



UNIA DLA PRZEDSIĘBIORCZYCH  
PROGRAM KONKURENCYJNOŚĆ



# RAPORT

**z oceny uzupełniającej pt.**

**„Funkcjonowanie systemu wdrażania Sektorowego  
Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności  
przedsiębiorstw, lata 2004-2006 – identyfikacja  
barier i problemów organizacyjnych”**

**przygotowana przez**

grupa doradcza  
**sienna**

**Warszawa, wrzesień 2005 r.**

<b>1. WSTĘP .....</b>	<b>3</b>
<b>2. OPIS PRZEDMIOTU EWALUACJI .....</b>	<b>3</b>
<b>3. METODOLOGIA PRZEPROWADZENIA BADANIA.....</b>	<b>5</b>
3.1 Główne cele badania .....	5
3.2 Przedmiot badania .....	5
3.3 Szczegółowy zakres czynności badawczych.....	6
3.4 Kryteria oceny .....	7
3.5 Podejście metodologiczne – podstawowe założenia .....	8
3.6 Opis przebiegu badania .....	9
<b>4. TEZY I PYTANIA BADAWCZE .....</b>	<b>13</b>
<b>5. OPIS WYNIKÓW BADANIA .....</b>	<b>16</b>
5.1 Ocena systemu wdrażania SPO-WKP, lata 2004 – 2006.....	16
5.2 Analiza funkcjonowania instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu w zakresie wyboru projektów .....	29
5.3 Ocena roli partnerów społeczno-ekonomicznych we wdrażaniu Programu.....	34
5.4 Identyfikacja barier i problemów organizacyjnych występujących w instytucjach .....	36
<b>6.    WNIOSKI I REKOMENDACJE.....</b>	<b>39</b>
6.1 Wnioski.....	39
6.2 Rekomendacje.....	44
<b>7. LISTA ZAŁĄCZNIKÓW.....</b>	<b>48</b>

## **1. Wstęp**

Niniejszy raport przedstawia wyniki badania ewaluacyjnego, którego celem była ocena uzupełniająca funkcjonowania systemu wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006. Krótki termin przeznaczony na realizację zadań badawczych przy szeroko ujętym przez Zamawiającego obszarze badania pozwolił jedynie na zidentyfikowanie i zarysowanie obszarów problemowych dotyczących funkcjonowania systemu. Niektóre z nich dla wyciągnięcia bardziej szczegółowych wniosków wymagałyby jeszcze dodatkowych, głębszych analiz.

Powyższe uwarunkowania zdecydowały też o wyborze technik badawczych – głównie oparto się na wywiadach indywidualnych i grupowych, co powoduje, że wyniki analizy mają charakter jakościowy. Niemniej jednak udało się, mimo ograniczonego czasu badania uzupełnić techniki jakościowe, dwoma badaniami kwestionariuszowymi - kwestionariuszowym badaniem opinii pracowników oraz kwestionariuszowym badaniem telefonicznym Ostatecznych Odbiorców Programu.

Raport rozpoczyna się prezentacją opisu przedmiotu ewaluacji i przyjętej metodologii przeprowadzenia badania. Główną część raportu stanowi opis wyników badania. Uzyskane wyniki zostały przedstawione w odniesieniu do przyjętych tez badawczych, które również stanowią część niniejszego raportu. Konkluzją raportu są rekomendacje do każdego z zadań postawionych przez Zamawiającego, dotyczące zmian w funkcjonowaniu systemu wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006.

## **2. Opis przedmiotu ewaluacji**

Przedmiotem ewaluacji jest system wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 (SPO-WKP). Celem SPO-WKP jest poprawa pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na terenie Polski w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego.

Sektorowy Program Operacyjny Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 realizowany jest poprzez przedstawione poniżej Priorytety i działania, których szczegółowy opis znajduje się w załączniku do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 (Dz. U. Nr 166, poz. 1744).

