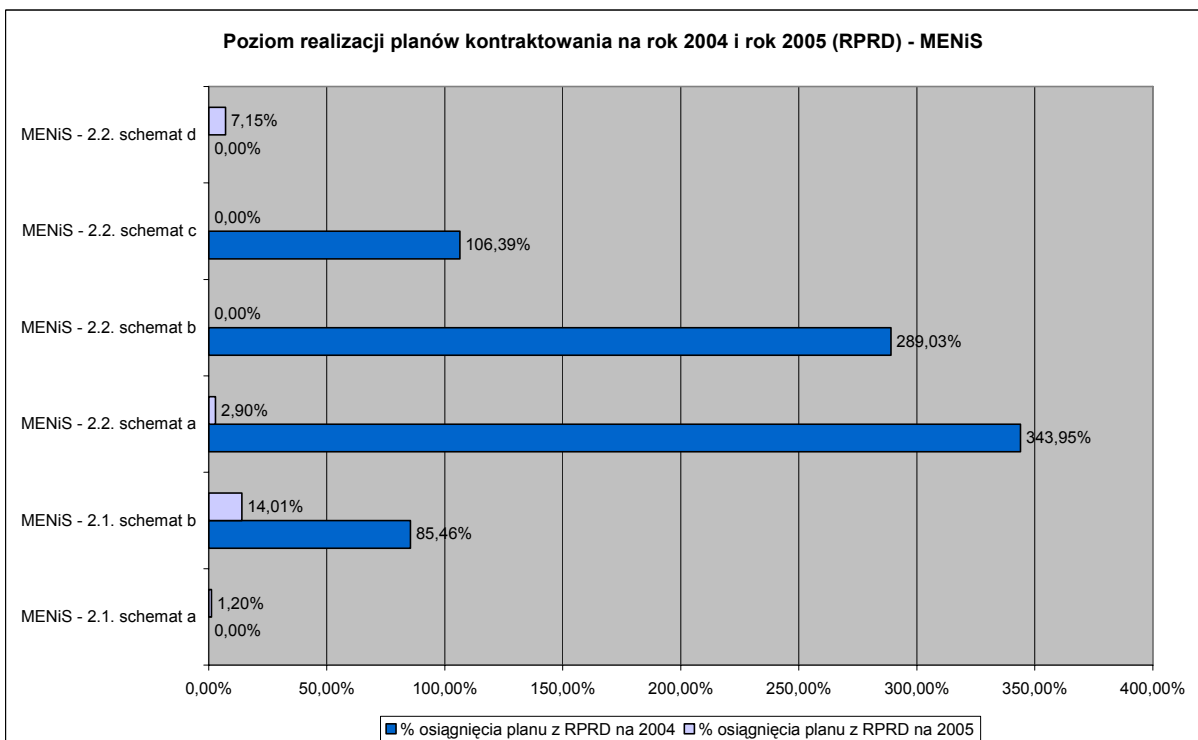
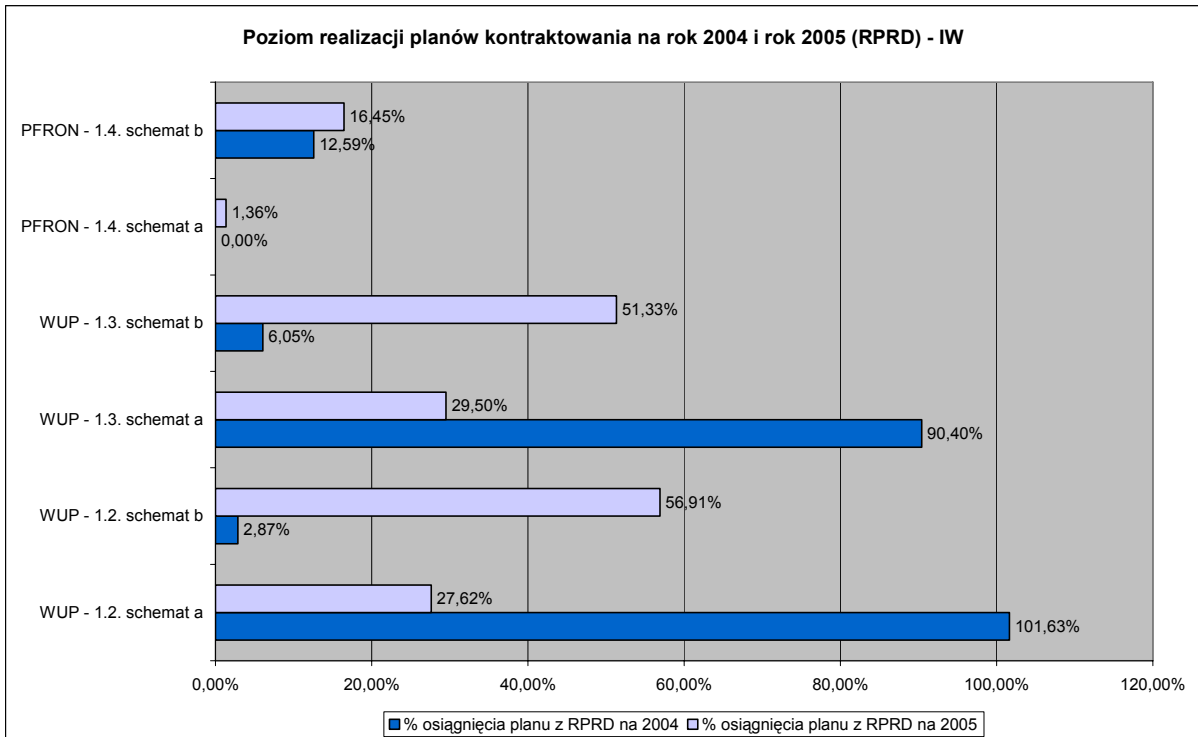


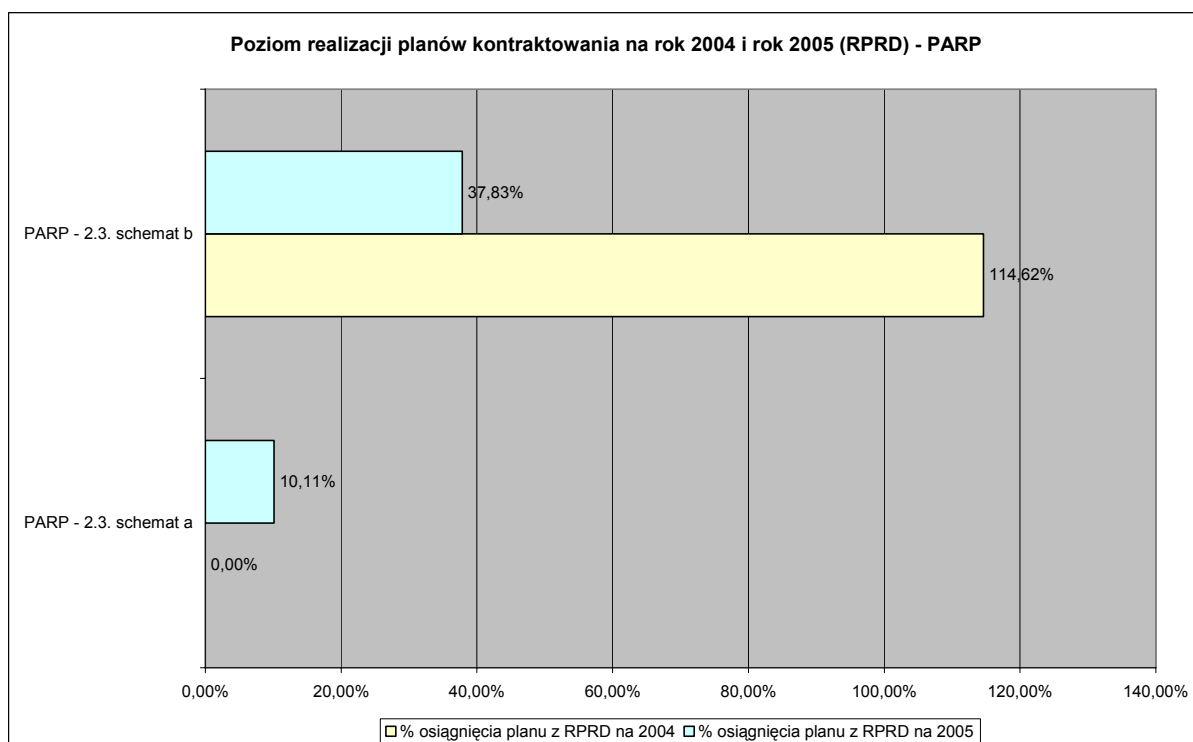
3.4.1.3.5.1. Jakość planowania – Instytucje Wdrażające

W przypadku roku 2004 trudno oczekiwać trafności prognoz w schematach, gdzie rozpoczęcie kontraktowanie rozpoczęło się z kilkumiesięcznym opóźnieniem. dlatego warto zwrócić uwagę na schematy, które z różnych powodów mogły być kontraktowane już w 2004

r. Dotyczy to WUP (1.2. a i 1.3. a) DWF MGIP (Priorytet III, 1.1.a, 1.5b) oraz MENiS (2.2 a,b,c I 2.1b). We wszystkich tych przypadkach można w zasadzie mówić o trafnej prognozie kontraktowania w RPRD.

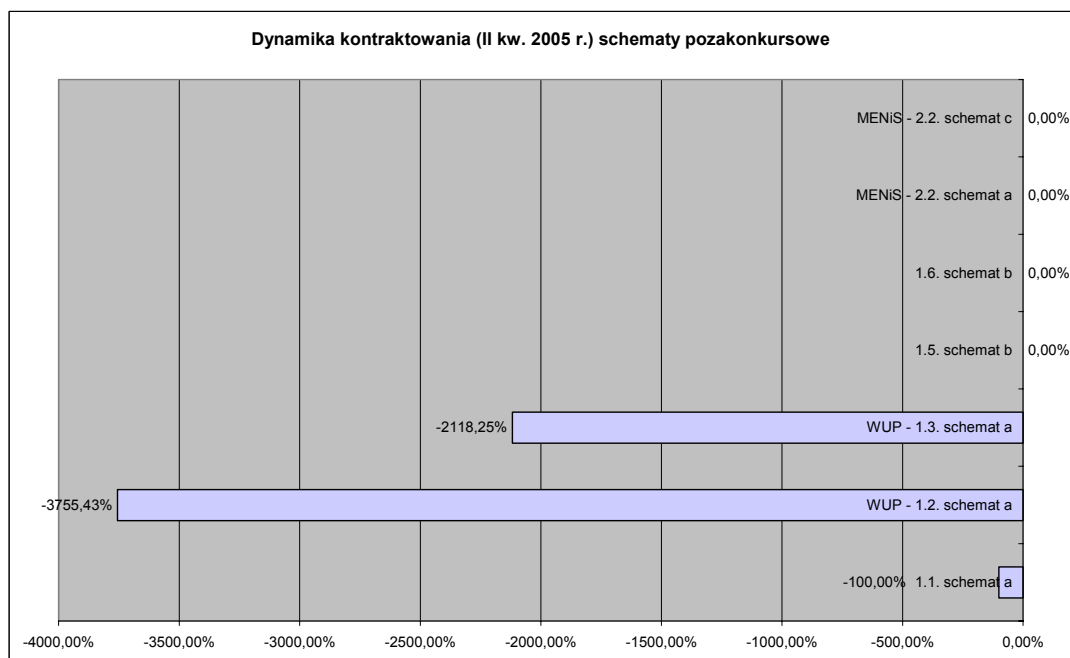


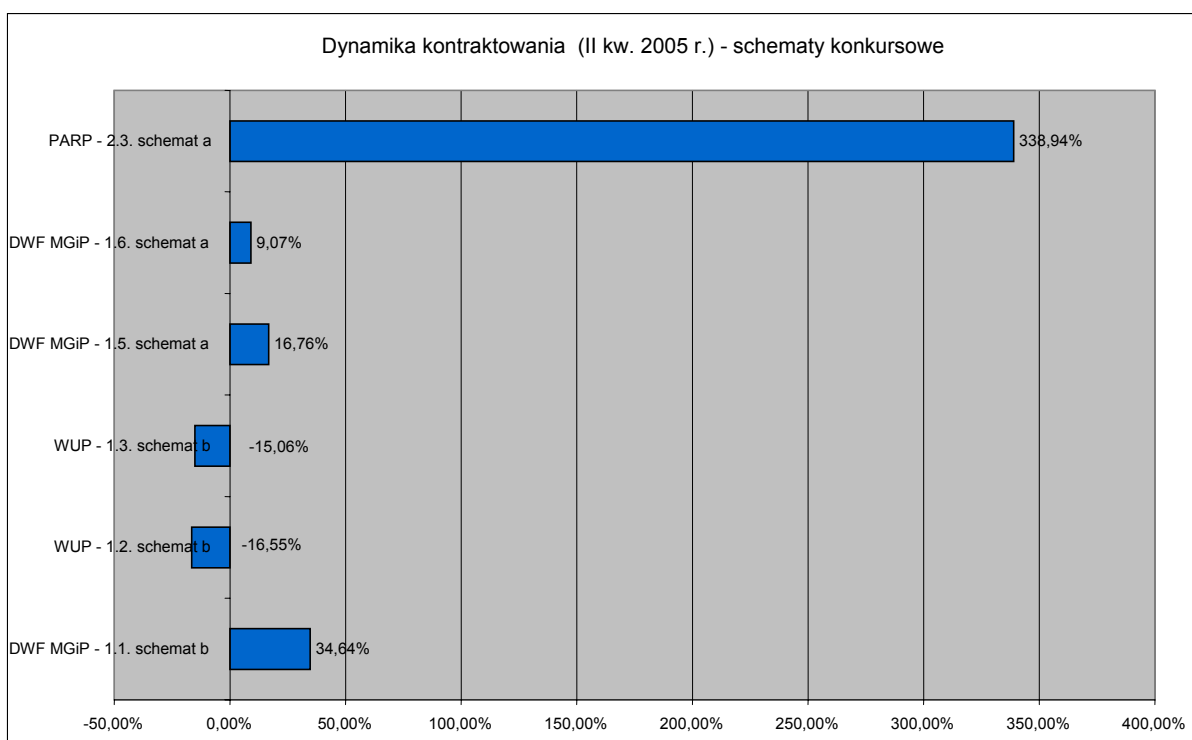
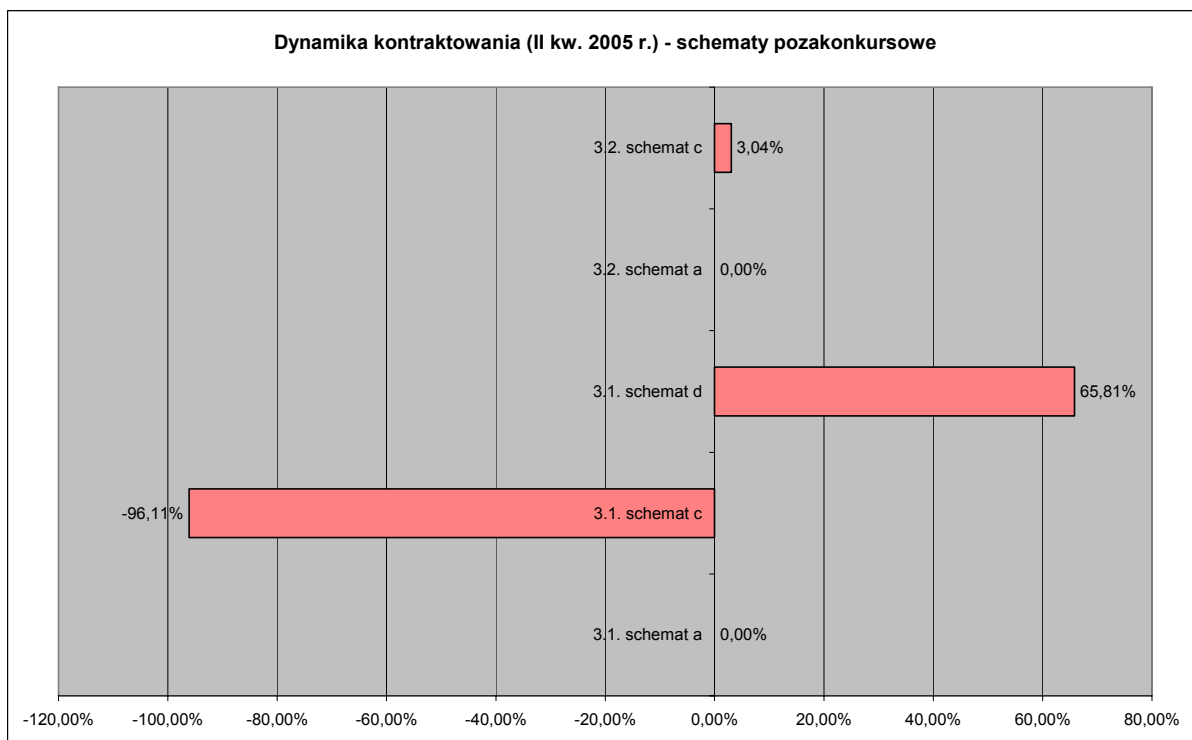


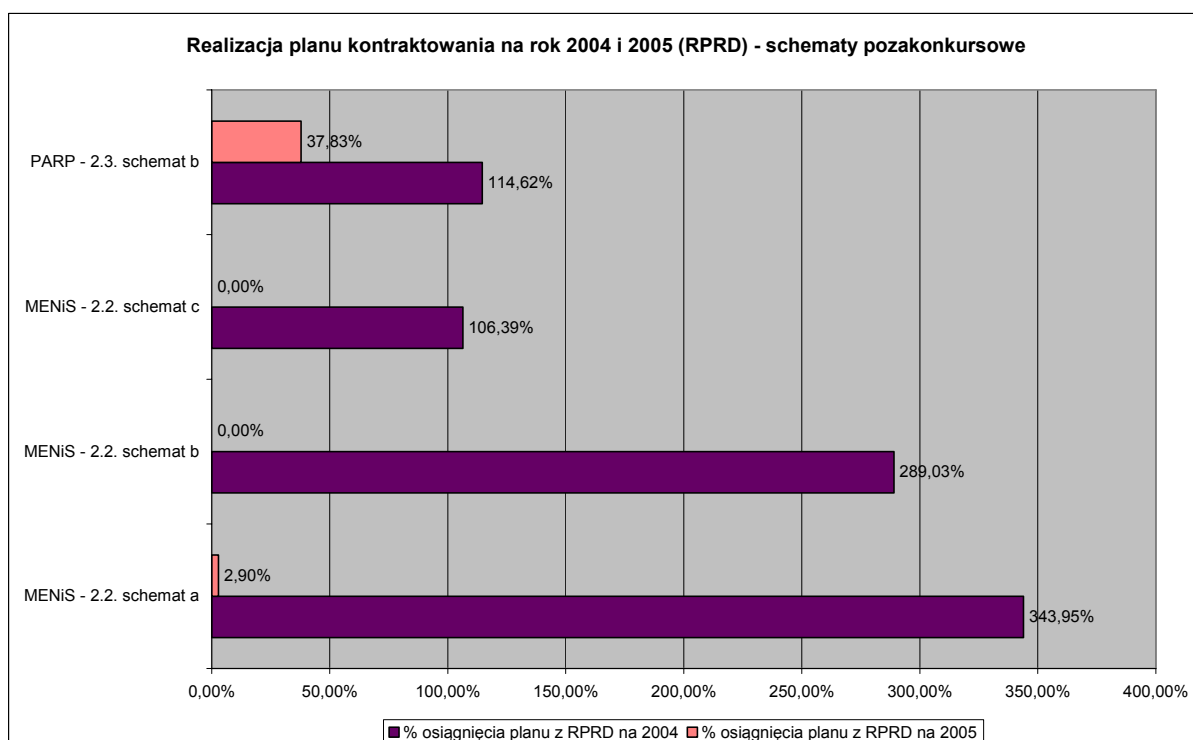
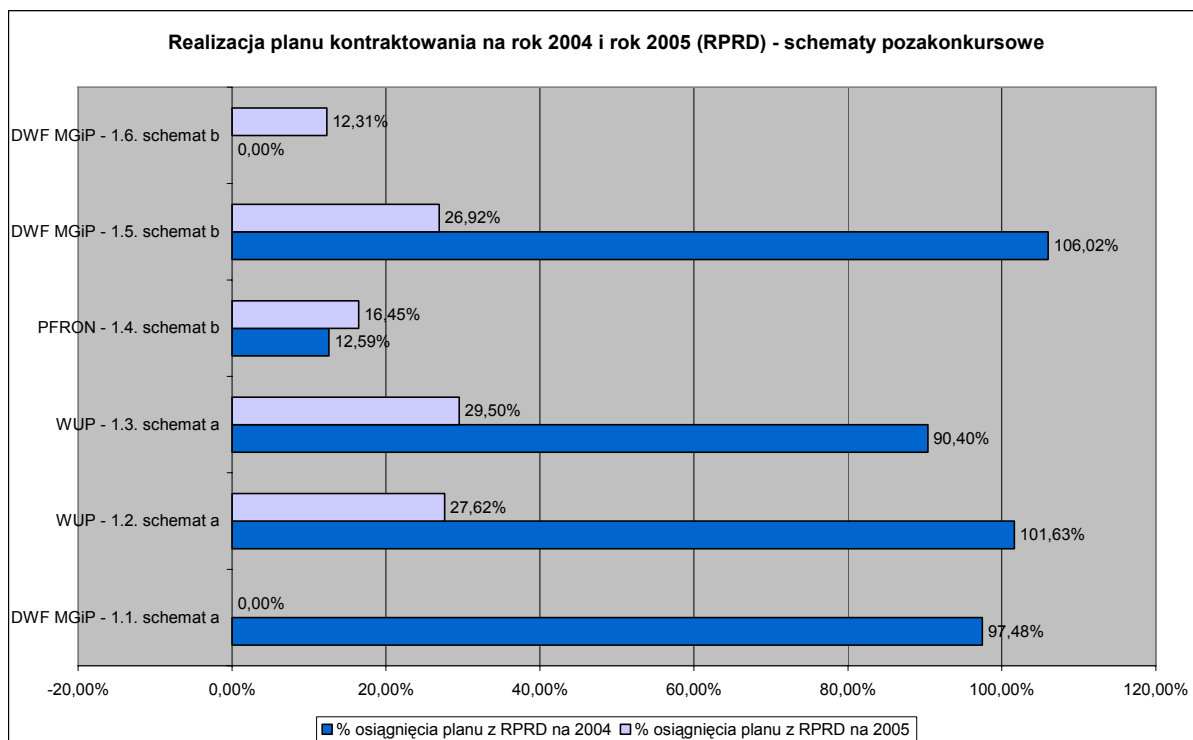


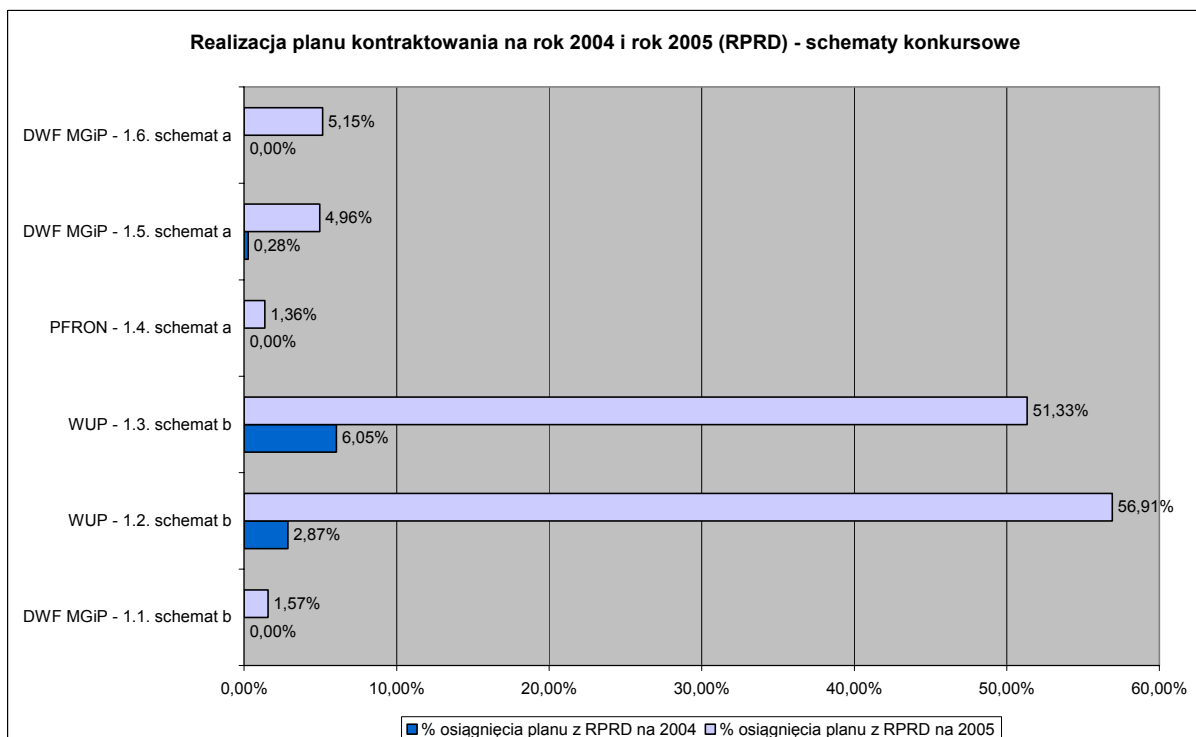
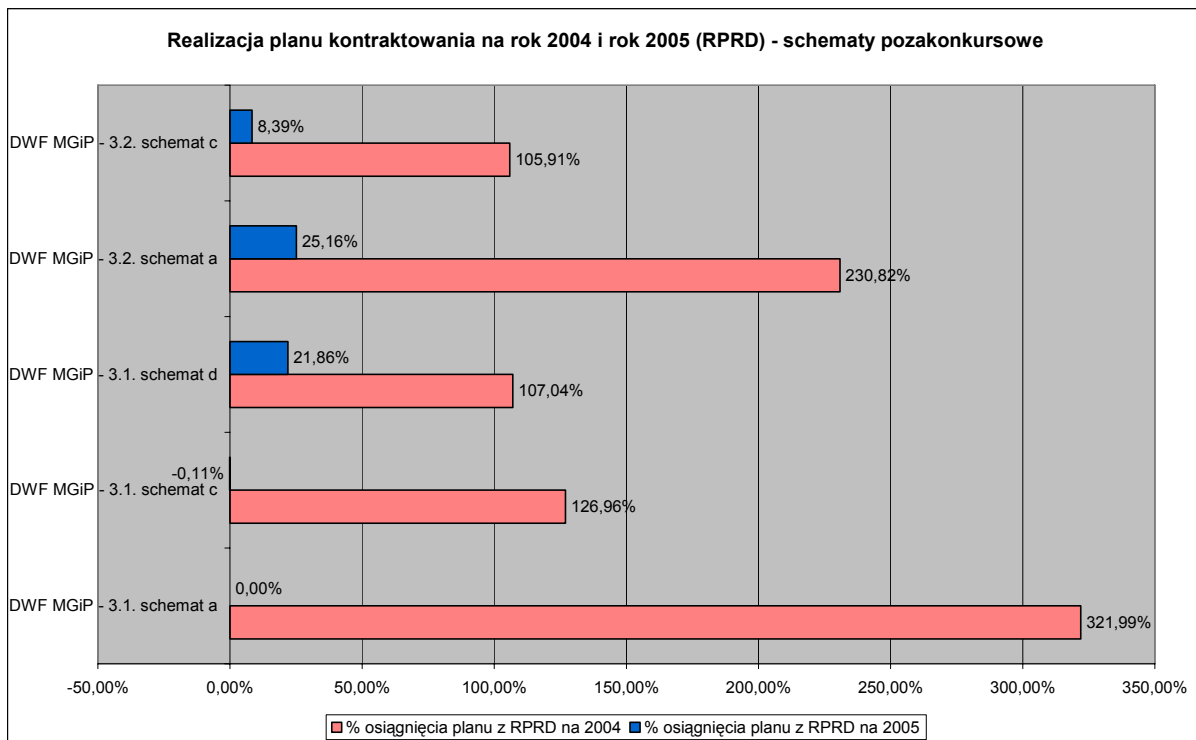
3.4.1.3.6. Przekrój – procedura kontraktowania

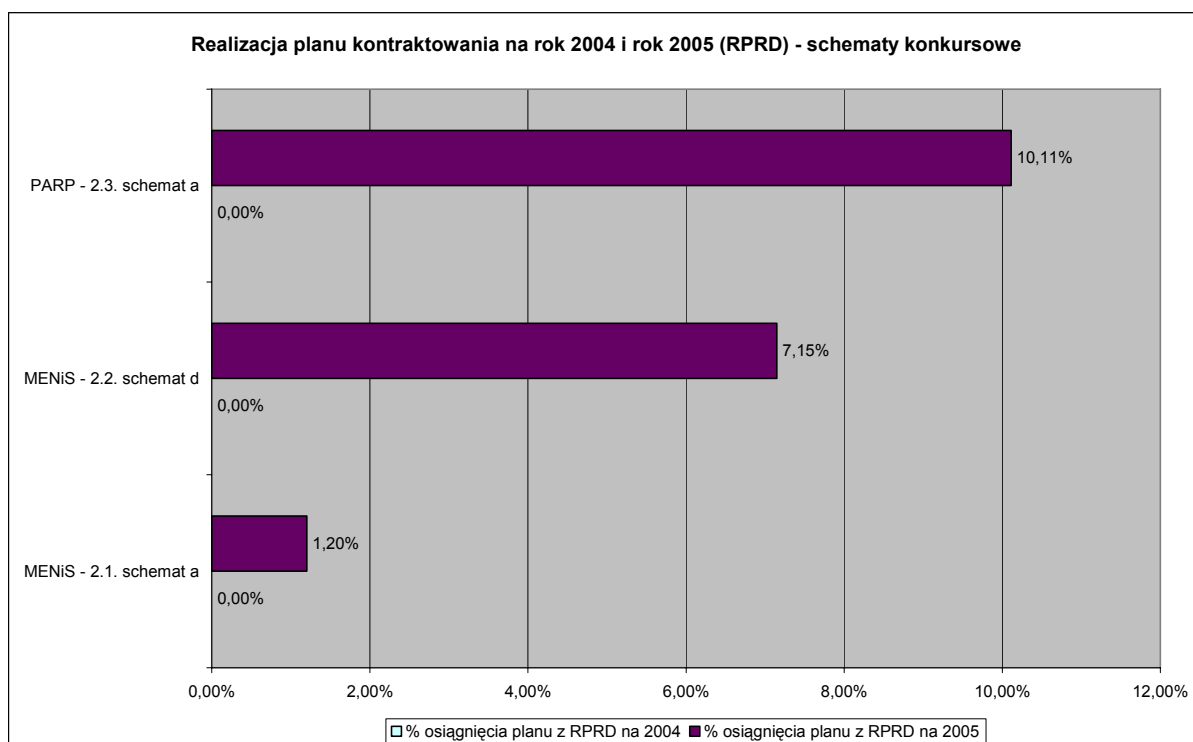
Poniżej przedstawiono dane dotyczące dynamiki kontraktowania w podziale na schematy konkursowe i pozakonkursowe.











3.4.2. Analiza produktów i rezultatów

W tej części analizy skupimy się na badaniu wskaźników produktu i rezultatu. Jej celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób kształtuje się postęp w osiąganiu celów programowych SPO RZL (na poziomie produktów i rezultatów) oraz czy występują zagrożenia w osiągnięciu założonych w Uzupełnieniu Programu wartości docelowych.

Należy zauważyć, iż w przyjętym systemie monitorowania funkcjonują trzy poziomy prezentacji osiągnięć zrealizowanych w danym okresie sprawozdawczym wskaźników, odpowiadające poziomowi działań, priorytetów oraz całości SPO RZL. Do analizy bierzemy pod uwagę, podobnie jak miało to miejsce w przypadku analizy wkładu, sprawozdania kwartalne, głównie sprawozdania z realizacji Działań oraz priorytetów. Dane analizujemy na koniec II kwartału 2005 r.

Konstrukcja sprawozdań powoduje, iż dane pochodzące ze szczebla najniższego, czyli działań, przenoszone są do sprawozdań z priorytetów, które to powinny zostać uzupełnione ponadto o wartości wskaźników właściwych dla priorytetów³⁷. Z kolei zawartość sprawozdań z priorytetów, przenoszona jest do sprawozdań z realizacji SPO RZL, które dodatkowo uzupełniane są o wskaźniki charakterystyczne dla SPO RZL,

Wszystkie wartości docelowe na każdy z poziomów, znajdujące się w sprawozdaniach, określone zostały w treści UP SPO RZL. W trakcie analiz zauważone zostały jednak rozbieżności pomiędzy wartościami docelowymi określonymi w UP SPO RZL, a wartościami docelowymi wskazanymi w sprawozdaniach. Stwierdzono także, iż w pojedynczych przypadkach w sprawozdaniach na poziomie Działania znajduje się informacja o niedostępności danych, podczas gdy sprawozdanie na poziomie priorytetu już takie dane zawiera. Powodem tego typu rozbieżności, może być, jak sądzimy kwestia późniejszego

³⁷ Jednakże, jak stwierdzono, sprawozdania z priorytetów ograniczają się z reguły jedynie do zamieszczenia przeniesionych wskaźników z poszczególnych działań.

przygotowywania sprawozdania z priorytetu czy SPO RZL, dzięki czemu możliwe jest uzupełnienie sprawozdania o dane, które wcześniej nie były dostępne na poziomie Działania.

Ponieważ wskaźniki monitoringu dla całego SPO RZL dotyczą oddziaływania, analizę wskaźników produktu i rezultatu prowadzono do poziomu Priorytetów. Analizę tę przeprowadzono w oparciu o wskaźniki przyporządkowane Priorytetom, jednakże dane te dostępne były w ramach dokumentów sprawozdawczych z programu SPO RZL. Analiza wskaźników produktu i rezultatu na poziomie Działań została natomiast przeprowadzona w oparciu o sprawozdania z Działań.

Podczas analizy stwierdzono, iż nie zawsze istnieje możliwość przeprowadzenia odpowiednich porównań, gdyż sprawozdania nie zawierają danych z kolejnych kwartałów. Powodem takiego stanu rzeczy, jest opóźnienie we wdrażaniu działań. W przypadku wskaźników na poziomie priorytetów, do celów analizy wykorzystane zostaną sprawozdania roczne z realizacji Priorytetu I oraz działań 2.1., 2.2. oraz 2.3. i 2.4., gdyż tylko te sprawozdania zawierają dane na poziomie priorytetów.

Należy dodać, że spośród 8 wskaźników produktu i rezultatu na poziomie priorytetów, przeanalizowano cztery, gdyż w przypadku pozostałych czterech, dane nie były dostępne.

Z 29 wskaźników produktu i rezultatu, jedynie w przypadku 8 wskaźników produktu (na 14) udało się zidentyfikować pełne dane. W pozostałych przypadkach napotkano na brak danych w okresach sprawozdawczych lub też w sprawozdaniach wpisywano zera.

W przypadku wskaźników rezultatu wyodrębnionych zostało z 15 wskaźników, lecz jedynie cztery z nich stanowiły podstawę dla przeprowadzenia analizy.³⁸ Świadczyć to może o niedostosowaniu wskaźników do realiów prowadzonych działań i/lub opóźnieniu w realizacji wdrażanych działań. Jak już wcześniej wspomniano w Priorytecie III nie zdefiniowano wskaźników produktu i rezultatu, co uniemożliwiło przeprowadzenie analizy.

3.4.2.1. Poziom priorytetów

Zgodnie z uwagami poczynionymi powyżej, analizę wskaźników dla priorytetów przeprowadzono w oparciu o dane zawarte w sprawozdaniu rocznym z realizacji SPO RZL w roku 2004 r. Z danych wynika, iż zaplanowane do osiągnięcia wartości wskaźników rezultatu, zostały przekroczone. W sprawozdaniu nie było danych na temat stopnia realizacji wskaźników produktu.

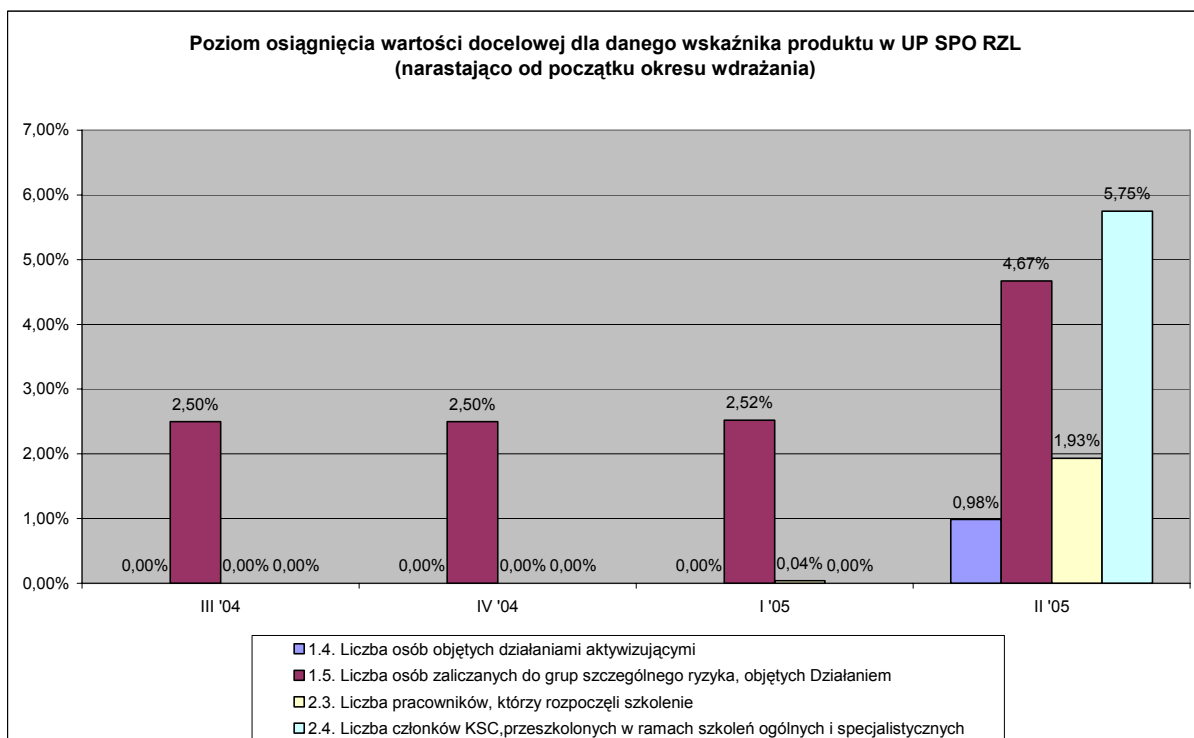
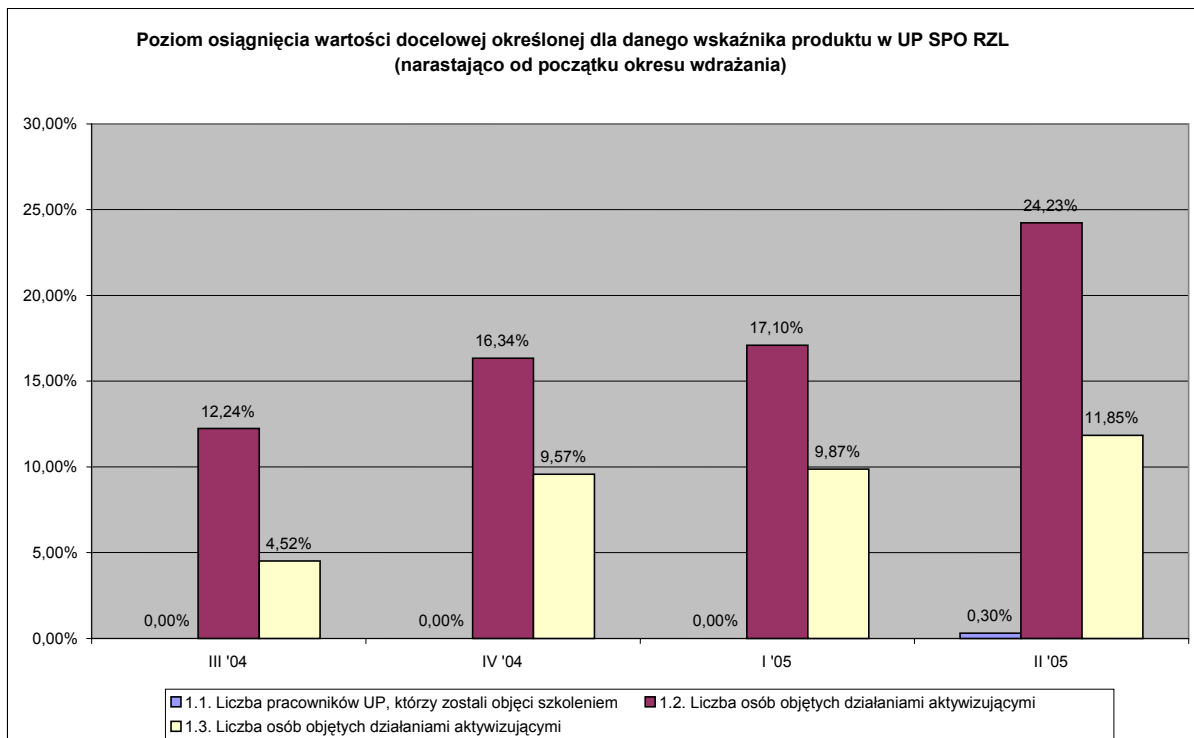
W przypadku priorytetów, spośród 4 wskaźników rezultatu oraz 4 wskaźników produktu, dane zaprezentowane zostały w sposób pozwalający na interpretacje w przypadku połowy z nich. Częściową przyczyną takiego stanu rzeczy był brak danych, a także brak rzeczywistych efektów realizacji działań.

3.4.2.2. Poziom działań

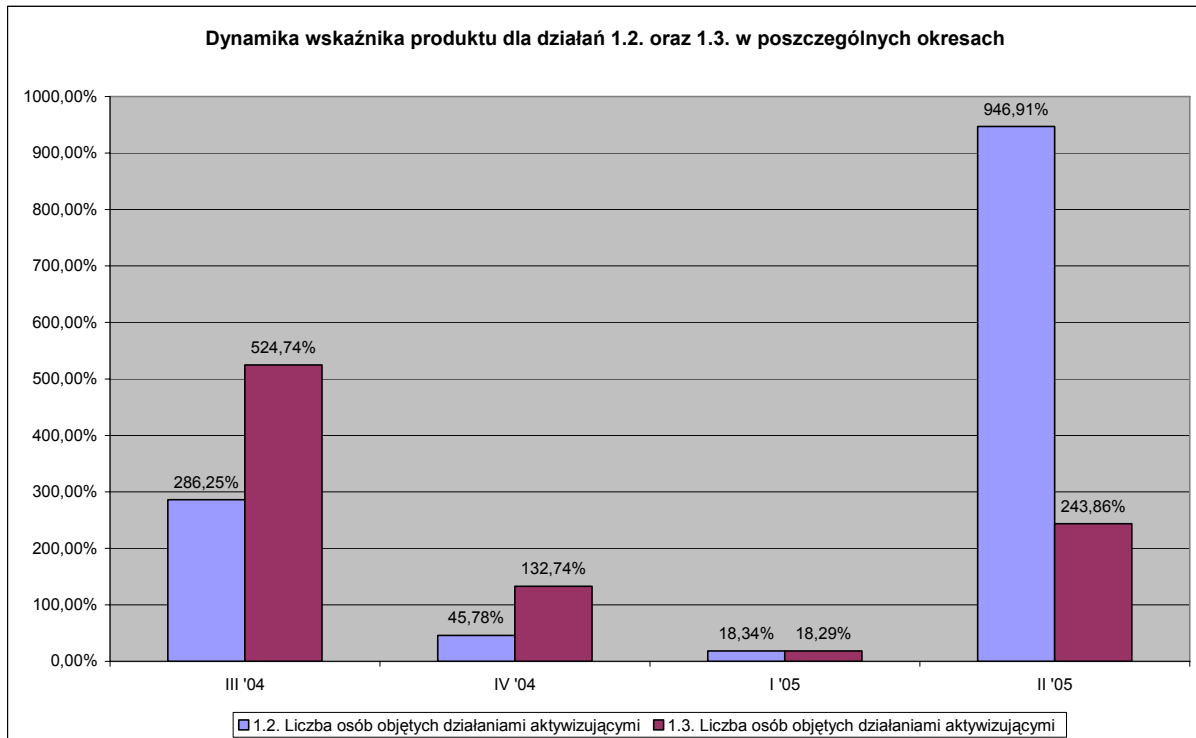
3.4.2.2.1. Produkt

Jak zaznaczono na wstępie, w przypadku wskaźników produktu, analizie poddanych zostało 8 z 14 istniejących wskaźników. Prezentację graficzną poziomu osiągnięcia wskaźnika w procentach wartości założonej w UP SPO RZL na 2008 r. w kolejnych kwartałach narastająco dla poszczególnych działań przedstawiono na poniższych wykresach.

³⁸ 16 wskaźników produktu oraz rezultatu odnoszących się do działań realizowanych przez WUP w poszczególnych województwach jest rozpatrywanych w tej części raportu w postaci zagregowanej do poziomu kraju. Analizie wskaźników w skali województw poświęcono odrębną część opracowania.