### **PRIORYTET 1**

**Rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu.**

#### **DZIAŁANIA**

- 1.1 Wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw
- 1.2 Poprawa dostępności do zewnętrznego finansowania inwestycji przedsiębiorstw
- 1.3 Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm
- 1.4 Wzmocnienie współpracy między sferą badawczo-rozwojową a gospodarką
- 1.5 Rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji i usług publicznych on-line

### **PRIORYTET 2**

**Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw**

#### **DZIAŁANIA**

- 2.1 Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo
- 2.2 Wsparcie konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw
- 2.3 Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje

- 2.4 Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowywania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska

## **POMOC TECHNICZNA**

### **DZIAŁANIA**

- 3.1 Wsparcie zarządzania SPO-WKP
- 3.2 Komputeryzacja oraz wyposażenie w sprzęt biurowy instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie SPO-WKP
- 3.3 Informacja i promocja działań SPO-WKP
- 3.4 Wsparcie Jednostki Oceny

## **Sposób zarządzania i wdrażania programu SPO-WKP**

Strukturę zarządzania i wdrażania SPO-WKP tworzą następujące instytucje:

- Instytucja Zarządzająca – Departament Zarządzania Programem Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw (DWK) w Ministerstwie Gospodarki i Pracy (MGiP),
- Instytucje Pośredniczące – Departament Funduszy Strukturalnych w Ministerstwie Nauki i Informatyzacji (MNil), Departament Integracji Europejskiej w Ministerstwie Środowiska (MŚ),
- Beneficjenci Końcowi / Instytucje Wdrażające (IW) – Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) (oraz Regionalne Instytucje Finansujące (RIF), którym PARP przekazał część swoich zadań dotyczących realizacji SPO-WKP w ramach Działania 2.1 i 2.3), Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP), Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), Departament Inwestycji Zagranicznych i Eksportu MGiP, Departament Instrumentów Finansowych MGiP (DIF),
- Komitet Monitorujący (KM) SPO-WKP – w skład KM (27 członków) wchodzi przedstawiciele strony rządowej, samorządowej oraz partnerów społecznych i gospodarczych (przedstawiciele organizacji pracowników, organizacji pracodawców, organizacji pozarządowych i środowiska naukowego),
- Komitet Sterujący (KS) – w skład KS (36 członków), poza przedstawicielami instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie SPO-WKP (13 członków) wchodzi przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych oraz jednostek samorządu terytorialnego.

### **3. Metodologia przeprowadzenia badania**

#### **3.1 Główne cele badania,**

Głównym celem badania jest uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat sposobu zarządzania i wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006, na podstawie których zostaną podjęte niezbędne działania korygujące odnoszące się do procedur oraz organizacji systemu i mające na celu polepszenie koordynacji i spójności pomiędzy poszczególnymi fazami wdrażania SPO-WKP.

Dodatkowym celem badania jest uzyskanie wniosków dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania i wdrażania, które zostaną wykorzystane w ocenie ex-post SPO-WKP oraz przy przygotowywaniu programu operacyjnego w następnym okresie programowania (2007 – 2013)

#### **3.2 Przedmiot badania**

Przedmiotem badania jest system zarządzania i wdrażania SPO-WKP.

Na system zarządzania i wdrażania SPO-WKP składa się:

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

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

- kontraktowanie,
- przepływy finansowe
- monitorowanie.

Proces komunikacji pomiędzy instytucjami tworzącymi system został zbadany przy analizie każdego z trzech wyżej wymienionych kluczowych procesów. Podobnie zagadnienia dotyczące nadzoru i kontroli zostały zanalizowane 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. W związku z tym jako kryteria oceny systemu zarządzania i wdrażania przyjęto:

- skuteczność zarządzania i wdrażania,
- efektywność zarządzania i wdrażania,
- bezpieczeństwo środków publicznych (prawidłowe wykorzystanie środków publicznych),
- przejrzystość przyznawania pomocy,
- zachowanie zasady partnerstwa.

Ocena systemu zarządzania i wdrażania została przeprowadzona na podstawie analiz danych zastanych i wywołanych. W ramach badania zastosowano następujące narzędzia badawcze:

- analiza dokumentacji,
- indywidualne wywiady pogłębione,
- zogniskowane wywiady grupowe,
- internetowe i telefoniczne wywiady ankietowe.

### **3.3 Szczegółowy zakres czynności badawczych**

Badanie, zgodnie z wymaganiem Zamawiającego, podzielono na zadania:

#### **Zadanie 1. Ocena systemu wdrażania SPO-WKP, lata 2004 - 2006**

- 1.1. Ocena efektywności i skuteczności realizacji zadań przypisanych Instytucji Zarządzającej, Instytucjom Pośredniczącym i Beneficjentom Końcowym oraz instytucjom zaangażowanym we wdrażanie oraz obsługę Programu na podstawie porozumień / umów w zakresie współpracy przy realizacji SPO-WKP (także Regionalne Instytucje Finansujące (RIF-y) i banki),
- 1.2. Ocena poziomu kwalifikacji pracowników oddelegowanych w poszczególnych instytucjach we wdrażanie Programu,
- 1.3. Ocena skuteczności i jakości działań podejmowanych przez instytucje (Zarządzającą i Beneficjentów Końcowych, Instytucje Pośredniczące, RIF-y, banki) służących wsparciu Ostatecznych Odbiorców Programu.