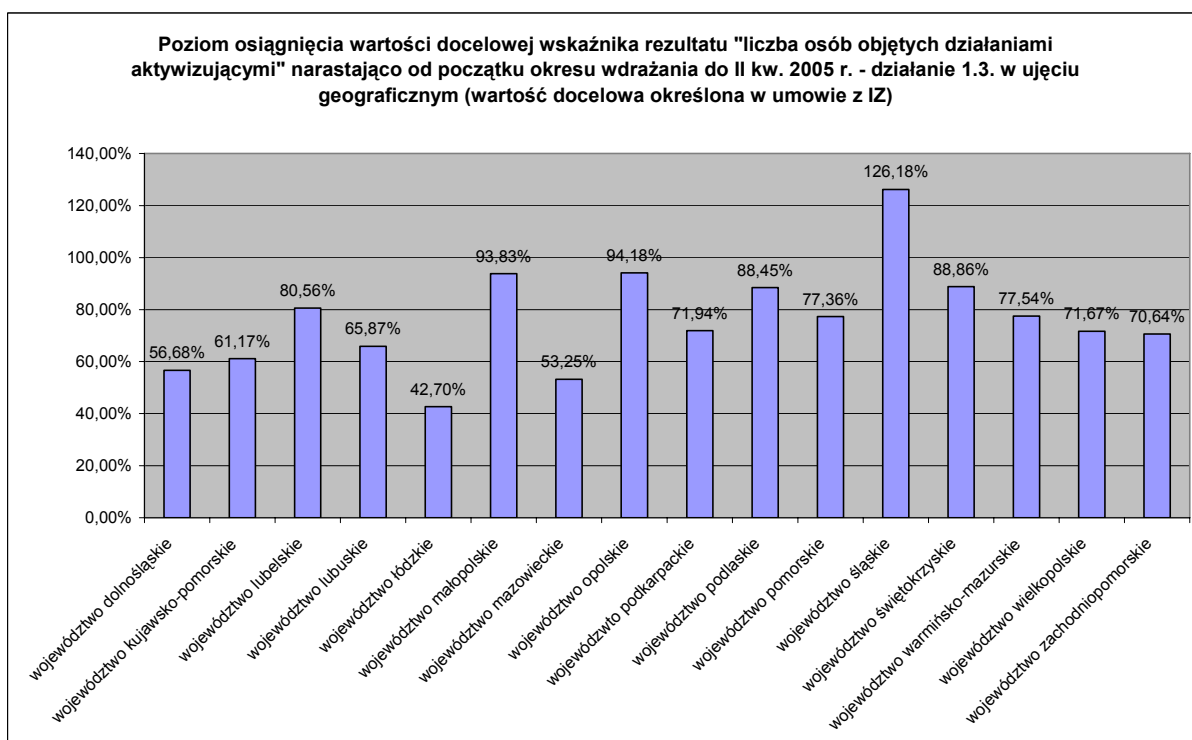
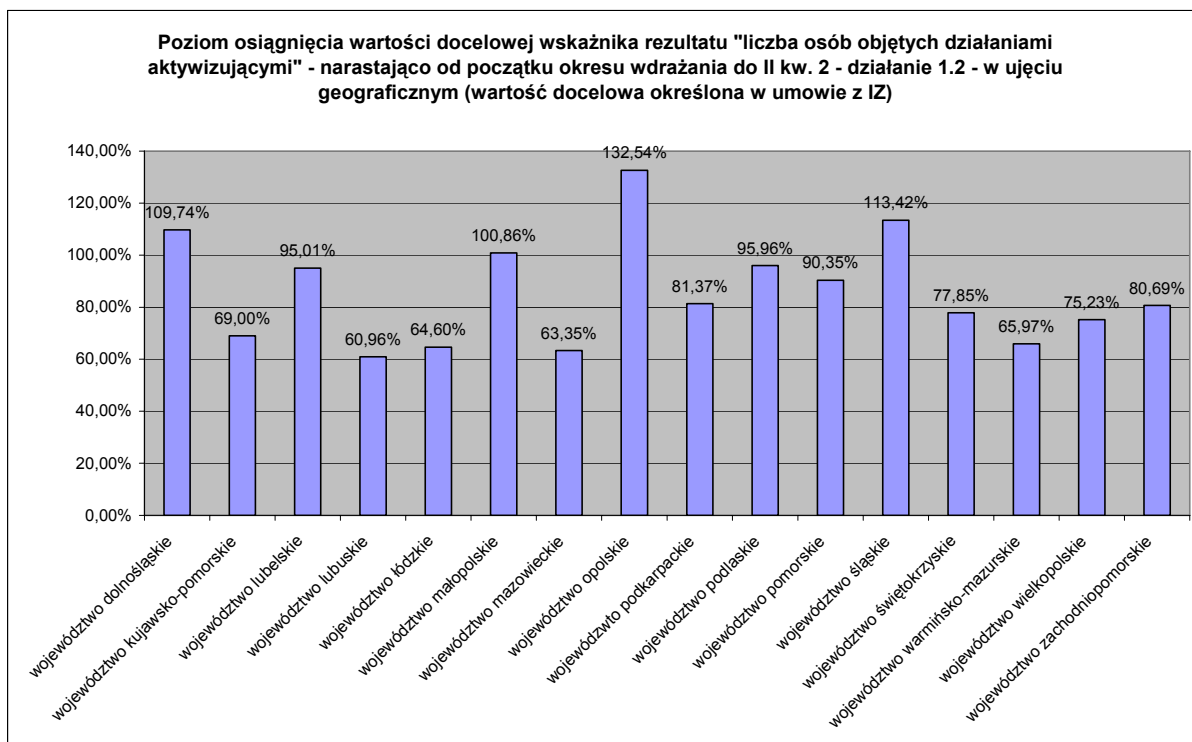


Jak można zauważyć, większość ze wskaźników odnosi się do działań priorytetu pierwszego co jest wynikiem wcześniejszego niż w przypadku innych priorytetów rozpoczęcia procesu wdrażania. Wartości wskaźników odniesieniu do poziomu docelowego są niskie, co wynika oczywiście z niewielkiego stopnia zaawansowania programu.



3.4.2.2. Przekrój geograficzny

Przedstawiony poniżej przekrój geograficzny ukazuje poziom osiągnięcia wskaźnika produktu w zależności od obszaru i odnosi się, z racji swej specyfiki do działań 1.2. oraz 1.3. realizowanych przez WUP.³⁹

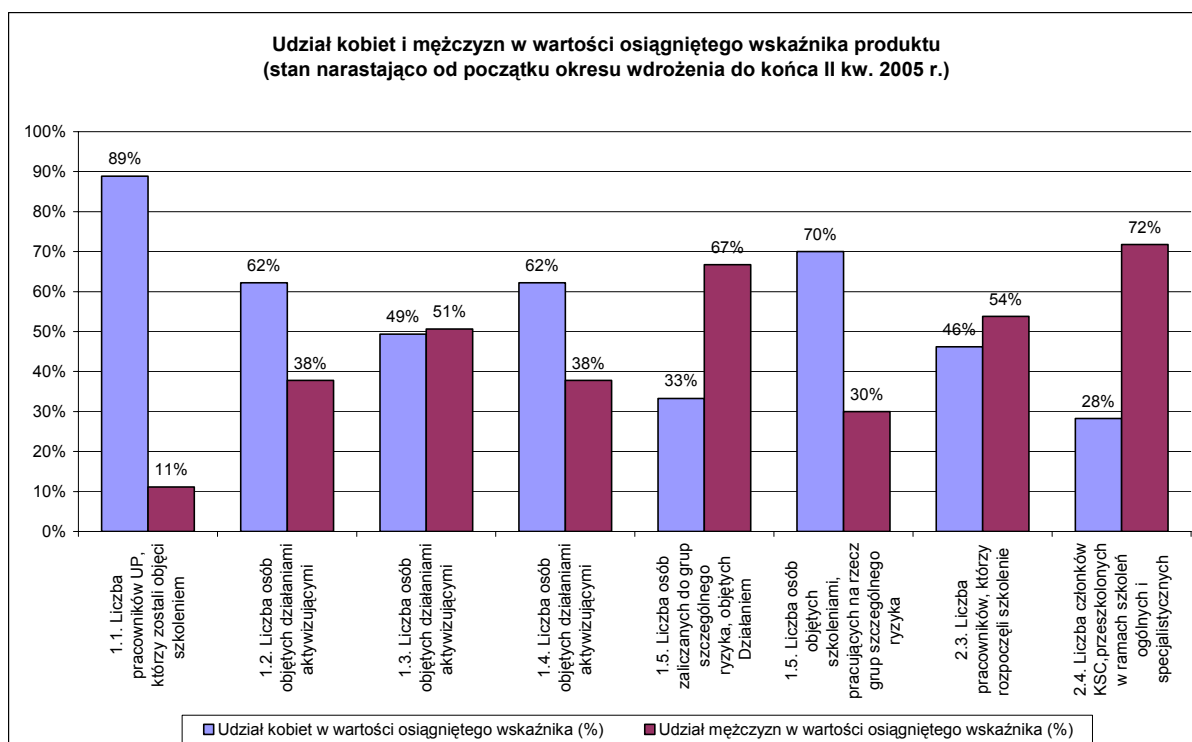


³⁹ W przypadku analizy poziomu wykonania produktu w skali Działania odniesiono się do wartości docelowej z UP SPO RZL, natomiast w przypadku analizy geograficznej analiza opiera się na wykonaniu planu określonego w umowach WUP – IZ.

Z powyższego obrazu można wnioskować, iż pod względem osiągania założonych wskaźników produktu wyróżniają się w przypadku obu realizowanych przez WUP działań województwa śląskie oraz polskie.

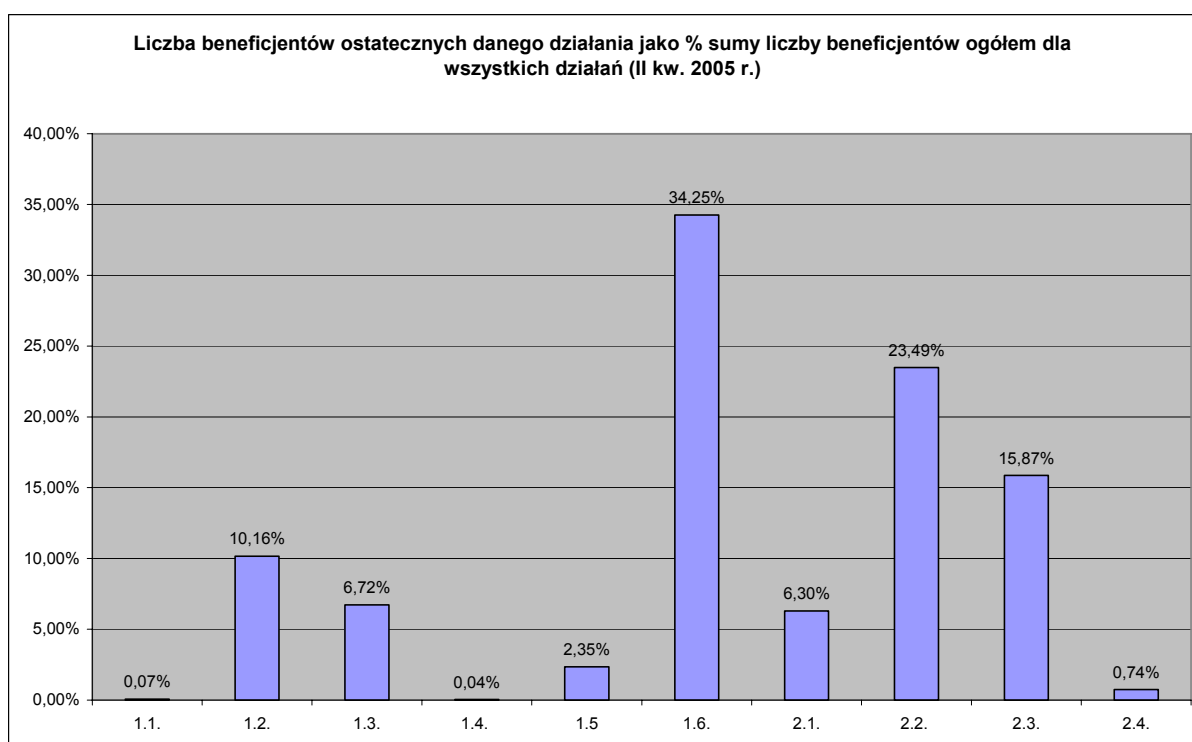
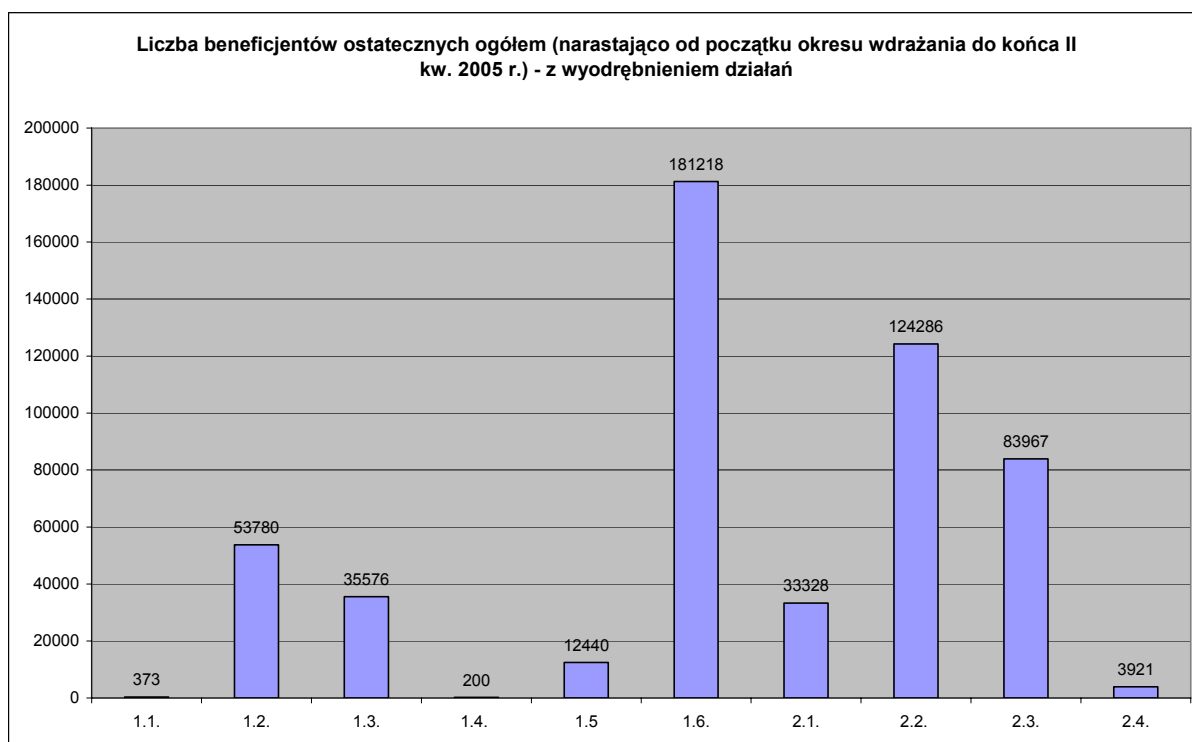
3.4.2.2.3. Przekrój – kobiety i mężczyźni

Ze względu na fakt, iż większość ze wskaźników produktu odnosi się do liczby osób objętych działaniami, jedną z płaszczyzn analizy, na której przeprowadzenie pozwala istniejący system sprawozdawczości jest analiza proporcji udziału kobiet i mężczyzn w działaniach objętych wsparciem. W oparciu o poniższy wykres można stwierdzić, iż w większości Działań, kobiety stanowią dominującą część beneficjentów ostatecznych. Obserwowane proporcje w niektórych działaniach odzwierciedlają zapewne strukturę zatrudnienia (np. „Liczba pracowników UP, którzy zostali objęci szkoleniem”) w placówkach objętych działaniami.



3.4.2.2.4. Przekrój - beneficjenci ostateczni objęci wsparciem

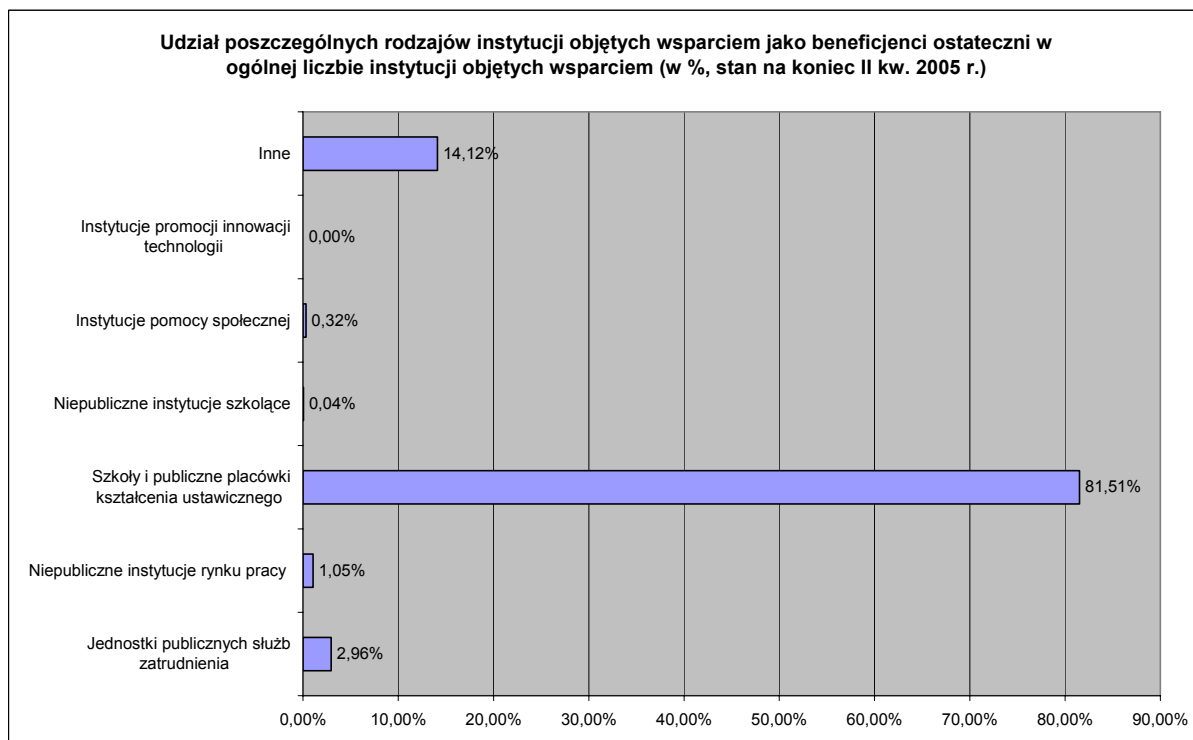
Wskaźnikami produktu, które nie zostały określone w UP SPO RZL, lecz mogą być interesujące z punktu widzenia naszej analizy jest liczba beneficjentów ostatecznych. Poniżej przedstawiono dwa przekroje odnoszące się do tego wskaźnika.



Widać więc, iż zdecydowanie największą grupę beneficjentów ostatecznych posiada działanie 1.6. Kolejne jest działanie 2.2 oraz 2.3. Warto zaznaczyć, iż dominować w tym przekroju będą działania zawierające w swoich ramach schematy konkursowe skierowane do szerokich grup (np. 2.3. a).

Kolejnym zagadnieniem wartym poruszenia, jest kwestia typu beneficjentów ostatecznych w ujęciu szczegółowym. Okazuje się, iż największą grupę korzystającą ze wsparcia jako

beneficjenci ostateczni, wśród wszystkich beneficjentów ogółem, stanowią szkoły i publiczne placówki szkolenia ustawicznego. Nie sklasyfikowane instytucje są drugą pod względem wielkości kategorią, trzecie miejsce zajmują natomiast jednostki publicznych służb zatrudnienia.

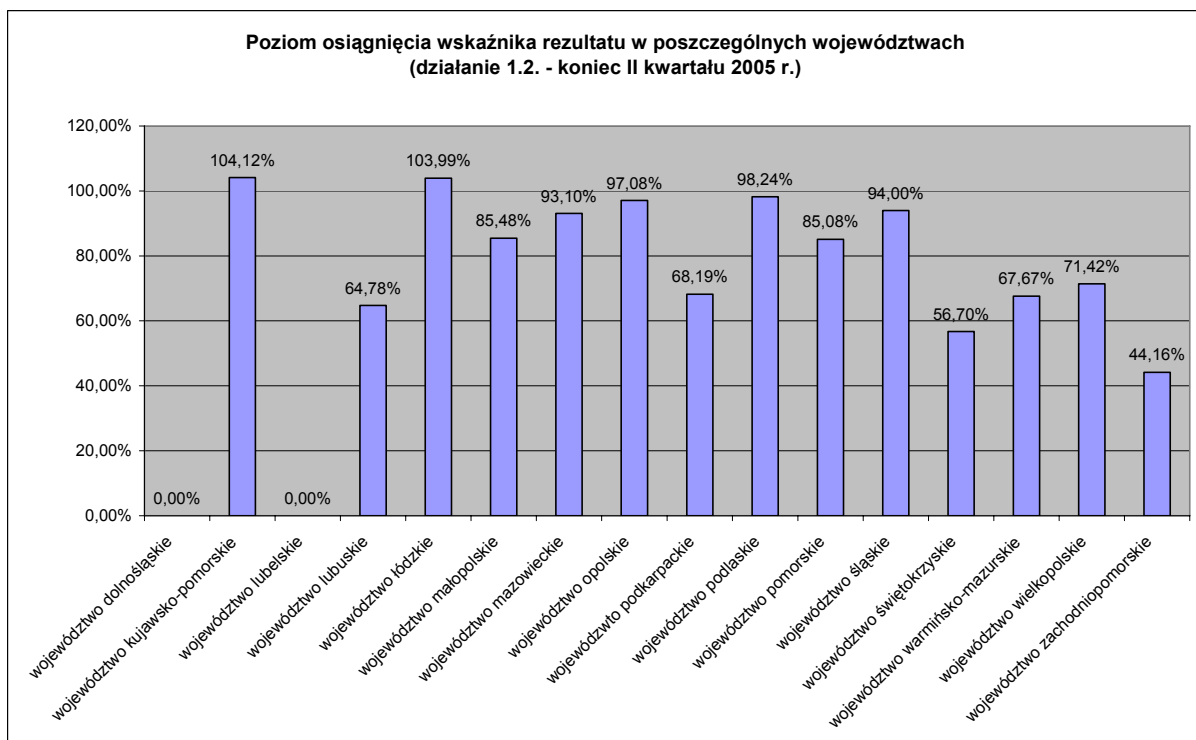
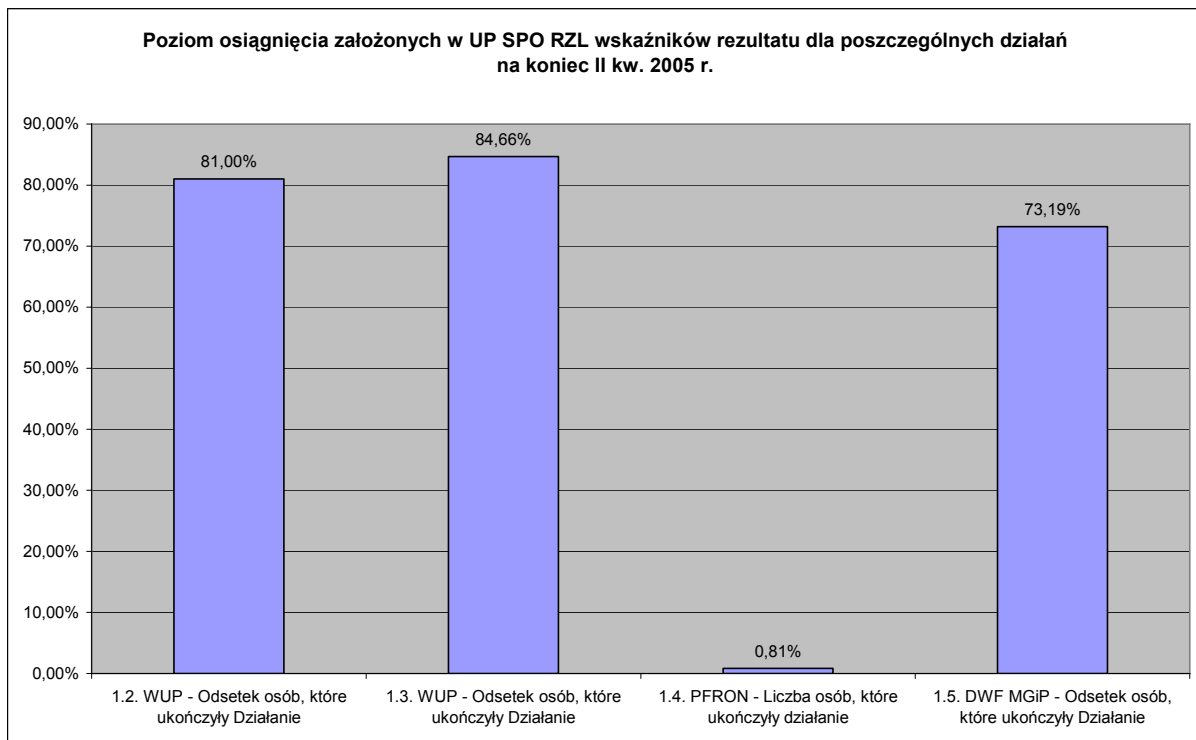


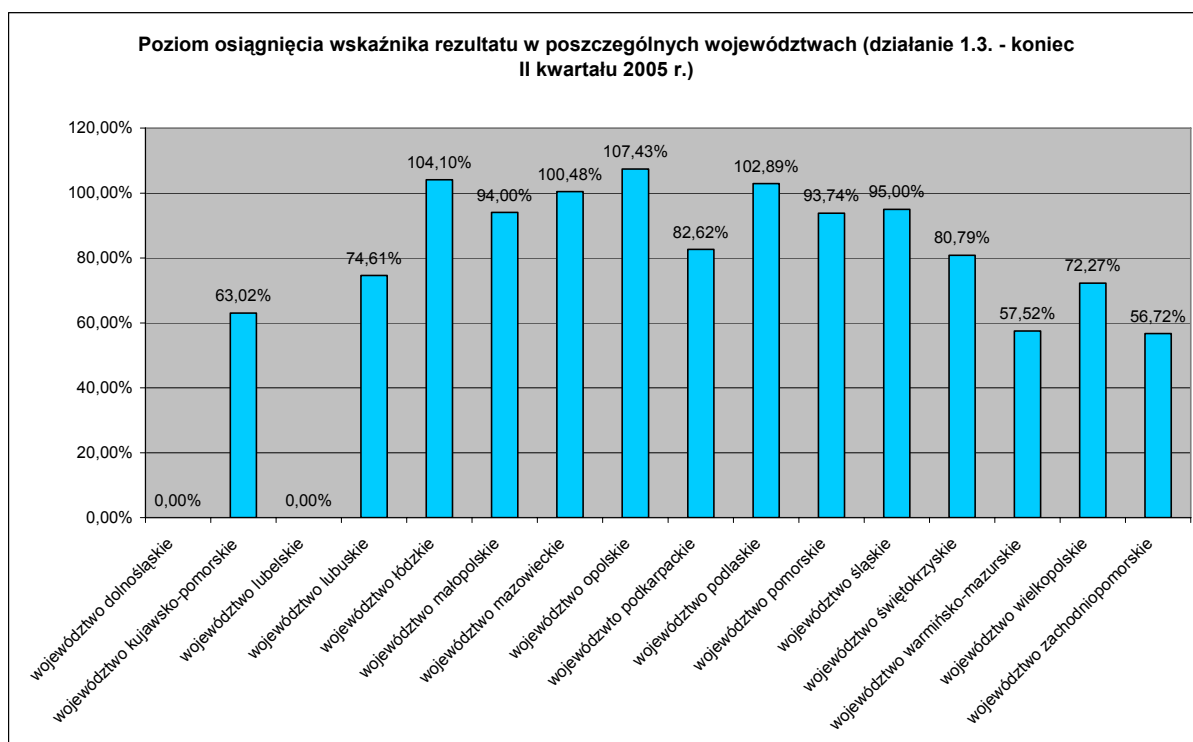
3.4.2.2.5. Rezultat

W przypadku wskaźnika rezultatu, tak jak wspomniano wcześniej, dysponowano ograniczonym zakresem danych. Analizę przeprowadzono dla 4 wskaźników. W przypadku pozostałych nie było danych lub wartości zerowe w kolejnych okresach sprawozdawczych.

Poziom osiągnięcia wskaźnika rezultatu na koniec II kwartału 2005 r. dla poszczególnych działań, w oparciu o dostępne wskaźniki zaprezentowany został na kolejnym wykresie. W oparciu o zaprezentowane dane można stwierdzić, że w 3 z 4 analizowanych przypadków, poziom osiągnięcia wartości docelowej nie odbiega znacznie od wartości osiągniętej, niemniej należy mieć na uwadze fakt, iż wskaźniki te odnoszą się do trwającego procesu szkoleń i poziom ten może podlegać znacznym fluktuacjom. W przypadku wskaźnika rezultatu w przypadku działania 1.4. prezentowany niski procent ukończenia działań przez beneficjentów ostatecznych wynika zapewne z niezakończonych realizacji działania.

Analiza uzupełniona została o zbadanie stopnia realizacji wskaźnika rezultatu w rozbiciu na województwa. Analiza dotyczy działań 1.2a i 1.2a. Zaprezentowane dane świadczą o wysokiej skuteczności działań prowadzonych przez Wojewódzkie Urzędy Pracy, w kontekście osiągnięcia zamierzonych rezultatów.

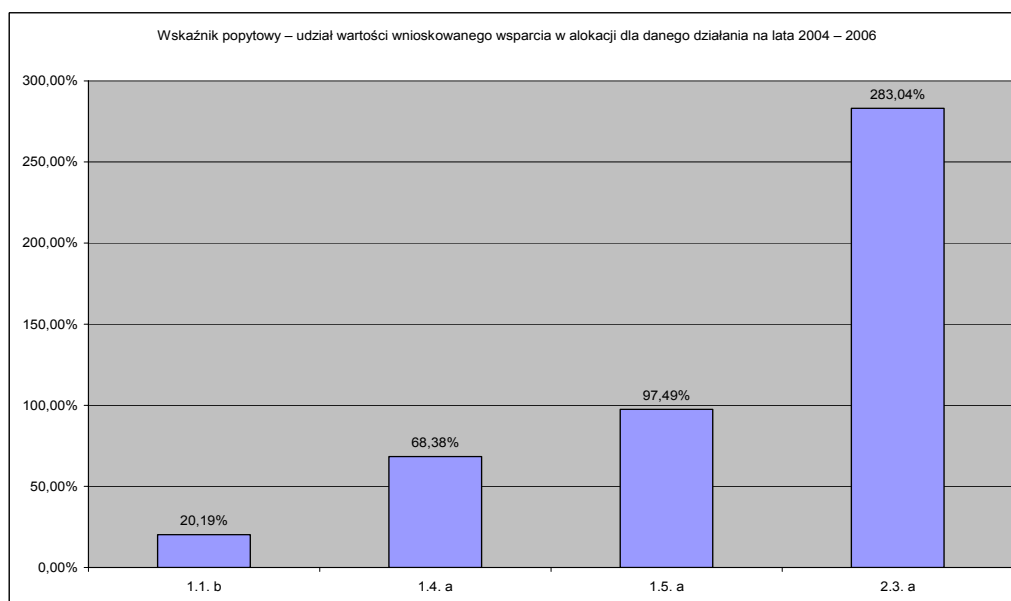
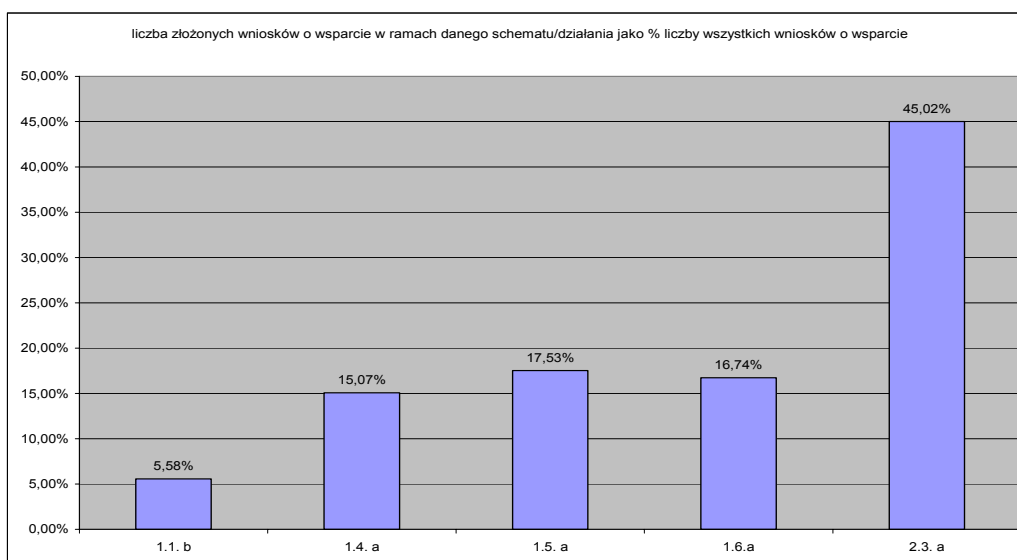




3.4.3. Analiza wskaźników dodatkowych

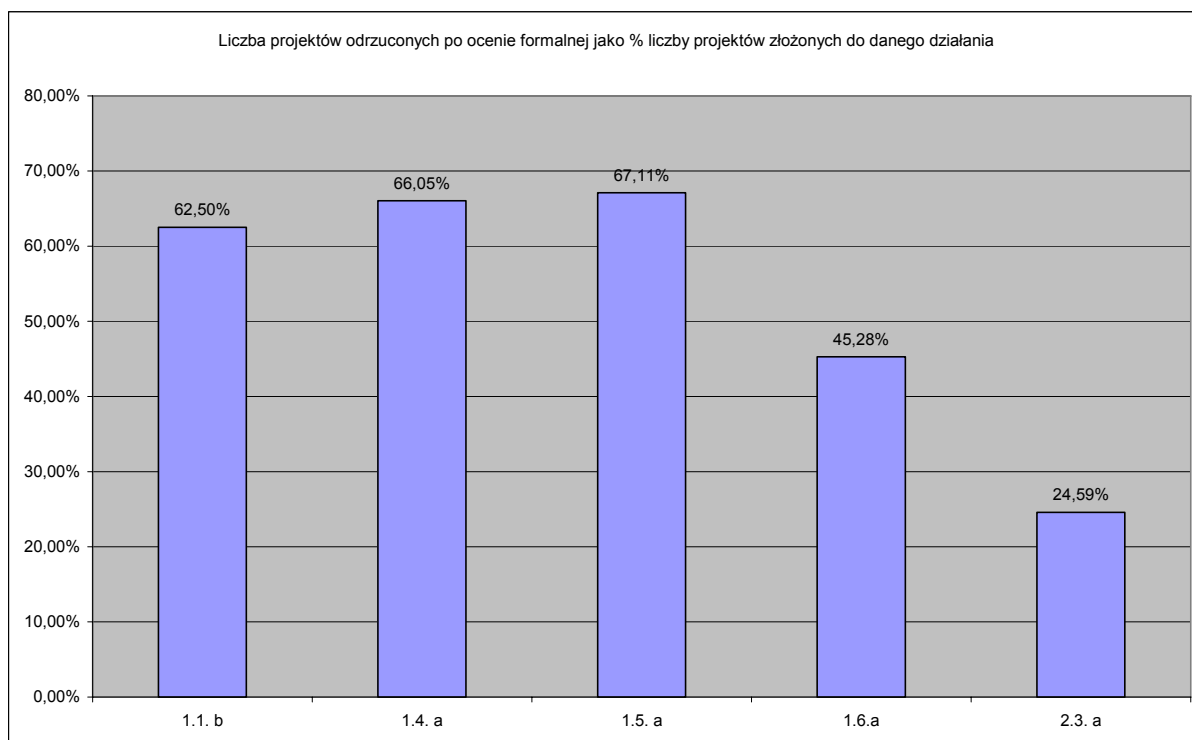
Przeprowadzona powyżej analiza wkładu, produktów oraz rezultatów została uzupełniona o analizę wskaźników dodatkowych. Pod uwagę brano dane dotyczące procedury konkursowej.

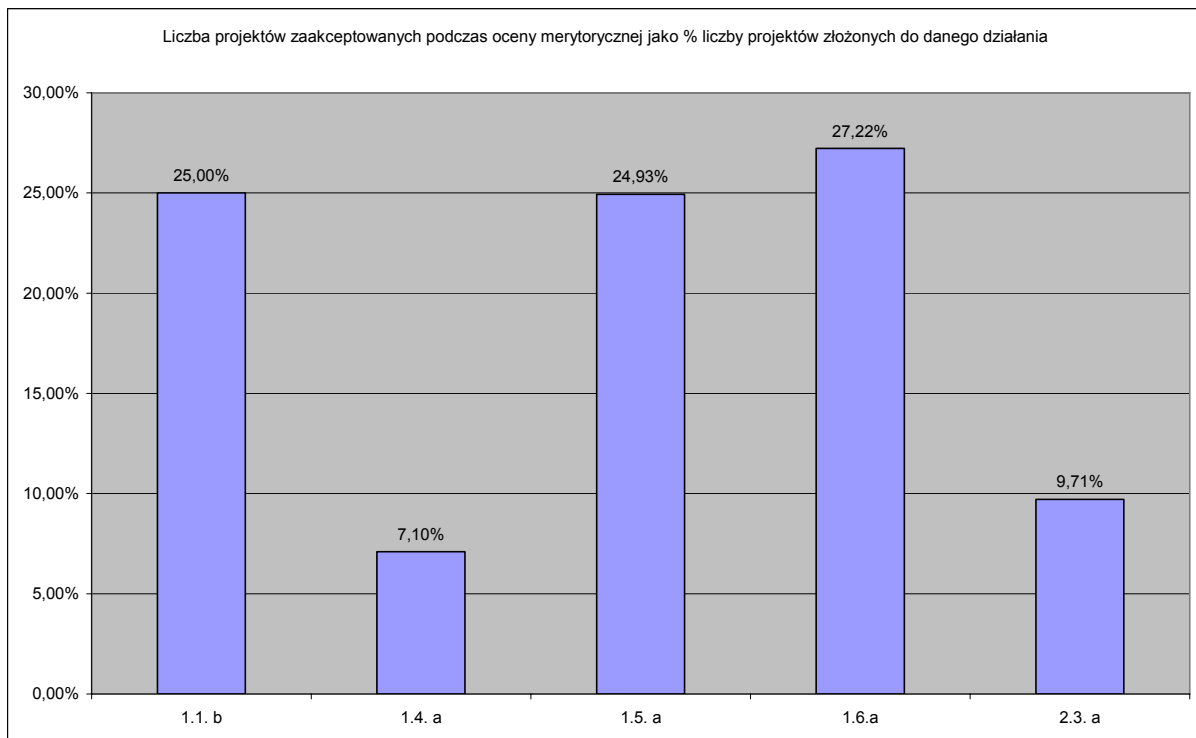
Pierwszy z analizowanych wskaźników odnosi się do liczby złożonych wniosków w procedurze konkursowej. odzwierciedla on do pewnego stopnia „popyt” na dotacje w danym schemacie. W ogólnej liczbie wniosków przyjętych w ramach postępowań konkursowych prowadzonych do końca II kwartału 2005 r. przez PARP, MENiS, DWF MGiP, PFRON , najwięcej wniosków złożono do schematu 2.3.a wdrażanego przez PARP. Stanowiła prawie połowę wszystkich wniosków, jakie zostały złożone we wszystkich schematach konkursowych



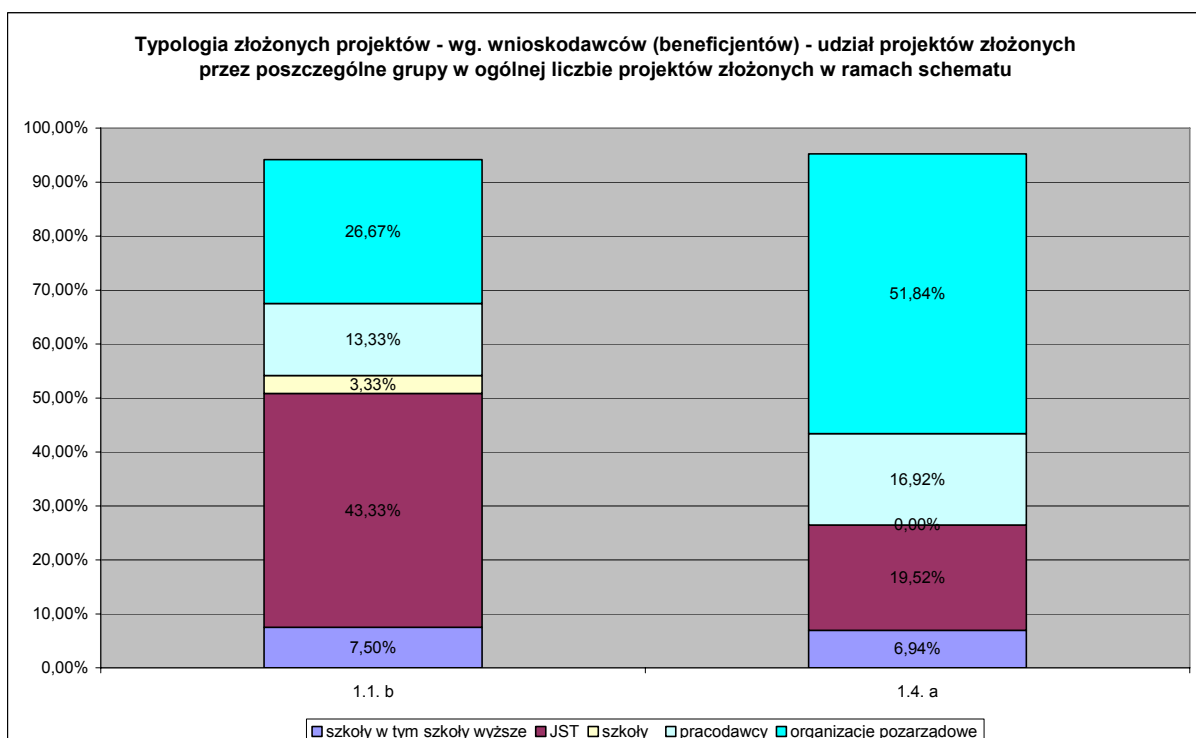
Na kolejnym wykresie pokazano łączną kwotę wsparcia o którą ubiegali się wnioskodawcy w poszczególnych schematach. Odniesiono ją do alokacji budżetowej Działania na rok 2004. Z

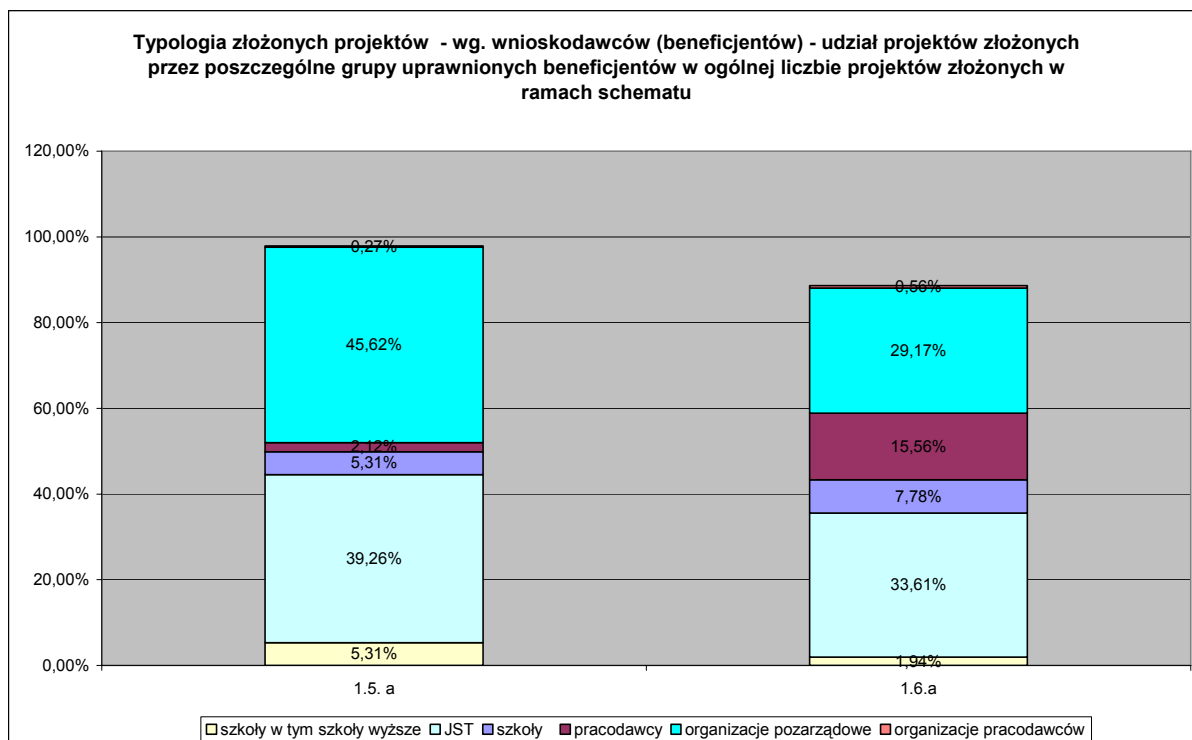
wykresu widać, że wnioski złożone na Działanie 2.3a w pierwszych dwóch terminach wyczerpałyby całą pulę środków z alokacji 2004, gdyby przeszły sito oceny formalnej i merytorycznej. Niestety 90% wniosków złożonych do Działania 2.3a odpadło w procesie oceny. Zaprezentowane poniżej wykresy pokazują udział wniosków, które odpadły w procesie oceny formalnej merytorycznej we wszystkich analizowanych Działaniach. Zdecydowanie najgorsze pod względem formalnym wnioski złożyli projektodawcy do schematów 1.1b (DWF MGIP), 1.4a (PFRON), i 1.5a (DWF MGIP) - ponad 60% wniosków odrzuconych na etapie oceny formalnej. Najlepsze wnioski pod względem poprawności formalnej składali projektodawcy w schemacie 2.3a wdrażanym przez PARP – tylko 25% wniosków nie przeszło tego etapu. Można by dywagować ile wartościowych wniosków odpadło z powodu zbyt rygorystycznych wymagań formalnych stawianych projektodawcom przez Instytucje Wdrażające. Faktem jest jednak, że około połowa z tych, które przeszły ocenę formalną odpadło na ocenie merytorycznej. W przypadku PFRON i PARP wynik jest wręcz dramatyczny – po ocenie merytorycznej do podpisania umowy zakwalifikowano odpowiednio 7% i 10% wniosków. Potwierdza to z jednej strony powtarzającą się w wywiadach z pracownikami Instytucji Wdrażających tezę, że jakość wniosków beneficjentów jest niska, ale też od razu dodajmy, niska w stosunku do wymagań i oczekiwań Instytucji Wdrażających. Zachodzi więc pytanie, czy te wymagania po pierwsze nie są za wysokie w stosunku do wiedzy i umiejętności projektodawców, i po drugie, czy te wymagania zostały jasno i klarownie zakomunikowane potencjalnym projektodawcom. Te zagadnienia są przedmiotem badania w Fazy III. Na obecnym etapie możemy tylko zwrócić uwagę, że niska jakość wniosków, niezależnie po czyjej stronie leży wina, powoduje, że dynamika procesu kontraktowania jest niska – przykładem działania 2.3a, gdzie po dwóch konkursach potencjalnie możliwe było zakontraktowanie całej alokacji działania na rok 2004, gdy tymczasem zakontraktowano tylko 10% alokacji.





Na dwóch ostatnich wykresach pokazano jakie grupy potencjalnych beneficjentów do chwili obecnej są najbardziej aktywne we wnioskowaniu o wsparcie. Na wykresach pokazana jest proporcja złożonych przez dany typ organizacji wniosków do wszystkich złożonych wniosków w danym Działaniu. W przypadku wszystkich prezentowanych schematów najwięcej wniosków złożyły organizacje pozarządowe oraz jednostki samorządu terytorialnego.

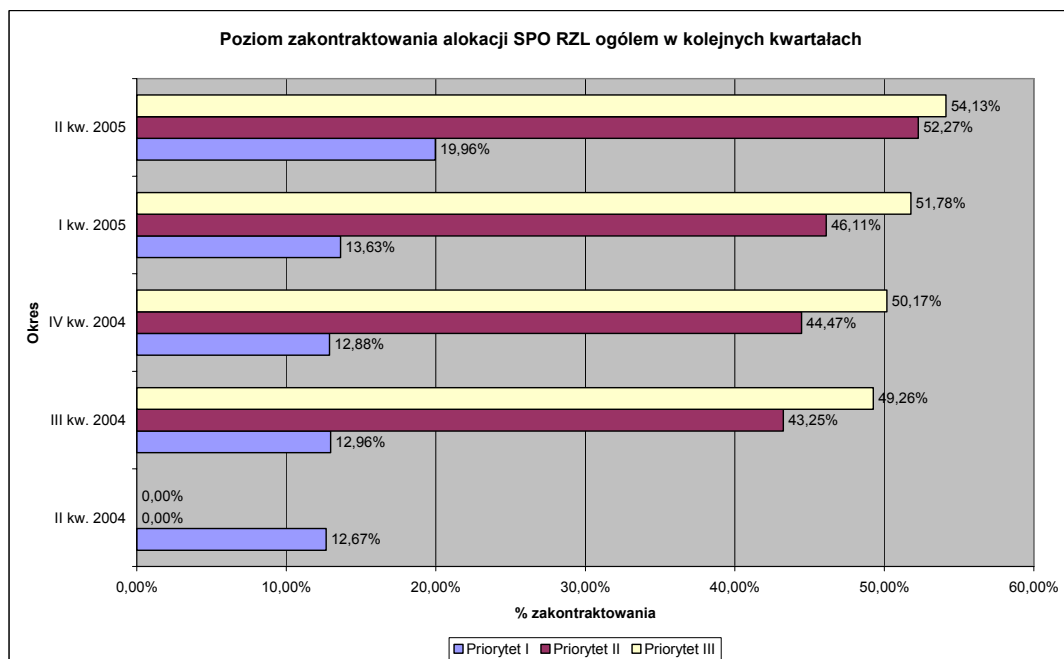
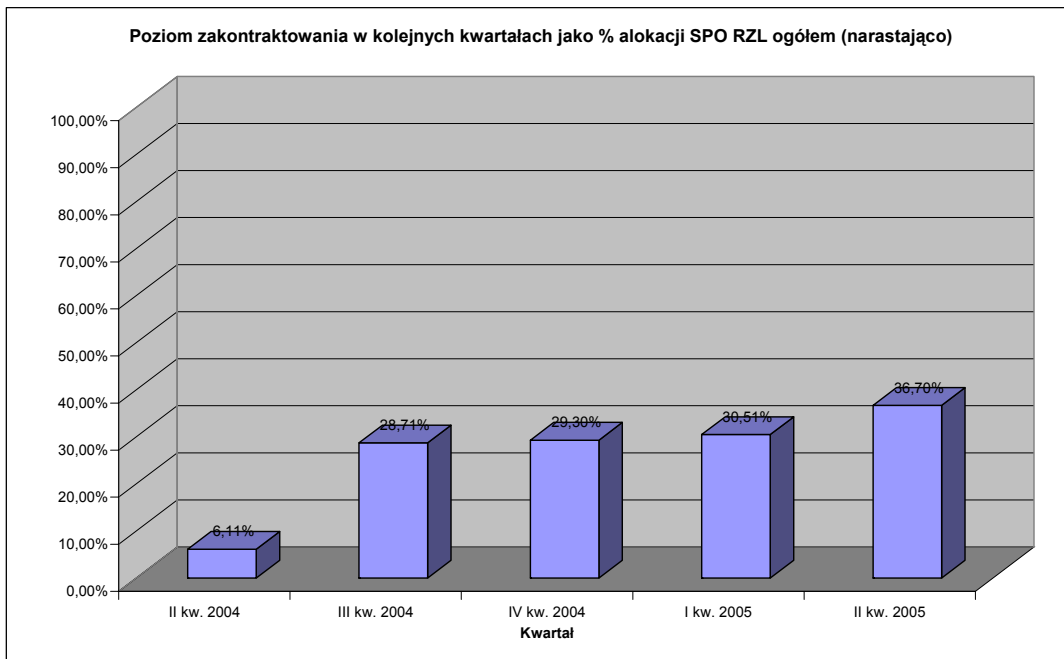




3.4.4. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza danych z systemu monitoringu programu SPO RZL wykazała, iż na koniec analizowanego okresu (2 kwartał 2004 - 2 kwartał 2005), stopień zakontraktowania środków wyniósł 36,70% ogółu kwoty alokacji dla SPO RZL na lata 2004 – 2006, wynoszącej 7.942.565.495,00 zł. Należy zaznaczyć, iż w przeciągu roku 2004 zakontraktowano ogółem 29,30% wartości planowanych zobowiązań, natomiast w pierwszym kwartale 2005 roku – kolejne 7,40%. Poziom zakontraktowania można by uznać za właściwy (gdyby nadal kontraktowano prawie 30% rocznie to wszystkie środki zostałyby zakontraktowane do końca 2006 roku), w rzeczywistości jednak wnioskowanie na podstawie tego wskaźnika jest nieco mylące. Należy pamiętać, że zgodnie z przyjętymi definicjami wskaźników w systemie sprawozdawczości SPO RZL, liczby raportowane w sprawozdaniach obejmują zarówno wartość podpisanych umów będących wynikiem procedury konkursowej, jak i wartość przyjętych do realizacji decyzją Instytucji Zarządzającej projektów zaakceptowanych w procedurze pozakonkursowej. W 2004 roku praktycznie nie kontraktowano w procedurze konkursowej (0,2% planu). Wspomniane więc wyżej średnie zakontraktowanie 30% w 2004 r. dotyczy prawie wyłącznie schematu pozakonkursowego. Przyjmując, że kontraktowanie w procedurze konkursowej po sześciu miesiącach 2005 r. jest na poziomie nieco ponad 7% całej alokacji, to stosując najprostszą liniową prognozę otrzymamy 100% kontraktowania po 14 kwartałach, czyli na koniec 2008 roku! Wskazuje to na konieczność zwiększenia dynamiki kontraktowania w procedurze konkursowej.

Optymistyczny obraz kontraktowania w procedurze pozakonkursowej przyćmiewa nieco konstatacja, że dystans czasowy dzielący moment decyzji Instytucji Zarządzającej od momentu podpisania umowy z wykonawcą wynosi od kilku do kilkunastu miesięcy. Potem jeszcze trzeba projekt zrealizować i rozliczyć, co także oczywiście wymaga czasu. W związku z tym, również w przypadku projektów wyłanianych w procedurze pozakonkursowej uwaga Instytucji Wdrażających powinna być skupiona na, przynajmniej, utrzymaniu dynamiki procesu uzyskiwania decyzji IZ.

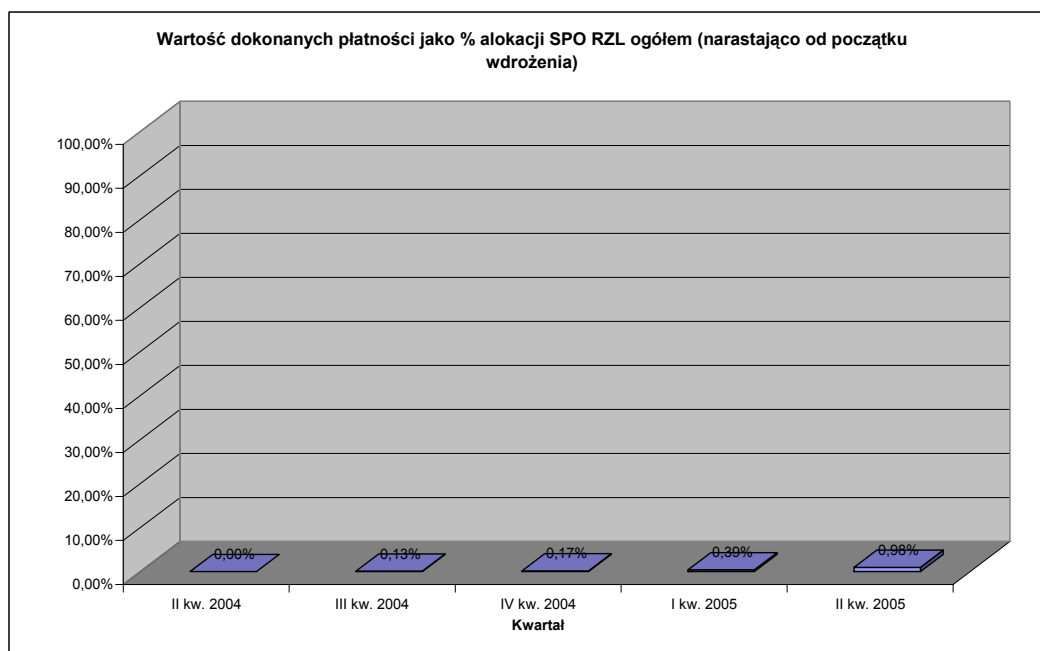


Obserwacja wskaźnika charakteryzującego dynamikę kontraktowania (przyrosty wolumenu zakontraktowanych środków kwartał do kwartału) prowadzi do wniosku, że pod koniec 2004 r. i w połowie 2005 r. nastąpiły znaczące przyrosty dynamiki kontraktowania. Są one rezultatem (patrz kolejny wykres) w 2005 r.: zakontraktowania schematów 1.2a i 1.3a w WUP (Priorytet 1) i zatwierdzenia licznych wysokobudżetowych projektów w procedurze pozakonkursowej – głównie w Działaniu 2.2 MENiS w III kwartale 2004 roku w Priorytecie 2; w 2005 roku wzrost nastąpił głównie dzięki przyrostowi kontraktowania w Priorytecie 2, który

uruchomił schematy konkursowe, a także dzięki kolejnej rundzie kontraktowania w schematach 1.2a, 1.3a. i 1.5b⁴⁰.

Wskaźniki przyrostów wolumenu zakontraktowanych kwot są spektakularne – 200%, 400% - jednak jest to naturalne w pierwszym okresie realizacji programu, kiedy „niewiele” odnosimy do „prawie nic”. Ta uwaga odnosi się generalnie do całej analizy dynamiki wdrażania, którą przeprowadziliśmy – początkowy etap realizacji programu nie pozwala na sensowne wnioskowanie o trendach w procesie kontraktowania, wydatkowania i płatności, bowiem te trendy nie miały jeszcze szansy się ujawnić. Z tego samego powodu trudne jest też prognozowanie przebiegu analizowanych procesów w przyszłości. Niewiele ze schematów ma dłuższą historię wdrażania pozwalającą na wysnuwanie jakichkolwiek wniosków w tym zakresie. Wyjątkiem są schematy 1.2a i 1.3a, które są wdrażane przez WUP praktycznie od 1,5 roku i w dalszej części zatrzymamy się dłużej nad analizą procesów w tych schematach.

Niezależnie od tego jak niskie lub wysokie mogą nam się wydawać osiągnięte dotychczas wskaźniki, miarą odniesienia poprawności procesu wdrażania programu będzie porównanie obserwowanych wskaźników z planami. Dane na ten temat znajdujemy w Ramowych Planach Realizacji Działań, gdzie Instytucje Wdrażające podają planowane na dany rok wskaźniki zobowiązań i płatności. Z porównania wynika, że co prawda w 2004 roku wykonano 118% planu rocznego, ale w dwóch kwartałach 2005 roku już tylko 10% planu na 2005 rok. Dobry wynik w 2004 roku wynika z 171% planu w procedurze pozakonkursowej (przy 0,2% w konkursowej)⁴¹ ale należy podchodzić do niego ostrożnie - jak wspomniano wcześniej wskaźnik stosowany w procedurze pozakonkursowej nie odnosi się w istocie do podpisanych umów.



Wyniki przeprowadzonej analizy wykazują, iż na koniec II kwartału 2005 r. wartość wydatków⁴² poniesionych przez beneficjentów w ramach realizowanych projektów wyniosła

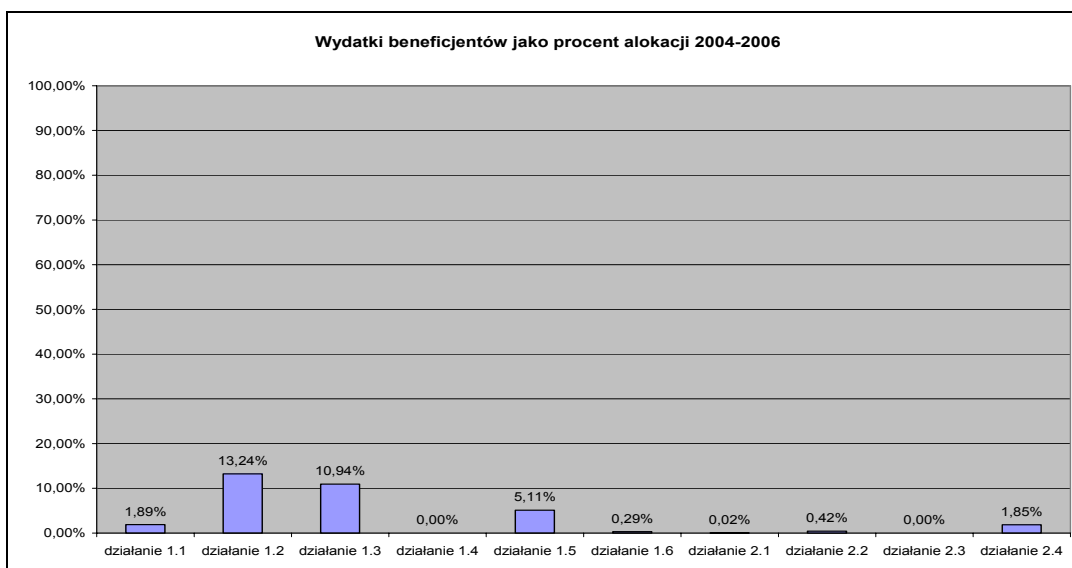
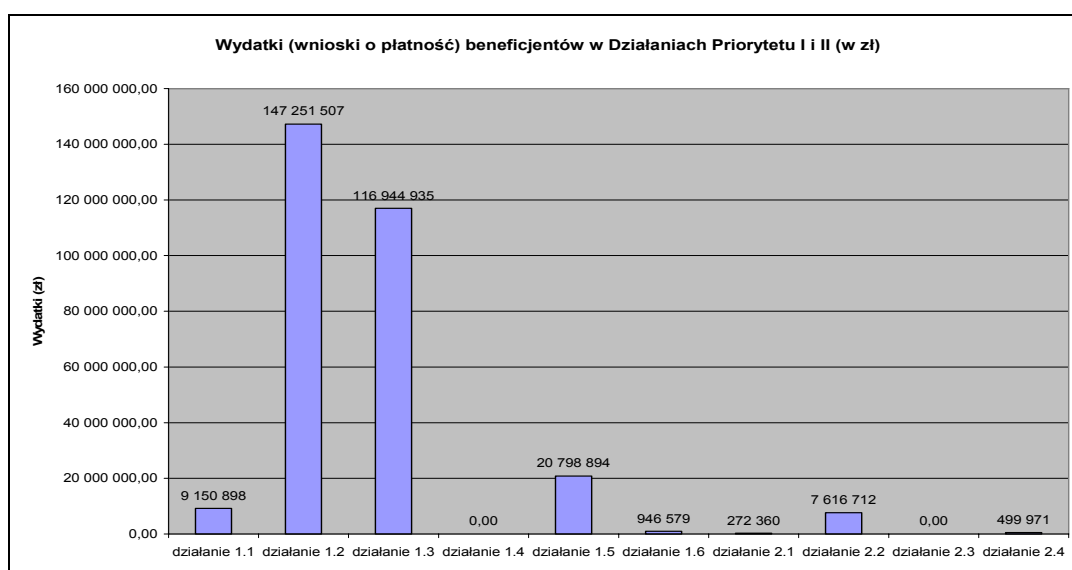
⁴⁰ Priorytet 3 uwidoczniony na wykresie mający dobry wskaźnik zakontraktowania środków w niewielkim stopniu wpływa na ogólny poziom zakontraktowania SPO RZL ze względu na niski budżet Priorytetu3 w porównaniu z dwoma pozostałymi priorytetami.

⁴¹ 118% dla obu procedur nie jest średnią arytmetyczną 171% i 0,2%, gdyż zaplanowane budżety w obu schematach nie były równe.

⁴² W przypadku „wydatków” beneficjentów, wykorzystano dane zawarte w kolumnie 3 pt. „Wydatki poniesione od momentu zakończenia realizacji programu”, tabeli „Zestawienie wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych poniesionych dla działania w okresie sprawozdawczym”, stanowiącej załącznik nr 4 do „Sprawozdania z realizacji działania”. Są to wnioski o

3,98% ogółu alokacji SPO RZL. W przypadku dokonanych płatności⁴³ wartość ta ukształtowała się na poziomie 0,98% (wykres powyżej).

Wydatki w poszczególnych Działaniach podaje wykres następujący. Widać że największe wydatki generują schematy a w Działaniach 1.2 i 1.3, które są wdrażane najdłużej. Na kolejnym wykresie pokazano jak wydatkowane kwoty mają się do całej alokacji. Widać z niego, że oprócz wspomnianych powyżej schematów, o względnym zaawansowaniu możemy mówić w przypadku Działania 1.5. Pozostałe Działania są na bardzo wstępnym etapie wydatkowania. Przy okazji warto wrócić do poruszanej już wcześniej kwestii przyjętego wskaźnika kontraktowania w przypadku procedury pozakonkursowej. Widać, że wskaźnik ten słabo prognozuje wydatkowanie. Np. w Priorytecie 2 - wysoka wartość zakontraktowania utrzymująca się od kilkunastu miesięcy (głównie dzięki projektom pozakonkursowym w działaniu 2.2) nie idzie w parze z wydatkowaniem. Należy też dodać, że w Priorytecie 2 na koniec 2 kwartału 2005 nie zanotowano żadnych płatności.

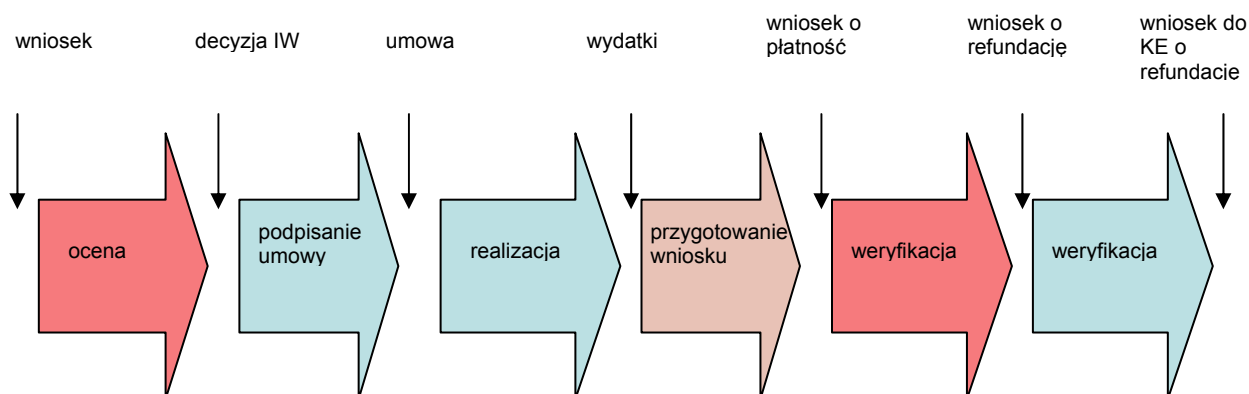


płatność beneficjentów lub zestawienia wydatków raportowane przez Powiatowe Urzędy Pracy w przypadku schematów 1.2a i 1.3a.

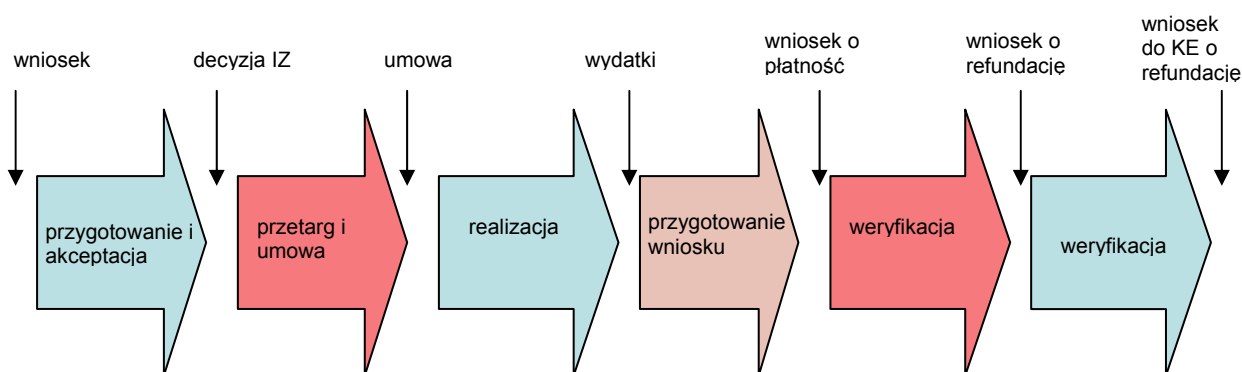
⁴³ W przypadku pozyskiwania danych dotyczących wartości płatności wykorzystano kolumnę II „ogółem” Załącznika nr 1 „Zestawienie wydatków kwalifikowanych (stanowiących podstawę do wyliczenia wysokości należnej refundacji)

Poszukując przyczyn tak niskiego poziomu wydatkowania i płatności trzeba przeanalizować cały proces cyklu wdrażania projektu. Schematycznie pokazuje go następujący rysunek. Cykl ten rozpoczyna się od złożenia wniosku, jego oceny i akceptacji, potem następuje podpisanie umowy, rozpoczęcie i realizacja działań przez beneficjentów. Ponoszone przez nich wydatki są przedkładane Instytucjom Wdrażającym w formie wniosku o płatność. Instytucje wdrażające weryfikują poprawność wniosku o płatność i następuje wypłata beneficjentom kolejnej transzy środków. Dalsza część procesu dotyczy refundacji środków przez Komisję Europejską. Od płynności tego procesu z kolei zależy czy poniesione w trakcie realizacji SPO RZL wydatki zostaną zrefundowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Z ogólnych zasad finansowania działań i przepływów finansowych obowiązujących w UE w przypadku funduszy strukturalnych, wynika stosowanie tzw. zasady „n+2”. Zgodnie z tą zasadą Komisja Europejska anuluje część swoich zobowiązań wobec kraju objętego pomocą, jeżeli nie otrzyma do końca drugiego roku po roku zaciągnięcia zobowiązania wniosku o refundację. Jednocześnie o kwotę różnicy między sumą otrzymanych wniosków a przyznaną alokacją zostanie obniżony wkład funduszu, czyli kwata ta jest tracona. Zatem brak płynności i opóźnienia w przekazywaniu dokumentacji do Instytucji Płatniczej, która przedkłada wniosek o refundację środków do Komisji Europejskiej mogą skutkować utratą części środków przyznaných Polsce w kolejnych rocznych alokacjach. Pierwszy taki „punkt kontrolny” nastąpi w grudniu 2006 roku, kiedy to Polska będzie musiała wykazać wydatkowanie alokacji z roku 2004. Następane „punkty kontrolne” to grudzień 2007 i grudzień 2008.

Procedura konkursowa



Procedura pozakonkursowa

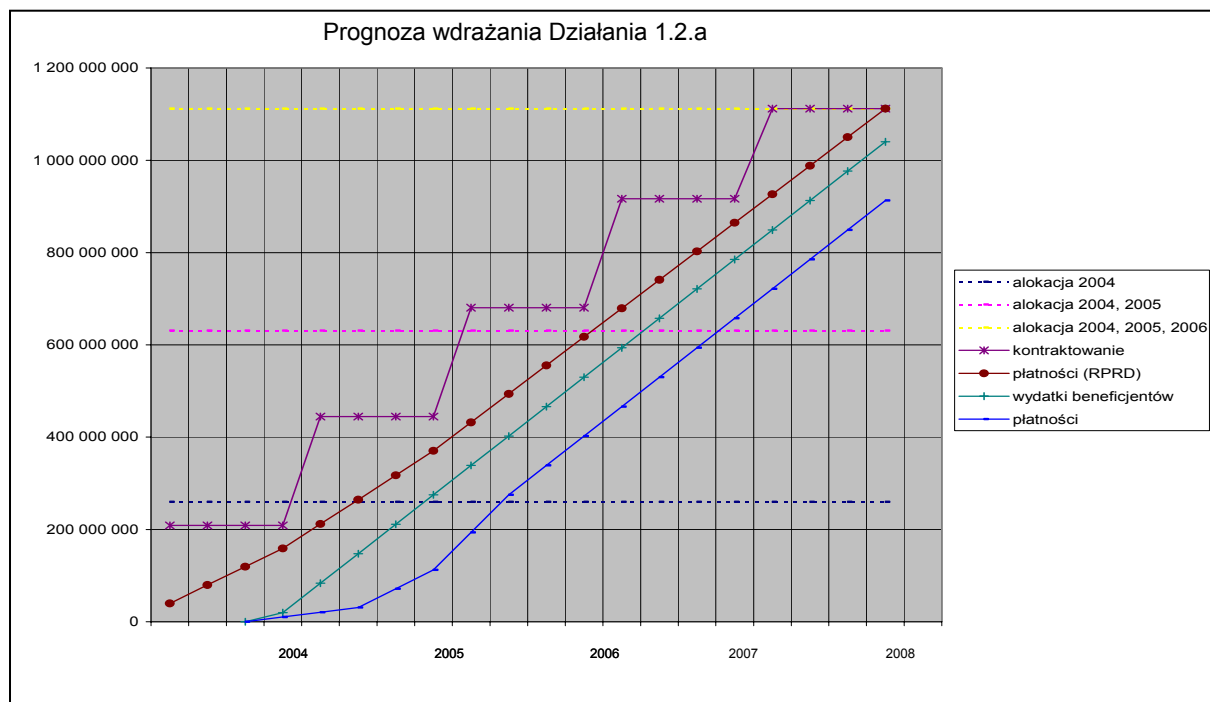


Rys. Schemat procesu kontraktowania, płatności i refundacji płatności w procedurze konkursowej i pozakonkursowej

Na rysunku kolorem czerwonym zaznaczono procesy, które wnoszą największe opóźnienia do całego cyklu kontraktowania, realizacji projektów i przepływów finansowych – nasycenie koloru wskazuje stopień wpływu procesu na opóźnienia. W procedurze konkursowej największe opóźnienia obserwujemy w procesie oceny wniosków i przygotowania wniosków o płatność przez beneficjentów oraz weryfikacji wniosków o płatność przez Instytucje Wdrażające. Przyczyny opóźnień były szczegółowo dyskutowane odpowiednio w Rozdziałach 3.2.1. Ocena procesu kontraktowania i 3.2.2. Ocena przepływów finansowych. W procedurze pozakonkursowej różnica w stosunku do poprzednio omawianej procedury występuje w początkowym stadium cyklu – akceptacja wniosków i uzyskanie decyzji Instytucji Zarządzającej przebiega raczej sprawnie, barierą jest przeprowadzenie procedury przetargowej i podpisanie umowy z wykonawcami.

Dla zobrazowania jaki wpływ mogą mieć omawiane opóźnienia na absorpcję przyznanej Polsce alokacji z EFS w ramach SPO RZL przedstawiamy prostą prognozę realizacji schematu a w Działaniu 1.2, które wybraliśmy ze względu na fakt, że jest jednym z dwóch Działań (drugie to 1.3a), które jest realizowane najdłużej.

Na poniższym wykresie przedstawiono prognozę kontraktowania, wydatkowania środków przez beneficjentów i płatności.



W przypadku kontraktowania i planu płatności (na podstawie Ramowych Planów Realizacji Działania) bazowaliśmy na dostępnych obecnie danych z lat 2004 i 2005. W przypadku wydatków beneficjentów i płatności dysponujemy danymi za 2004 rok i dwa kwartały roku 2005. Przy konstruowaniu prognozy przyjęliśmy następujące założenia:

- przyjęliśmy, że kontraktowanie (następuje w przypadku tego schematu raz do roku) będzie w kolejnych latach wzrastało o tę samą wartość – prowadzi to do zakontraktowania wszystkich środków (krzywa „schodkowa” kontraktowania osiąga poziom całej alokacji (żółta przerywana linia - alokacja 2004,2005,2006) na początku 2008 roku.
- przyjęliśmy, że planowana w RPRD dynamika płatności (pochylenie prostej na wykresie) założona w latach 2004 i 2005 reprezentuje szacunkową wydolność systemu w tym zakresie, założoną przez planujących i pozostanie na tym samym poziomie w kolejnych latach – ekstrapolowana w ten sposób prosta reprezentująca

planowane płatności osiąga pod koniec 2008 roku poziom całej alokacji co potwierdza słuszność tego założenia.

- przyjęliśmy, że opóźnienie w wydatkowaniu i płatnościach obserwowane w połowie 2005 roku nie ulegnie zmianie – opóźnienie to reprezentowane jest przez przesunięcie prostych wydatkowania i płatności na osi czasu (w prawą stronę wykresu) w stosunku do prostej reprezentującej planowane płatności – w prezentowanym schemacie opóźnienia te (planowane płatności – realizowane płatności) w chwili obecnej sięgają 4 kwartałów.

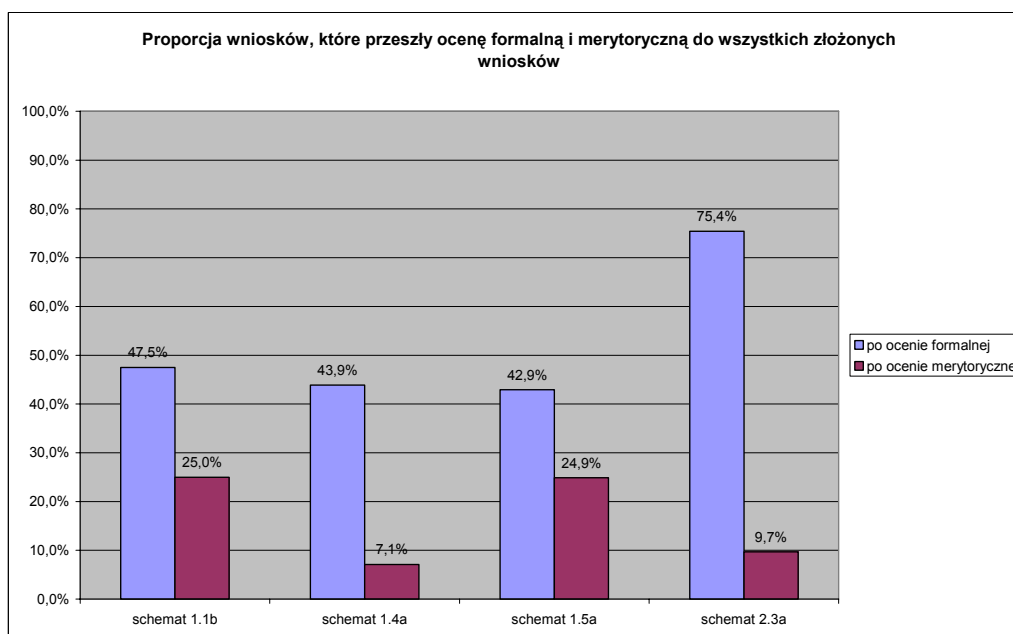
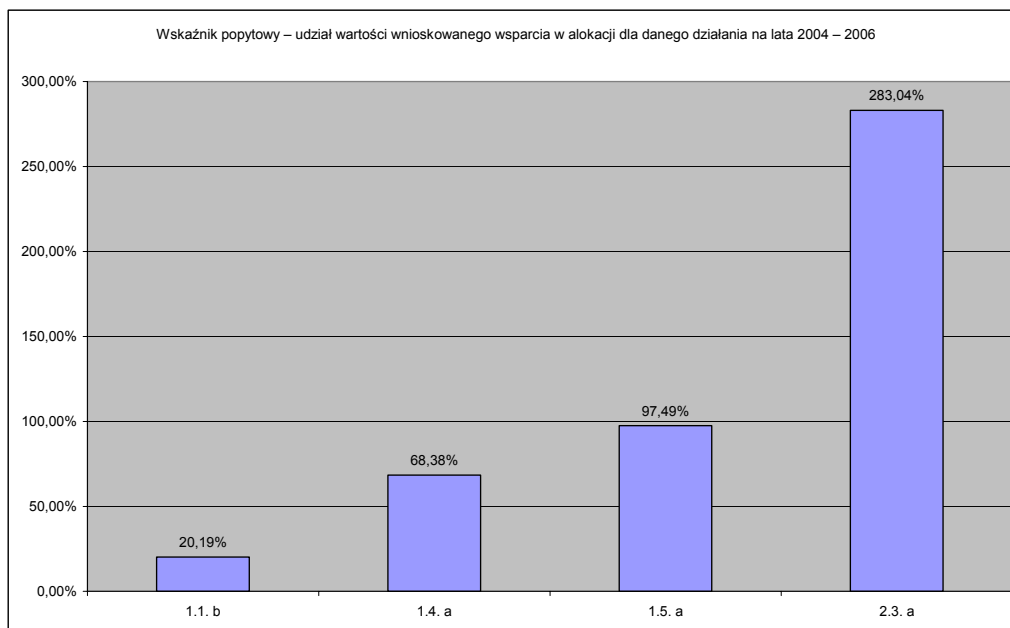
Z zaprezentowanego powyżej wykresu wynika, że jeśli proces wydatkowania i płatności będzie przebiegał zgodnie z przedstawionymi założeniami to na koniec 2008 roku różnica pomiędzy alokacją na schemat a Działania 1.2a płatnościami wyniesie ok. 200 mln zł. Jeśli do tego doliczymy czas konieczny na przepływ dokumentów pomiędzy Instytucją Wdrażającą a Instytucją Płatniczą (szacunkowo 1 do 2 miesięcy) różnica między przyznaną w tym Działaniu alokacją a przedstawionymi KE wydatkami, które będą mogły zostać zrefundowane z EFS, wzrośnie o kolejne kilkadziesiąt milionów zł. Kwoty te, zgodnie z zasadą n+2 zostaną przez Polskę utracone.

Ten czarny scenariusz może się oczywiście nie sprawdzić. Z przedstawionego powyżej prostego modelu widać jednak wyraźnie, że warunkiem koniecznym aby się nie sprawdził jest przyspieszenie procesu wydatkowania i płatności.

Proces wydatkowania środków przez beneficjentów rozpoczyna się z chwilą podpisania umowy i rozpoczęcia realizacji projektu, niewątpliwie więc jego przyspieszenie jest uwarunkowane przyspieszeniem procesu kontraktowania.

Dynamika kontraktowania zależy nie tylko od tego jak długo trwa proces kontraktowania i czy występują w nim opóźnienia. Te czynniki są szeroko dyskutowane w rozdziale 3.2.1. Ocena procesu kontraktowania. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, jak dynamika procesu kontraktowania uwarunkowana jest „popytem” potencjalnych projektodawców i jakością wniosków w schematach konkursowych. Pod tym względem dobrej ilustracji dostarcza schemat a w Działaniu 2.3 wdrażany przez PARP, gdzie popyt mierzony liczbą wniosków i łączną kwotą wnioskowanych dotacji jest duży – w pierwszych dwóch konkursach złożono wnioski na kwotę przekraczającą alokację 2004 r. (przeznaczoną do wydatkowania w latach 2004 -2006) na to Działanie. Niestety po ocenie formalnej i merytorycznej do realizacji zostało zakwalifikowane tylko 10% wniosków. Potwierdza to z jednej strony powtarzającą się w wywiadach z pracownikami Instytucji Wdrażających tezę, że jakość wniosków beneficjentów jest niska, ale też od razu dodajmy, niska w stosunku do wymagań i oczekiwań Instytucji Wdrażających. Zachodzi więc pytanie, czy te wymagania po pierwsze nie są za wysokie w stosunku do obecnego stanu wiedzy i umiejętności projektodawców, i po drugie, czy te wymagania zostały jasno i klarownie zakomunikowane potencjalnym projektodawcom. Te zagadnienia są przedmiotem badania w Fазie III. Na obecnym etapie możemy tylko zwrócić uwagę, że niska jakość wniosków, niezależnie od tego „po czyjej stronie leży wina”, powoduje obniżenie dynamiki kontraktowania. Nie dysponujemy pełnymi danymi dotyczącymi trzeciego konkursu, ale z informacji otrzymanych z PARP wynika, że tym razem znacznie więcej wniosków spełnia stawiane im wymagania. Wynika to z procesu uczenia się projektodawców, który częściowo jest stymulowany przez PARP, a częściowo jest procesem samoistnym. Biorąc więc pod uwagę wysoki popyt i stopniową poprawę jakości wniosków można założyć, że w tym schemacie nie ma zagrożenia zakontraktowania środków na czas. Gorzej sytuacja wygląda natomiast w schematach, w których popyt mierzony łączną kwotą złożonych wniosków jest dość skromny, z tego tylko niewielka część wniosków zostaje skierowana do realizacji (np. schematy 1.1b i 1.4 a). W tych schematach wysiłek Instytucji Wdrażających musi się skupić na dwóch kwestiach – promocji schematów wśród potencjalnych beneficjentów i współpracy z nimi w celu zmniejszeniu odsetka wniosków nie spełniających wymagań formalnych i merytorycznych.

W przypadku procesu płatności, którego szybkość zależy od czasochłonności i płynności czynności związanych z weryfikacją wniosków o płatność, nie sądzimy aby przyspieszenie mogło to nastąpić przez prostą mobilizację służb finansowych. Obserwowane obecnie dość duże opóźnienia wystąpiły w okresie, gdy spływają dopiero pierwsze, nieliczne wnioski o płatność. Trudno więc sobie wyobrazić, że z czasem, kiedy tych wniosków będzie znacznie więcej opóźnienia zmaleją. Konieczne są więc bardziej radykalne rozwiązania w tym zakresie. Propozycje zmian sposobu weryfikacji wniosków o płatność przedstawiliśmy w Rozdziale 3.2.2. Ocena przepływów finansowych.



Dla pełniejszego obrazu jak wygląda to zjawisko dla całego programu SPO RZL dodajmy, że proste podzielenie pozostałej do wydatkowania kwoty przez liczbę kwartałów, które

pozostały do końca realizacji programu, daje kwotę 600 mln zł które muszą być wydatkowane kwartalnie przez beneficjentów. Do końca II kwartału 2005 r. beneficjenci programu zgłosili wnioski o płatność na łączną kwotę nieco przekraczającą 300 mln zł.

4. Ocena systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL (wnioski i rekomendacje)

Celem oceny systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL było znalezienie odpowiedzi na pytania:

- Czy możliwe są alternatywne rozwiązania systemowe, które pozwoliłyby na większą skuteczność i efektywność systemu zarządzania i wdrażania?
- Czy zadania są wykonywane skutecznie, efektywnie, w sposób zapewniający bezpieczeństwo środków publicznych oraz zachowanie zasad przejrzystości, i partnerstwa?
- Które z problemów występujących przy zarządzaniu i wdrażaniu programu są najistotniejsze, jakie są ich przyczyny i jakie są możliwości zapobiegania im?
- Czy system jest spójny?

Czy możliwe są alternatywne rozwiązania systemowe, które pozwoliłyby na większą skuteczność i efektywność systemu zarządzania i wdrażania?

Analiza przyjętych rozwiązań prawno systemowych w Polsce w zakresie systemu wdrażania Funduszy Strukturalnych wykazuje na kilka obszarów wpływających na zmniejszenie skuteczności i efektywności systemu zarządzania i wdrażania. Dotyczy to przede wszystkim następujących kwestii:

Otoczenie prawne

Nadmierne przeregulowanie systemu

Przyjęcie zasady, że treść dokumentów szczebla operacyjnego (umowy, wnioski, sprawozdania) przyjmowana jest w formie rozporządzeń stanowi, w opinii większości respondentów badania, jak i samych ewaluatorów, jedną z najważniejszych barier wdrażania SPO RZL, gdyż nie pozwala na szybkie reagowanie Instytucji Zarządzającej na pojawiające się w trakcie wdrażania problemy. Co więcej brak realnej możliwości szybkiego reagowania na pojawiające się bariery we wdrażaniu rodzi postawę szukania sposobów „życia z problemem” niż poszukiwania rozwiązań doskonalących system.

Wydaje się, że prostym rozwiązaniem, możliwym do natychmiastowego wdrożenia byłoby uelastycznienie rozporządzeń dotyczących treści dokumentów szczebla operacyjnego: wzoru umowy, wzoru wniosku i sprawozdania. Pozwoliłoby to na szybsze i elastyczne reagowanie systemu na problemy i trudności napotkane w trakcie wdrażania a także praktyczne doskonalenie sprawdzanych w działaniu rozwiązań.

Spójność prawa

W przypadku SPO RZL przyjęto, że beneficjent otrzyma od Instytucji Wdrażającej środki na realizację swojego projektu z funduszy publicznych, a po udokumentowaniu przez niego wydatkowania tych środków możliwe będzie wnioskowanie do Komisji Europejskiej przez odpowiednie instytucje o zwrot z EFS.

Rozwiązanie to wymaga zarówno zmobilizowania środków publicznych, jak i przygotowania spójnego systemu prawnego pozwalającego na uznanie za kwalifikowalne realizowanych działań i ponoszonych kosztów, a także trybu udzielania pomocy zarówno przez akty prawne regulujące sposób wdrażania funduszy strukturalnych w UE, jak i akty prawne regulujące

udzielanie tej pomocy ze środków publicznych z których te działania są prefinansowane w Polsce.

Można przyjąć, że opóźnienia w realizacji SPO RZL wynikające z braku spójności pomiędzy aktami prawnymi regulującymi wdrażanie SPO RZL a aktami prawnymi regulującymi finansowanie tych działań z krajowych środków publicznych wyniosły średnio około 6 miesięcy. Mimo, że pierwsze projekty zatwierdzone zostały w marcu i kwietniu 2004 r., ogłaszanie konkursów oraz faktyczna realizacja projektów rozszerzonych/własnych Instytucji Wdrażających rozpoczęła się w pełni dopiero we wrześniu a nawet w grudniu 2004 r.

System instytucjonalny

Instytucje Pośredniczące

Instytucje pośredniczące, w zamyśle programujących kształt systemu wdrażania FS w Polsce miały pełnić funkcję nadzoru merytorycznego nad tymi obszarami objętymi wsparciem w ramach danego programu operacyjnego, które pozostają w gestii resortów innych niż te, w których usytuowane są instytucje zarządzające. Dzięki temu m.in. realizowana miała być zasada partnerstwa w zarządzaniu środkami SPO RZL. Nie towarzyszyło temu jednak wyposażenie Instytucji Pośredniczących w kompetencje pozwalające na praktyczne wprowadzenie w życie tej zasady.

W rezultacie Instytucje Pośredniczące mimo, że wykonują przypisane im zadania w sposób nie odbiegający skutecznością i efektywnością od innych instytucji, powodują obniżenie efektywności całego systemu poprzez:

- wydłużenie czasu trwania procesów, przede wszystkim procesu przepływów finansowych i procesu dostępu do informacji zarządczej z systemu sprawozdawczości,
- powielanie czynności kontrolnych prowadzonych przez inne instytucje i dublowanie własnych czynności kontrolnych w przypadku procesu przepływów finansowych

W związku z tym rekomendujemy aby w przyszłym systemie wdrażania nie wprowadzać do struktury zarządzania instytucji pełniącej rolę pośrednika pomiędzy instytucjami wdrażającymi a instytucjami zarządzającymi.

Kwestia nadzoru merytorycznego nad obszarami leżącymi w gestii różnych resortów, powinna być, jak się wydaje, rozwiązana poprzez podział programów operacyjnych na mniejsze, charakteryzujące się większą jednolitością tematyczną i stąd możliwe do samodzielnego wdrażania przez odpowiednie ministerstwa.

W obecnym systemie wdrażania wzmocnienie roli merytorycznej Instytucji Pośredniczących w zarządzaniu SPO RZL mogłoby nastąpić poprzez wyposażenie ich w kompetencje zatwierdzania projektu Ramowego Planu Realizacji Działania, zanim zostanie on przedstawiony do opinii Komitetu Sterującego i ostatecznego zatwierdzenia przez instytucję Zarządzającą. Ramowy Plan Realizacji Działania przygotowywany przez Instytucję Wdrażającą określa:

- tryb wyboru projektów: (konkursowy lub/i pozakonkursowy),
- harmonogram i zakres ogłaszanych konkursów,
- alokację finansową na poszczególne schematy oraz
- preferowane typy projektów na dany rok budżetowy oraz uszczegółowienie kryteriów oceny projektów w ramach kryteriów określonych w UP SPO RZL.

Komitety Sterujące

Wyłączenie z zakresu kompetencji Komitetów Sterujących opiniowania projektów w procedurze konkursowej ograniczyło możliwość realizacji zasady partnerstwa w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL. Z punktu widzenia efektywności wdrażania oceniamy jednak tę decyzję jako słuszną. Kompetencje „sterujące” w tym zakresie posiada Komitet Monitorujący, który akceptuje kryteria wyboru projektów (przyjmując Uzupełnienie Programu).

Wydaje się, że pozostawienie kompetencji w KS w zakresie opiniowania projektów w procedurze pozakonkursowej nie daje możliwości rzeczywistego wpływu na cele i zakres tych projektów, gdyż są one dobrze zdefiniowane w dokumentach programowych.

Komitety Sterujące mają możliwość rzeczywistego wpływania na decyzje strategiczne dotyczące wdrażania programu poprzez opiniowanie Ramowych Planów Realizacji Działań, będących dokumentem planistycznym Instytucji Wdrażających i stanowiących załącznik do umów finansowania pomiędzy Instytucji Zarządzającej i Instytucji Wdrażającej. W praktyce jednak Komitety Sterujące nie wykorzystują tego instrumentu.

Wydaje się więc, że w praktyce Komitety Sterujące w programie SPO RZL pełnią funkcję kontrolno-monitorującą dublując w ten sposób kompetencje innych instytucji tworzących system m.in. Komitetu Monitorującego. Komitet Monitorujący, w skład którego wchodzi partnerzy społeczno-gospodarczy jest odpowiedzialny za jakość i efektywność realizacji pomocy. Funkcje te realizuje m.in. poprzez monitorowanie procesu wdrażania na podstawie danych z systemu sprawozdawczości. Wydaje się więc, że możliwe i celowe byłoby przesunięcie w przyszłym systemie wdrażania kompetencji opiniowania planów wdrażania do Komitetu Monitorującego, tak aby członkowie komitetu mieli pełny obraz zarówno planów jak i ich realizacji. Zdajemy sobie jednak sprawę, że wymaga to rozwiązania wielu kwestii organizacyjnych – Komitet Monitorujący w obecnym kształcie (liczba członków i częstość spotkań) nie byłby w stanie działać skutecznie. Rozwiązaniem byłoby powołanie wielu podkomitetów monitorujących, które łączyłyby kompetencje obecnych komitetów monitorujących i sterujących. Takie podkomitety funkcjonowały już w przypadku funduszy przedakcesyjnych.

Czy zadania są wykonywane przez system zarządzania i wdrażania skutecznie, efektywnie, w sposób zapewniający bezpieczeństwo środków publicznych oraz zachowanie zasad przejrzystości, i partnerstwa?

Skuteczność osiągnięcia celów operacyjnych

Zadania systemu zarządzania i wdrażania mogą być oceniane w dwóch aspektach:

- skuteczności osiągnięcia celów operacyjnych,
- skuteczności osiągnięcia celów programowych

Miarą skuteczności osiągnięcia celów operacyjnych będzie stan zaawansowania kontraktowania i wydatkowania programu. Wyniki przeprowadzonej analizy wykazują, iż na koniec II kwartału 2005 r. wartość wydatków poniesionych przez beneficjentów w ramach realizowanych projektów wyniosła 3,98% ogółu alokacji SPO RZL. W przypadku dokonanych płatności wartość ta ukształtowała się na poziomie 0,98%. Plany wydatkowania nie zostały wykonane w 2004 roku i nie będą prawdopodobnie wykonane także w roku bieżącym (wartość poniesionych wydatków w roku 2004 stanowiła jedynie 1,21% planu wydatków na

rok 2004, natomiast dla roku 2005 - na koniec półrocza wyniosła 1,87% wartości planów określonych w Ramowych Planach Realizacji Działań)

W tym kontekście ogólna ocena skuteczności wdrażania SPO RZL dla całego systemu wdrażania jest niesatysfakcjonująca

Odpowiedzialność za ten stan rzeczy spada, z racji całościowego nadzoru nad programem, na Instytucje Zarządzającą. Trzeba przy tym zaznaczyć, że część opóźnień wynika z niedoskonałości otoczenia prawnego w Polsce i przyjętych rozwiązań systemowo-prawnych (w szczególności przyjęcie zasady regulacji sposobu wdrażania programu za pomocą rozporządzeń) o czym była mowa powyżej. Niemniej jednak zdaniem ewaluatorów daje się zauważyć pewną inercję w reakcjach Instytucji Zarządzającej na niepokojące sygnały płynące od Instytucji Wdrażających. Jak wspomnieliśmy w innym miejscu, antycypowane trudności w uzyskiwaniu zmian dokumentów programowych przyjmowanych w formie aktów prawnych o randze rozporządzenia owocują raczej postawą „życia z problemami” niż próbą usuwania barier i doskonalenia systemu (przykład – do tej pory nie zmieniono zapisów Uzupełnienia Programu w Priorytecie 3 uniemożliwiających uznanie za kwalifikowalne kosztów ekspertów zewnętrznych wykorzystywanych do oceny wniosków w schematach konkursowych, które są w sposób oczywisty błędne).

Skuteczność osiągnięcia celów programowych

W związku z niewielkim zaawansowaniem programu i niedużą liczbą faktycznie realizowanych projektów trudno ocenić skuteczność programu w chwili obecnej. Można oceniać skuteczność tych działań, które są zakończone lub mocno zaawansowane. Ocena osiągnięcia wskaźników produktów w działaniach 1.2 i 1.3 jest dobra. Zadowolające są też wskaźniki rezultatów.

Efektywność kosztowa zarządzania programem

Efektywność kosztową zarządzania programem scharakteryzowaliśmy proporcją średnich kosztów administrowania do planowanych wydatków. Biorąc pod uwagę lata 2004 – 2006 wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 1,45%. Biorąc pod uwagę wyłącznie dane dotyczące Instytucji Wdrażających Działania 1.2 i 1.3 (realizowane przez WUP-y) wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 2,02%.

Jest on stosunkowo niski biorąc za miarę odniesienia np. do poziomu kosztów administrowania programami przedakcesyjnymi przez agencje wdrażające, który ustalił się „historycznie” na poziomie 5% do 7 % budżetu programu. Podobny poziom kosztów zarządzania, co prawda w przypadku programów innowacyjnych, przewiduje Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 wg. którego „*Dla Inicjatyw Wspólnotowych, działań innowacyjnych i specjalnego programu PEACE II, limit <poziomu kosztów zarządzania programem> powinien wynosić 5% całkowitego udziału funduszy strukturalnych.*”

Rotacja pracowników jest bardzo ważnym problemem systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL. Przyczyną jest narastająca frustracja młodych, dobrze wykształconych pracowników, którzy mają poczucie, że pracują intensywnie i z zaangażowaniem, a nie są stosownie do tego wynagradzani. Rotacja pracowników jest kosztowna - nowi pracownicy wymagają intensywnych szkoleń i wzmożonego nadzoru dopóki nie nabiorą doświadczenia. Wiąże się to konkretnymi kosztami, które ponosi system, nie mówiąc już o zmniejszeniu efektywności i zwiększeniu poziomu ryzyka związanego z brakiem doświadczenia nowej kadry. W tej sytuacji warto zastanowić się nad zwiększeniem budżetu operacyjnego Instytucji Wdrażających i bardziej kompleksową polityką kadrowo-płacową i rozwoju zasobów ludzkich (np. ścieżki kariery) w instytucjach zarządzających i wdrażających SPO RZL.

Efektywność osiągnięcia celów programu.

Porównując niski poziom wydatkowania i nieco wyższy poziom wykonania wskaźników produktu można wnioskować, że efektywność osiągnięcia celów programu, w odniesieniu do poziomu produktów i rezultatów jest lepsza niż zakładano. Na tym etapie jednak bardzo trudno jest przesądzać o tym czy tendencja ta się utrzyma.

Bezpieczeństwo środków

Przyjęte rozwiązania w zakresie nadzoru nad prawidłowym wydatkowaniem środków nie budzą zastrzeżeń. Odnosimy wręcz wrażenie, że system jest bardziej nastawiony na kontrolę niż tego wymagają istniejące procedury. Przykładowo odnotowaliśmy praktykę uzupełniania przez Instytucje Wdrażające dokumentacji aplikacyjnej o dodatkowe załączniki, precyzyjniej niż standardowe, opisujące budżet projektów zgłaszanych przez wnioskujących. Dodatkowe funkcje kontrolne pełnią też Instytucje Pośredniczące – stanowiąc trzeci stopień kontroli kwalifikowalności wydatków.

Jednocześnie zwracamy uwagę, że przy obecnym braku spójności systemu monitorowania merytorycznego projektów z płatnościami, podstawowa zasada monitorowania i zarządzania finansami projektów, zgodnie z którą dokonywanie płatności jest uzależnione od postępu realizacji projektu, w przypadku SPO RZL nie może zostać zastosowana. Przy podejmowaniu decyzji o zaakceptowaniu wniosku o płatność, Instytucja Wdrażająca opiera się na bardzo szczegółowej informacji finansowej i stosunkowo skromnej informacji merytorycznej. Ta dostępna jest w sprawozdaniu z realizacji projektu. Biorąc jednakże pod uwagę różny harmonogram przygotowywania obu typów raportu, Instytucja Wdrażająca nie może skorzystać ze sprawozdań merytorycznych, opracowywanych w trybie kwartalnym, w sytuacji gdy wnioski o płatność mogą być przesyłane co miesiąc. Nie ma też procedur zobowiązujących służby finansowe do zapoznania się z zawartością sprawozdań merytorycznych ani konsultowania decyzji dotyczących płatności

Rekomendujemy sprzężenie systemu monitoringu merytorycznego z systemem wnioskowania o płatność. Może to nastąpić w drodze uregulowań proceduralnych zobowiązujących służby finansowe do uwzględniania przed podjęciem decyzji treści raportów merytorycznych.

Przejrzystość

Przejrzystość przyznawania pomocy oznacza równy dostęp potencjalnych beneficjentów do pomocy w tym dostęp do informacji - ten aspekt spełniania przez system zasady przejrzystości będzie analizowany w Fазie III badania.

Przejrzystość oznacza także jasne i jednoznaczne, niedyskryminujące kryteria przyznawania pomocy. Odnosi się to głównie do etapu kontraktowania. W procedurze konkursowej zachowane są główne zasady przejrzystości wyboru wniosków. Decyzje podejmowane są przez komisje, złożone przez niezależnych ewaluatorów, istnieją publicznie znane kryteria przyznawania pomocy, istnieje odpowiedni nadzór nad tym procesem. To co jedynie może budzić wątpliwości to nie do końca zrozumiałe kryteria oceny wniosków i brak ich jednolitej interpretacji. Przejrzyste kryteria to przecież takie, które obie strony – oceniający i oceniany - rozumieją w ten sam sposób. Ta kwestia będzie analizowana w Fазie III badania.

Partnerstwo

Zasada partnerstwa w zarządzaniu programami finansowanymi z funduszy strukturalnych może być analizowana pod różnymi kątami. Podstawowa płaszczyzna analizy dotyczyć będzie roli partnerów społeczno-ekonomicznych w zarządzaniu i wdrażaniu SPO RZL. Realizują oni praktycznie tę zasadę poprzez uczestnictwo w Komitetach Sterujących i Komitecie Monitorującym.

Skuteczność działania Komitetu Monitorującego i Komitetów Sterujących zależy od: po pierwsze kompetencji w jakie zostały wyposażone, po drugie, czy są rzeczywistymi reprezentantami środowisk społeczno-gospodarczych i wreszcie po trzecie od ich aktywności w realizacji powierzonych im zadań.

Kompetencje Komitetów Sterujących w tym zakresie zostały omówione już wcześniej. Jak wspomnieliśmy Komitety Sterujące mają możliwość rzeczywistego wpływania na decyzje strategiczne dotyczące wdrażania programu poprzez opiniowanie Ramowych Planów Realizacji Działań, będących dokumentem planistycznym Instytucji Wdrażających i stanowiących załącznik do umów finansowania pomiędzy Instytucją Zarządzającą i Instytucją Wdrażającą. Komitety Monitorujące zostały wyposażone w szereg uprawnień pozwalających na rzeczywiste wpływanie na kształt programu (m.in. przyjmują kryteria wyboru wniosków zapisane w Uzupelnieniu Programu, mogą wprowadzać zmiany do Uzupelnienia Programu)

Analiza aktywności członków Komitetów Sterujących i monitorujących wskazuje na większą skuteczność tych ostatnich w wypełnianiu przypisanych im zadań. Kwestią otwartą pozostaje pytanie na ile przedstawiciele instytucji reprezentowanych w komitetach rzeczywiście reprezentują swoje środowiska. Nie odnotowaliśmy żadnych przykładów „zorganizowanego” konsultowania opinii członków komitetów z reprezentowanymi przez siebie środowiskami.

Czy występują opóźnienia we wdrażaniu programu i jakie są ich przyczyny i perspektywy ich nadrobienia?

Przeprowadzona analiza wykazała, iż na koniec analizowanego okresu (II kwartał 2004 - II kwartał 2005), stopień zakontraktowania środków wyniósł 36,70% ogółu kwoty alokacji dla SPO RZL na lata 2004 – 2006, wynoszącej 7.942.565.495,00 zł. Należy zaznaczyć, iż w przeciągu roku 2004 zakontraktowano ogółem 29,30% wartości planowanych zobowiązań, natomiast w pierwszym kwartale 2005 roku – kolejne 7,40%. Poziom zakontraktowania można by uznać za właściwy (gdyby nadal kontraktowano prawie 30% rocznie to wszystkie środki zostałyby zakontraktowane do końca 2006 roku), w rzeczywistości jednak wnioskowanie na podstawie tego wskaźnika jest nieco mylące. Należy pamiętać, że zgodnie z przyjętymi definicjami wskaźników w systemie sprawozdawczości SPO RZL, liczby raportowane w sprawozdaniach obejmują zarówno wartość podpisanych umów będących wynikiem procedury konkursowej, jak i wartość przyjętych do realizacji decyzją Instytucji Zarządzającej projektów zaakceptowanych w procedurze pozakonkursowej.

Niezależnie od tego jak niskie lub wysokie mogą nam się wydawać osiągnięte dotychczas wskaźniki, miarą odniesienia poprawności procesu wdrażania programu będzie porównanie obserwowanych wskaźników z planami. Dane na ten temat znajdujemy w Ramowych Planach Realizacji Działań, gdzie Instytucje Wdrażające podają planowane na dany rok wskaźniki zobowiązań i płatności. Z porównania wynika, że co prawda w 2004 roku wykonano 118% planu rocznego, ale w pierwszym półroczu 2005 roku już tylko 10% planu na 2005 rok.

Wyniki przeprowadzonej analizy wykazują, iż na koniec II kwartału 2005 r. wartość wydatków poniesionych przez beneficjentów w ramach realizowanych projektów wyniosła 3,98% ogółu alokacji SPO RZL. Największe wydatki beneficjentów, ok. 10% przewidywanego budżetu, obserwujemy w schematach 1.2a i 1.3a, które są wdrażane najdłużej. Pozostałe Działania są na bardzo wstępnym etapie wydatkowania.

W przypadku płatności wartość dokonanych na koniec płatności na koniec II kwartału 2005 r. ukształtowała się na poziomie 0,98% całkowitego budżetu, przy czym w Priorytecie 2 nie zanotowano jeszcze żadnych płatności.

Poszukując przyczyn tak niskiego poziomu wydatkowania i płatności trzeba przeanalizować cały proces cyklu projektowego. Schematycznie pokazuje go następujący rysunek. Cykl ten rozpoczyna się od złożenia wniosku, jego oceny i akceptacji, potem następuje podpisanie umowy, rozpoczęcie i realizacja działań przez beneficjentów. Ponoszone przez nich wydatki są przedkładane Instytucjom Wdrażającym w formie wniosku o płatność. Instytucje wdrażające weryfikują poprawność wniosku o płatność i następuje wypłata beneficjentom kolejnej transzy środków. Dalsza część procesu dotyczy refundacji środków przez Komisję Europejską. Od płynności tego procesu zależy z kolei czy poniesione w trakcie realizacji SPO RZL wydatki zostaną zrefundowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Z ogólnych zasad finansowania działań i przepływów finansowych, wynika stosowanie tzw. zasady „n+2”. Zgodnie z tą zasadą Komisja anuluje część zobowiązań, jeżeli nie otrzyma do końca drugiego roku po roku zaciągnięcia zobowiązania wniosku o płatność. Jednocześnie o tę kwotę zostanie obniżony wkład funduszu. Oznacza to, że jeżeli sumaryczna kwota wniosków o płatność złożonych do Komisji do końca roku n+2, jest mniejsza od środków alokowanych, różnica jest tracona. Zatem opóźnienia w wydatkowaniu i raportowaniu wydatków do Komisji Europejskiej mogą skutkować utratą części środków przyznanych Polsce w kolejnych rocznych alokacjach. Pierwszy taki „punkt kontrolny” nastąpi w grudniu 2006 roku, kiedy to Polska będzie musiała wykazać wydatkowanie alokacji z roku 2004. Następne „punkty kontrolne” to grudzień 2007 i grudzień 2008.

Prosty zabieg polegający na podzieleniu pozostałej do wydatkowania kwoty przez liczbę kwartałów, które pozostały do końca realizacji programu, daje kwotę 600 mln zł które muszą być wydatkowane kwartalnie przez beneficjentów programu SPO RZL. Natomiast do końca II kwartału 2005 r. beneficjenci programu zgłosili wnioski o płatność na łączną kwotę nieco przekraczającą 300 mln zł. pokazuje to skalę wyzwania jakie stoi przed systemem zarządzania i wdrażania SPO RZL, jeśli środki z EFS mają zostać w pełni wykorzystane.

Aby tak się stało koniecznym jest przyspieszenie procesu wydatkowania i płatności.

Proces wydatkowania środków przez beneficjentów rozpoczyna się z chwilą podpisania umowy i rozpoczęcia realizacji projektu, niewątpliwie więc jego przyspieszenie jest uwarunkowane przyspieszeniem procesu kontraktowania. Dynamika kontraktowania zależy nie tylko od tego jak długo trwa proces kontraktowania i czy występują w nim opóźnienia. Te czynniki były szeroko dyskutowane w Rozdziale 3.2.1. Ocena procesu kontraktowania i będą podsumowane w dalszej części niniejszego rozdziału. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, jak dynamika procesu kontraktowania uwarunkowana jest „popytem” potencjalnych projektodawców i jakością wniosków w schematach konkursowych. Pod tym względem dobrej ilustracji dostarcza schemat 2.3a wdrażany przez PARP, gdzie popyt mierzony liczbą wniosków i łączną kwotą wnioskowanych dotacji jest duży – w pierwszych dwóch konkursach złożono wnioski na kwotę przekraczającą alokację 2004 r. (przeznaczoną do wydatkowania w latach 2004 -2006) na to Działanie. Niestety po ocenie formalnej i merytorycznej do dofinansowania zakwalifikowano tylko 10% wniosków. Powodem jest niska jakość wniosków, ale też od razu dodajmy, niska w stosunku do wymagań i oczekiwań Instytucji Wdrażających. Zachodzi więc pytanie, czy te wymagania po pierwsze nie są za wysokie w stosunku do obecnego stanu wiedzy i umiejętności projektodawców, i po drugie, czy te wymagania zostały jasno i klarownie zakomunikowane potencjalnym projektodawcom. Te zagadnienia są przedmiotem badania w Fазie III. Na obecnym etapie możemy tylko zwrócić uwagę, że niska jakość wniosków, niezależnie od tego „po czyjej stronie leży wina”, powoduje obniżenie dynamiki kontraktowania. Nie dysponujemy pełnymi danymi dotyczącymi trzeciego konkursu, ale z informacji otrzymanych z PARP wynika, że tym razem znacznie więcej wniosków spełnia stawiane im wymagania. Wynika to z procesu uczenia się projektodawców, który częściowo jest stymulowany przez PARP, a częściowo jest procesem samoistnym. Biorąc więc pod uwagę wysoki popyt i stopniową poprawę jakości wniosków można założyć, że w tym schemacie nie ma zagrożenia zakontraktowania środków na czas. Gorzej sytuacja wygląda w pozostałych schematach. Tam odsetek wniosków

zakwalifikowanych do dofinansowania jest niewiele wyższy, za to popyt mierzony łączną kwotą złożonych wniosków jest dużo niższy. W tych schematach wysiłek Instytucji Wdrażających musi się skupić na dwóch kwestiach – promocji schematów wśród potencjalnych beneficjentów i współpracy z nimi w celu zmniejszeniu odsetka wniosków nie spełniających wymagań formalnych i merytorycznych.

W przypadku procesu płatności, którego szybkość zależy od czasochłonności i płynności czynności związanych z weryfikacją wniosków o płatność, nie sądzimy aby przyspieszenie mogło to nastąpić przez prostą mobilizację służb finansowych. Obserwowane obecnie dość duże opóźnienia wystąpiły w okresie, gdy spływają dopiero pierwsze, nieliczne wnioski o płatność. Trudno więc sobie wyobrazić, że z czasem, kiedy tych wniosków będzie znacznie więcej opóźnienia zmaleją. Konieczne są więc bardziej radykalne rozwiązania w tym zakresie. Propozycje zmian sposobu weryfikacji wniosków o płatność przedstawiliśmy w Rozdziale 3.2.2. Ocena przepływów finansowych. Zostały one także przedstawione w dalszej części niniejszego rozdziału.

Które z problemów występujących przy zarządzaniu i wdrażaniu programu są najistotniejsze, jakie są ich przyczyny i jakie są możliwości zapobiegania im?

Czynniki obniżające skuteczność wdrażania w procesie kontraktowania – procedura konkursowa

W procesie kontraktowania w procedurze konkursowej zidentyfikowaliśmy szereg wąskich gardeł i problemów. Najważniejsze z nich to:

- spiętrzenia pracy związane z cyklicznością procesu aplikowania i brak zasobów pozwalających na rozwiązanie problemów ze spiętrzeniami pracy,

Konkursy zamknięte co do swej istoty powodują spiętrzenie prac w krótkim okresie. Rodzi to określone problemy organizacyjne w Instytucjach Wdrażających dotyczące przede wszystkim mobilizacji odpowiedniej liczby członków Komisji Oceny Projektów. Instytucje wdrażające nie dysponowały odpowiednią liczbą przeszkolonych osób, którzyby mogli czasowo wesprzeć KOP. Rozwiązaniem byłoby czasowe zatrudnienie ekspertów zewnętrznych, tzw. asesorów, którzy mogliby wesprzeć kadrowo KOP, gdyby jednak Instytucje Wdrażające dysponowały środkami na ten cel. Ekspert tacy, w zamierzeniu autorów Uzupełnienia Programu powinni być finansowani z „Pomocy technicznej”, jednak niefortunne słownictwo (doradztwo w zakresie „metod wyboru”, zamiast „wyboru”) użyte w Uzupełnienia Programu przekreśliło tę możliwość

Najprostsze rozwiązanie tej kwestii polegałoby na zmianie zapisów w Uzupełnieniu Programu, jednak konieczność przyjmowania zmiany w formie rozporządzenia i perspektywa związanych z tym trudności utrudniała podjęcie tej decyzji przez Instytucję Zarządzającą.

Chcielibyśmy w tym miejscu zauważyć, że jest to naszym zdaniem charakterystyczny przykład ilustrujący „reakcję” systemu zarządzania na usztywnienie reguł zarządzania poprzez wprowadzenie ich w postaci rozporządzeń. Zarządzający wykazali w tym i innych podobnych przypadkach zrozumiałą inercję we wprowadzaniu drobnych korekt do systemu, gdyż wymagały one uruchomienia długiej ścieżki legislacyjnej związanej ze zmianą odpowiedniego rozporządzenia. Zamiast tego zarządzający programem wykazują tendencję do poszukiwania i akceptowania rozwiązań zastępczych. W tym konkretnym przypadku doraźnym rozwiązaniem pozwalającym na zwiększenie stanu osobowego KOP było szersze interpretowanie zapisu mówiącego, że członkami KOP mogą być „przedstawiciele Instytucji Wdrażających” – uznano za takich, pracowników Regionalnych Instytucji Finansujących w przypadku Działania 2.3. Wiemy także, że forsowany jest pogląd, że za „przedstawicieli Instytucji Wdrażających” mogą być uważane dowolne osoby zatrudnione na umowy zlecenia przez te instytucje..

W celu uniknięcia spiętrzeń w ocenie wniosków zachęcamy do szerszego stosowania konkursów otwartych w połączeniu z intensywną akcją promocyjną dla beneficjentów, ukierunkowaną na składanie wniosków przez cały dopuszczalny okres. Postulujemy także jak najszybsze zmienienie wadliwego zapisu w UP SPO RZL tak aby umożliwić finansowanie ekspertów zewnętrznych do pomocy przy ocenie wniosków.

- jakość projektów i dokumentów otrzymywanych od beneficjentów, oraz problemy w komunikacji z beneficjentami,

Respondenci ze wszystkich Instytucji Wdrażających zgodnie podkreślali niską jakość wniosków składanych przez beneficjentów. Najczęstsze zarzuty dotyczyły braku umiejętności skompletowania załączników, właściwego ich parafowania i podpisania, właściwego wypełnienia wszystkich pól wniosku. Podkreślano też słabą jakość merytoryczną wniosków, przejawiającą się w braku spójności wewnętrznej prezentowanych projektów, niewystarczającej precyzję w określaniu budżetów, braku spójności budżetów z działaniami i rezultatami, braku spójności celów projektów z celami Działań w ramach których projekty miały być finansowane. Ten rozdźwięk pomiędzy wysokimi wymaganiami stawianymi przez program, które w naszym odczuciu były dodatkowo wzmacniane przez indywidualne podejście niektórych Instytucji Wdrażających i KOP jest, według zespołu ewaluacyjnego, bardzo istotną barierą wdrażania SPO RZL. Stała się ona przyczyną nie tylko znacznego obniżenia dynamiki kontraktowania środków omawianego już wcześniej, ale jest także przyczyną opóźnień w procesie oceny wniosków.

Zwracamy uwagę na ten problem, gdyż powtórzył się on w kolejnej fazie kontraktowania - podpisywania umów z beneficjentami, którym przyznano dotację, a pierwsze sygnały o jakości napływających wniosków o płatność sugerują, że będzie on barierą w kolejnych etapach wdrażania programu. Poświęcimy temu problemowi szczególną uwagę w Fазie III badania.

Czynniki obniżające skuteczność wdrażania w procesie kontraktowania – procedura pozakonkursowa

Zidentyfikowano szereg barier, które obniżają skuteczność procesu kontraktowania. Dotyczą one głównie etapu wyłaniania wykonawców w procedurze przetargowej:

- niedostateczna jakość dokumentacji przetargowej będąca skutkiem brak umiejętności w konstruowaniu Specyfikacji istotnych warunków zamówienia, które sprostająby wymogom ustawy, celów poszczególnych projektów oraz realiom uwarunkowań rynkowych,
- mało efektywne lub błędne dobieranie trybu do skali i przedmiotu zamówienia
- brak zasobów w służbach zajmujących się zamówieniami publicznymi w instytucjach macierzystych IW do zwiększonej skali działań związanych z obsługą IW w zakresie zamówień publicznych,
- brak możliwości wsparcia kadrowego i merytorycznego służb zajmujących się zamówieniami publicznymi w instytucjach macierzystych IW z Pomocy technicznej

Według naszej oceny trudności w stosowaniu ustawy w Instytucjach Wdrażających w równym stopniu wynikają z obiektywnych cech stanu prawnego; jak i z występujących braków umiejętności i doświadczenia po stronie oferentów oraz kadr prowadzących postępowania u zamawiających.

Działania naprawcze odnoszące się do Instytucji Wdrażających realizujących projekty własne w tym trybie powinny być zaprojektowane indywidualnie, odpowiednio dotycząc szkoleń i doradztwa zewnętrznego. Należy też usunąć bariery i szerzej wykorzystywać środki pomocy technicznej w zakresie wsparcia eksperckiego komórek zajmujących się przygotowaniem dokumentacji przetargowej i prowadzących postępowanie

Czynniki obniżające skuteczność wdrażania w procesie przepływów finansowych

Opóźnienia w procesie przepływu dokumentów potwierdzających dokonanie wydatków występują na wszystkich szczeblach struktury systemu wdrażania SPO RZL. Standardowa procedura przewiduje, że czas przepływu dokumentów związanych z refundacją środków wynosi około 3,5 miesiąca. W rzeczywistości „średni” czas przepływu dokumentów potwierdzających wydatki przez cały system wynosi około 6 miesięcy.

Czas ten jest niezwykle istotny, wyznacza bowiem rzeczywisty „punkt kontrolny” wydatków dla beneficjentów wynikający z zasady $n+2$, który, przyjmując 6 miesięcy jako „średni” czas przepływu dokumentów, wypada nie w grudniu lecz, odpowiednio, w czerwcu 2006, czerwcu 2007 i czerwcu 2008 dla kolejnych alokacji rocznych. Innymi słowy ostateczne wydatki jakie poniosą beneficjenci, które będą mogły zostać uznane przez Komisję za poniesione w ramach alokacji 2004 r. powinny nastąpić nie później niż do końca czerwca 2006. Jeśli poniesione i zraportowane do końca grudnia 2006 r. wydatki będą niższe niż przyznana alokacja, pozostałe środki zostaną utracone.

Główne przyczyny opóźnień to:

- jakość dokumentów otrzymywanych od beneficjentów,
- liczba dokumentów pomocniczych dokumentujących wydatki podlegających kontroli, które powodują spiętrzenia pracy
- liczba punktów kontroli kwalifikowalności wydatków w procesie i dublowanie czynności kontrolnych

Wydaje się, że etap weryfikacji wydatków przez Instytucje Wdrażające może się stać w przyszłości poważną barierą w procesie refundacji środków. Już w tej chwili, kiedy spływa jeszcze niewiele wniosków o płatność, opóźnienia w procesie weryfikacji dokumentów sięgają w niektórych przypadkach 30 dni. Liczba wniosków o płatność będzie, mamy nadzieję, szybko rosła. Zachodzi uzasadniona obawa, że przy ograniczonych zasobach służb finansowych Instytucji Wdrażających okaże się to wąskim gardłem procesu i opóźnienia wzrosną.

Rekomendujemy wprowadzenie zasady miesięcznego przekazywania wniosków o płatność i co ważniejsze wniosków o refundację, co powinno wpłynąć korzystnie na sprawność raportowania wydatków do Komisji Europejskiej.

Wydaje się także, że bez szkody dla bezpieczeństwa środków, można zrezygnować w Instytucji Pośredniczącej z kontroli wniosku o refundację środków w schematach konkursowych – pozostaną i tak dwa punkty kontroli – w Instytucjach Wdrażających i instytucjach pośredniczących.

Postulujemy także wyłączenie Instytucji Pośredniczącej z kontroli środków w ramach projektów własnych Instytucji Wdrażających. W przypadku gdy Instytucja Wdrażająca jest jednocześnie ostatecznym odbiorcą (projektodawcą), Instytucja Pośrednicząca dokonuje oceny kwalifikowalności wydatków wykazanych we wniosku o płatność ostatecznego odbiorcy. Wprowadzenie tego szczebla kontroli wynika z przekonania, że IW nie może kontrolować wydatków przez siebie ponoszonych. Dotyczy to jednak specyficznych projektów, które wykonywane są przez wykonawców wyłonionych w procedurach

przetargowych. Struktura wydatków w tych projektach jest precyzyjnie opisana i zatwierdzana przez IZ na etapie decyzji o finansowaniu a przede wszystkim, wydatki te podlegają audytowi zewnętrznemu wykonywanemu przez biegłych rewidentów, których wykonanie jest obligatoryjnym wymaganiem zawartym w umowie z wykonawcami projektów.

Naszym zdaniem warto przemyśleć „filozofię” podejścia do kosztów kwalifikowanych. Obecna filozofia precyzyjnego dedefiniowywania co jest kwalifikowalne a co nie, grozi efektem „kuli śniegowej”. Każda nowa definicja budzi nowe wątpliwości, które muszą być dedefiniowane, te z kolei zrodzą nowe pytania... itd. Przykładem może być rozpowszechnione przez Instytucję Zarządzającą wyjaśnienie dotyczące wydatków związanych z podróżami beneficjentów ostatecznych mówiące, że koszt podróży własnym środkiem lokomocji będzie uznawany do wysokości kosztów transportu publicznego na tej samej trasie. Rodzi się od razu pytanie, jaki przyjąć pułap tego kosztu, jeśli na danej trasie nie ma transportu publicznego. Takie drobiazgowość definicje mają oczywiście swoje konsekwencje w pracochłonności procesu weryfikacji kosztów – przecież trzeba będzie sprawdzić, czy raportowany koszt nie przekroczył kosztów transportu publicznego na danej trasie.

Zapisy Uzupelnienia Programu nie są w tym zakresie sztywne; jest też kierunkowa wytyczna w dokumentach unijnych mówiąca, że koszty kwalifikowane to te koszty, które są niezbędne do realizacji przedsięwzięcia. Daje to możliwość zwiększenia roli Instytucji Wdrażających w zakresie oceny jaki koszt jest niezbędny a jaki nie. Można też wiele kosztów rozliczać na zasadzie ryczałtu. Z rozmów z Instytucją Zarządzającą wynika, że przyjęcie przez Instytucję Wdrażającą większej odpowiedzialności i inicjatywy w tym zakresie przyjęłaby z otwartymi ramionami. Jednocześnie Instytucje Wdrażające wyrażają wątpliwości czy mogą sobie pozwolić na jakąkolwiek inicjatywę w tym zakresie. Trudno w tej chwili rozstrzygnąć czy obecna postawa Instytucji Zarządzającej wynika z braku inicjatywy Instytucji Wdrażających, czy też ten brak inicjatywy jest odpowiedzią na szczegółowe interpretacje Instytucji Zarządzającej. Faktem jest, że w chwili obecnej jest wyraźna tendencja do coraz większego „usztyniania” systemu poprzez mnożenie interpretacji, które schodzą na coraz niższy poziom szczegółowości. Wydaje się, że Instytucja Zarządzająca, jeśli rzeczywiście popiera decentralizację decyzji w tym zakresie powinna przesyłać bardzo wyraźne sygnały do Instytucji Wdrażających, m.in. poprzez konsekwentną odmowę kolejnych rozstrzygnięć w tym zakresie.

Kwestią wartą rozważenia jest kwestia 100% kontroli przez Instytucje Wdrażające dokumentów pomocniczych załączanych do wniosku o płatność. Wydaje się, że nie ma powodu aby do tych środków nie stosować ogólnie obowiązujących zasad audytu finansowego, który, stosując analizę ryzyka, przestaje na kontroli próby a nie całości dostarczonej dokumentacji. W sposób oczywisty poprawiłoby to efektywność tego procesu. Badanie próby zamiast 100% dokumentów stwarza co prawda większe szanse na popełnienie błędu, jednak błąd ten, przy zastosowaniu odpowiednich procedur, jest kontrolowany (wyrażony tzw. poziomem ufności badania). Kwestia otwartą jest także pytanie, czy przeciążone pracą, w przypadku kontroli 100%, służby finansowe nie będą popełniać większych błędów lub stosować „próbkiowania” w sposób spontaniczny. Wydaje się więc, że wprowadzenie zasady próbkiowania przy weryfikacji dokumentacji załączanej do wniosków o płatność w sposób usystematyzowany, zaowocowałoby większą drożnością procesu refundacji przy zachowaniu kontrolowanego poziomu zaufania do wyników ich weryfikacji. Wymagałoby to natychmiastowego przygotowania służb finansowych Instytucji Wdrażających do stosowania metod analizy ryzyka i technik próbkiowania stosowanych przez audyt finansowy.

W przypadku działań prefinansowanych z Funduszu Pracy trudno zrozumieć dlaczego te same działania i koszty ich realizacji realizowane już wcześniej przez te same jednostki

(PUP) były sprawozdawane (i nadal są) w znacznie prostszy od obowiązującego w SPO RZL sposób. Jeśli do tej pory system kontroli tych środków nie budził zastrzeżeń, to rekomendujemy oparcie się w tym przypadku na stosowanych wcześniej zasadach raportowania dotyczącego poniesionych wydatków, bez konieczności weryfikowania dokumentów pomocniczych na poziomie Instytucji Wdrażających. Nie zwalniałoby to PUP z konieczności przygotowywania zestawień kosztów dołączanych do wniosków o płatność, lecz nie trzeba byłoby załączać do wniosków kopii dokumentów potwierdzających poniesienie kosztów (faktury i inne równoważne dowody). Jednocześnie WUP kontrolowałyby tylko kwalifikowalność kosztów na podstawie zestawień, podobnie jak to ma miejsce przy kontroli przez Instytucję Pośredniczącą wniosku o refundację Instytucji Wdrażającej. Podobną zasadę można by stosować również dla innych działań finansowanych z funduszy celowych (np. PFRON), których beneficjentami są jednostki sektora finansów publicznych.

Priorytetem powinno się też stać uruchomienie modułu finansowego SIMIK, który zawierałby generator wniosków płatniczych dla beneficjentów, tak, aby na podstawie ich wniosków możliwe było sporządzenie wniosku o refundację na poziomie Działania. Przyspieszyłoby to znacznie proces przepływu dokumentów w systemie.

Przyjęte rozwiązanie w umowach dofinansowania dotyczące możliwości występowania o kolejną transzę środków po wydatkowaniu 80% środków z poprzednich nierozliczonych dotychczas transz, biorąc pod uwagę czas akceptacji i przekazywania środków beneficjentom przez Instytucje Wdrażające, może skutkować utratą ich płynności finansowej.

Zagrożenie płynności finansowej może oznaczać w wielu przypadkach rezygnację z realizacji projektów, co będzie skutkowało obniżeniem absorpcji środków. Rekomendujemy więc obniżenie procentowego progu wydatków, które upoważniałyby do występowania o następną transzę środków.

Dostęp do informacji – bariery w dostępie do informacji zarządczej

W systemie monitorowania mamy do czynienia z dwoma typami informacji. Pierwszy to informacja niezbędna do bieżącej i ex-post oceny zgodności osiągnięć programu z jego celami, tu jesteśmy zdania, że niewielkie opóźnienia w generowaniu i analizie tych danych, nie mają wpływu na śledzenie ogólnej skuteczności programu - to co nas interesuje to rezultaty i oddziaływanie, a te i tak zwykle przesunięte są w czasie w stosunku do bieżących osiągnięć projektów (produktów) i nie są właściwym narzędziem interwencji w bieżące zarządzanie programem. Drugi typ informacji to informacje charakteryzujące dynamikę wdrażania programu, czyli wskaźniki charakteryzujące stopień zakontraktowania środków i stopień wydatkowania środków. Te informacje są kluczowe dla bieżącego monitoringu operacyjnego postępów realizacji programów.

Wydaje się, że w zamierzeniu twórców systemu monitorowania funduszy strukturalnych System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej SIMIK miał połączyć w jedno oba wspomniane typy informacji. Niestety system ten nie został do tej pory w pełni wdrożony, w związku z tym funkcjonujący system sprawozdawczości oparty na przepływie dokumentów przez kolejne szczeble systemu wdrażania, gdzie dane są pracownie agregowane i przekazywane wyżej, okazał się niewydolny. Nie wypełnia, naszym zdaniem, jednej ze swych podstawowych, z punktu widzenia zarządzania programem, funkcji – nie dostarcza na czas wiarygodnych danych niezbędnych do monitoringu operacyjnego programu. Dlatego w zarządzaniu SPO RZL obserwujemy tendencje do sięgania po niezbędną informację poza „oficjalnym” systemem sprawozdawczości. W chwili obecnej naliczyliśmy cztery niezależne procedury zbierania danych na temat wdrażania programu: (1) „Oficjalny” system sprawozdawczości „sprzężony” z (nie działającym) systemem SIMIK, (2) system

sprawozdawczości finansowej prowadzony na bazie danych generowanych w poprzednio wspomnianym systemie – zbieranie informacji przez Instytucje Zarządzającą w tym systemie, dotychczas realizowane „nieoficjalnie”, od momentu zaakceptowania nowej księgi procedur stanie się „oficjalnym” systemem sprawozdawczości w SPO RZL, dodajmy dublującym system powyżej opisany, (3) system ankietowania Instytucji Wdrażających realizowany na zamówienie Departamentu Koordynacji Podstaw wsparcia Wspólnoty, zbiera poprzez Instytucje Wdrażające, pośredniczące a następnie Instytucje Zarządzającą te same dane na temat zakontraktowania, kosztów i wydatkowania w systemie miesięcznym (poprzednie systemy działają w interwale kwartalnym), (4) funkcjonuje wreszcie system PEFS - Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego służący gromadzeniu danych na temat beneficjentów ostatecznych projektów i mający umożliwić badanie oddziaływania programu po upływie określonego czasu od jego zakończenia. W efekcie obciążenie obowiązkami związanymi ze sprawozdawczością rośnie, natomiast jakość danych pozostawia wiele do życzenia.

Krytycznie oceniamy też objętość sprawozdań, w szczególności liczbę sprawozdawanych w systemie wskaźników. Antycypując ułatwienia jakie miał dać system SIMIK nie ograniczono się na etapie programowania w mnożeniu wskaźników. Ich przydatność jest (nieprecyzyjne definicje, brak wskaźników bazowych), jak to dyskutowaliśmy w rozdziale, problematyczna, jest to natomiast kolejna porcja pracy dla sprawozdających.

Monitorowanie stopnia kontraktowania za pomocą wskaźnika zdefiniowanego jako suma kwot decyzji przyznających dofinansowanie w projektach jest naszym zdaniem niewłaściwe. Rozumiemy, że wskaźnik ten kontroluje poziom zobowiązań po stronie systemu, jest więc dobrym wskaźnikiem planowania, natomiast do celów monitoringu wdrażania wydaje się nieefektywny, przeszacowuje bowiem wartość zakontraktowanych w danym momencie środków z powodu dystansu czasowego dzielącego moment decyzji od momentu podpisania umowy. Z tego samego powodu źle prognozuje wydatki.

Wydanie wzorów sprawozdań w formie rozporządzeń okazało się dużym utrudnieniem w procesie wdrażania, gdyż wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany do standardu sprawozdania wymaga długiego procesu nowelizacji rozporządzenia.

Pomimo tak rozbudowanej sprawozdawczości merytorycznej żaden z wspomnianych systemów nie jest powiązany z systemem występowania o płatności, co zmniejsza wiarygodność decyzji zatwierdzających płatności na rzecz beneficjentów

W związku z powyższym zespół ewaluacyjny rekomenduje stworzenie w przyszłych programach finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego jednolitego systemu sprawozdawania, w którym sprawozdania z realizacji projektu pełniłyby jednocześnie funkcję wniosku o płatność. Ograniczy to znacząco obciążenia biurokratyczne, a przede wszystkim zapewni pełną ocenę wniosku o płatność, który zawierać będzie szczegółowe i spójne informacje o fizycznym i finansowym postępie realizacji projektu. Przyszły wniosek o płatność winien bowiem zawierać informacje, które znajdują się w obecnym sprawozdaniu z realizacji projektu z rozbudowaną częścią finansową, umożliwiającą przypisanie poniesionych wydatków zarówno do informacji z wniosku aplikacyjnego i umowy o dofinansowanie, jak również do dokumentów finansowych, załączanych do obowiązującego obecnie wniosku o płatność. Pozwoli to na konfrontowanie przez akceptujących płatność, danych finansowych z danymi na temat postępów rzeczowych projektu.

Z drugiej strony sprzężenie tych dwóch systemów w jeden pozwoli na gromadzenie bardziej wiarygodnych danych w systemie monitoringu merytorycznego, w założeniu opartym o SIMIK. Mamy świadomość, że informacje na temat produktów i rezultatów dotrą do systemu z opóźnieniem (pojawią się wraz z pierwszymi wnioskami o płatność) ale będą wiarygodne, bo zweryfikowane zatwierdzonymi kosztami i spójne dzięki temu ze wskaźnikami kosztów (wkład). Zachowanie kwartalnego cyklu wprowadzania danych do systemu monitoringu

merytorycznego (obecnie realizowane poprzez agregowanie sprawozdań raz na kwartał) nie wydaje się konieczne, w szczególności jeśli uda się uruchomić kolejne funkcjonalności systemu SIMIK.

Rekomendujemy przyjęcie jako wskaźnika kontraktowania wskaźnika sumującego kwoty podpisanych umów w obu procedurach wyłaniania wniosków: konkursowej i pozakonkursowej, pozostawiając obecny wskaźnik do monitorowania poziomu zobowiązań.

Rekomendujemy przyjęcie priorytetów co do uruchamiania kolejnych funkcjonalności systemu SIMIK. Warto zauważyć, że funkcjonujący system SIMIK rozwiązałby większość z sygnalizowanych w rozdziale problemów. Perspektywa pełnego uruchomienia wszystkich funkcjonalności SIMIK, jak to dyskutowaliśmy w Rozdziale 3.2.3. Ocena procesu monitorowania, jest bliżej nieokreślona. Nie brakuje głosów, że nie nastąpi to w obecnej perspektywie programowej. Dlatego należy podjąć decyzję które funkcjonalności będą uruchamiane w pierwszej kolejności, a z których być może na obecnym etapie należy zrezygnować.

Pilnie potrzebny jest moduł finansowy, który zawierałby generator wniosków płatniczych dla beneficjentów, tak, aby na podstawie ich wniosków możliwe było sporządzenie wniosku o refundację na poziomie działania. Pozwoliłoby to przyspieszenie procesu refundacji środków, którego płynność jest kluczowa dla wykorzystania alokacji SPO RZL. (patrz Rozdział 3.2.3. Ocena procesu przepływów finansowych). Z harmonogramu wdrażania systemu SIMIK dla SPO RZL wynika, iż wprowadzanie danych finansowych do systemu SIMIK powinno rozpocząć się 12 września 2005 roku. Pracownicy instytucji wdrażających nie dysponują wystarczającą wiedzą o funkcjonalnościach tego modułu. Konieczne jest zatem podjęcie intensywnych szkoleń skierowanych do pracowników komórek finansowych poszczególnych Instytucji Wdrażających. Przy czym konieczne jest udostępnienie generatora wniosku o płatność projektodawcom. W przeciwnym wypadku na beneficjentów końcowych nałożony zostanie obowiązek wprowadzania do systemu wszystkich dokumentów księgowych potwierdzających wydatki poniesione przez projektodawców, na poziomie każdego projektu.

Konieczne jest także pilne udostępnienie generatora sprawozdań monitoringowych, tak aby na podstawie sprawozdań beneficjentów możliwe było sporządzanie sprawozdań z działań. W tej chwili cały system monitorowania ma znaczne opóźnienia. Jeżeli generator sprawozdań umożliwi sumowanie danych liczbowych zawartych w sprawozdaniach od projektodawców i tworzenie na tej podstawie sprawozdania z Działania, pozwoli to na udrożnienie procesu, ułatwi pracę Instytucji Wdrażających i pozwoli na lepsze zagospodarowanie pracowników odpowiednich komórek.

Bariery w przepływie informacji jako czynniki powodujące obniżenie skuteczności wdrażania

Respondenci ze wszystkich szczebli systemu wdrażania SPO RZL sygnalizują, że występuje poważny problem w komunikacji pomiędzy instytucjami: brak jest ustalonych kanałów i procedur komunikacji, kontakty mają charakter doraźnych interwencji a nie regularnych spotkań, informacje krążące w systemie są spóźnione i niewiarygodne (często sprzeczne). Wpływa to na obniżenie skuteczności całego systemu

Należy wprowadzić procedury komunikowania się Instytucji Zarządzającej z Instytucjami Wdrażającymi, które pozwolą na uporządkowanie informacji krążących w tej chwili w sposób nieskoordynowany w systemie. Przede wszystkim dotyczy to odpowiedzi na pytania IW pojawiające się w procesie wdrażania. Rekomendujemy stworzenie stanowiska do komunikacji z Instytucjami Wdrażającymi. Wszystkie pytania od instytucji wdrażających i wszystkie odpowiedzi przechodziłyby przez to stanowisko. Każde pytanie powinno być zarejestrowane i skierowane do właściwej merytorycznie osoby. Odpowiedź uzyskana od tej osoby powinna być zatwierdzona przez wyznaczoną osobę z kierownictwa Instytucji

Zarządzającej. Powinna być prowadzona baza danych pytań o odpowiedzi, po to by nie zajmować się ponownie wcześniej rozstrzygniętymi problemami. Podstawowym kanałem komunikacji powinna być poczta elektroniczna.

Powinna zostać uruchomiona strona internetowa z „Często zadawanymi pytaniami” (FAQ). Baza danych pytań i odpowiedzi, o której mówimy powyżej mogłaby być wprost umieszczana na stronie internetowej FAQ.

Rotacja kadr

Pracownicy zaangażowani we wdrażanie SPO RZL to w większości ludzie młodzi, którzy nie przekroczyli 35 roku życia. Są dobrze wykształceni – 94% ma wykształcenie wyższe. Zdecydowana większość pracowników to osoby o krótkim stażu pracujące w obecnym miejscu pracy nie dłużej niż dwa lata.

Pracownicy zatrudnieni przy SPO RZL wskazują na dobrą atmosferę i partnerskie stosunki panujące w miejscu pracy. Wykazują bardzo wysoki poziom motywacji do wykonywanej pracy, mają poczucie spełniania ważnego zadania, identyfikują się z jego celami, wykazują wysokie zaangażowanie oraz wysoko oceniają zaangażowanie swoich kolegów. Biorąc pod uwagę, że poziom zarobków respondentów jest przez nich samych oceniany zdecydowanie negatywnie, może to być przyczyną narastającej frustracji pracowników i obserwowanej rotacji kadr w instytucjach tworzących system zarządzania i wdrażania.

Rotacja pracowników jest bardzo ważnym problemem systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL. Rotacja pracowników jest kosztowna - nowi pracownicy wymagają intensywnych szkoleń i wzmożonego nadzoru dopóki nie nabiorą doświadczenia. Wiąże się to konkretnymi kosztami, które ponosi system, nie mówiąc już o zmniejszeniu efektywności i zwiększeniu poziomu ryzyka związanego z brakiem doświadczenia nowej kadry. W tej sytuacji warto zastanowić się nad bardziej kompleksowym podejściem do polityki kadrowo-płacowej i rozwoju zasobów ludzkich w instytucjach tworzących system zarządzania i wdrażania SPO RZL.

Czy system jest spójny?

System wdrażania SPO RZL działa w niespójnym otoczeniu prawnym, które było powodem znacznych opóźnień w rozpoczęciu wdrażania programu i jest nadal barierą wdrażania niektórych typów projektów.

W samym systemie wdrażania największe niespójności dotyczą przepływu informacji, w tym głównie informacji gromadzonej w systemie monitorowania. Jak omawialiśmy to już wcześniej funkcjonuje kilka równoległych systemów zbierania danych, które prezentują różne wartości tych samych wskaźników powodując szum informacyjny i obniżenie skuteczności i efektywności wdrażania. Za niespójność systemu można także uznać usytuowanie i kompetencje Instytucji Pośredniczących w SPO RZL, które nie mogą w związku z tym dopełnić skutecznie przypisanej im roli.