#### **Zadanie 2. Analiza funkcjonowania instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu w zakresie wyboru projektów**

- 2.1. Ocena skuteczności działań Komitetu Sterującego SPO-WKP i Grup roboczych ds. oceny projektów w zakresie wyboru projektów (GR)
- 2.2. Analiza doświadczeń Ostatecznych Odbiorców w kontaktach z instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie i wdrażanie SPO-WKP (w tym RIF-y)

#### **Zadanie 3. Ocena roli partnerów społeczno- ekonomicznych we wdrażaniu Programu.**

#### **Zadanie 4. Identyfikacja barier i problemów organizacyjnych występujących w instytucjach**

- 4.1. Ocena współpracy, koordynacji poszczególnych działań podejmowanych przez Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące oraz Beneficjentów Końcowych (w tym RIF-y)
- 4.2. Ocena sprawności przepływu informacji pomiędzy instytucjami
- 4.3. Ocena spójności systemu zarządzania i wdrażania (określenie obszarów, w których funkcje różnych instytucji powielają się)

## 2.4 Kryteria oceny:

Przypomnijmy, że celem zarządzania interwencją funduszy strukturalnych jest skuteczne, efektywne i bezpieczne wykorzystanie funduszy, przy zapewnieniu przejrzystości przyznawanej pomocy oraz zachowaniu zasady partnerstwa na etapie programowania, wdrażania i ewaluacji.

Ocena danej funkcji zarządczej nie zawsze ma charakter ilościowy, szczególnie w przypadku kryteriów bezpieczeństwo, przejrzystość i partnerstwo. Przyjęcie powyższych kryteriów stanowiło nasz bazowy zbiór „wartości”, które zastosowano dla celów oceny jakościowej, żeby sprawdzić czy wszystkie atrybuty prawidłowego zarządzania i wdrażania Programu są zachowane.

Kryteria oceny systemu zarządzania i wdrażania, które zostały przedstawione w sekcji 2.2 raportu wymagają niniejszym dalszego doprecyzowania.

Skuteczność, jest to stopień osiągnięcia zaplanowanych celów. Może być mierzona za pomocą różnych wskaźników, które generalnie będą odnosiły się do ilościowych wskaźników charakteryzujących zaplanowany przebieg procesu.

Efektywność, to 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 (pod warunkiem dostępności informacji na temat kosztów administracyjnych zarządzania danym procesem).

Bezpieczeństwo środków publicznych, to głównie bezpieczeństwo przepływów finansowych. Zachowanie bezpieczeństwa przepływów finansowych jest podstawową przesłanką tworzenia efektywnych systemów zarządzania programami publicznymi i skutecznych mechanizmów kontroli przepływu środków.

Ramy prawne dotyczące systemów zarządzania i kontroli realizowanych przez państwa członkowskie są zawarte w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne postanowienia odnośnie Funduszy Strukturalnych oraz w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczące zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych.

*Uwaga! Należy podkreślić w tym miejscu, że celem badania nie było audytowanie systemu zarządzania i wdrażania pod kątem bezpieczeństwa środków publicznych. System został tak zaprojektowany (w postaci struktur i pisemnych procedur opisujących procesy) aby zminimalizować to zagrożenie. Instytucja Zarządzająca posiada też instrumenty (samoocena ryzyka, system raportowania o nieprawidłowościach) aby zarządzać ryzykiem. Uwagę skupiono na praktycznych aspektach funkcjonowania systemu – wszelkie bariery i problemy, które zostały zidentyfikowane w systemie zarządzania i wdrażania zostały także przeanalizowane z punktu widzenia ich wpływu na poziom ryzyka w badanym procesie.*

Przejrzystość przyznawania pomocy oznacza, że wszyscy potencjalni Ostateczni Odbiorcy mają równe szanse tę pomoc uzyskać. W procesach zarządzania i wdrażania przekłada się to na takie zjawiska jak: równy dostęp Ostatecznych Odbiorców i opinii publicznej do informacji, jasne i jednoznaczne, niedyskryminujące kryteria przyznawania pomocy, przestrzeganie kodeksu postępowania etycznego przez pracowników administracji, unikanie konfliktu interesów, stosowanie zasady „dwóch par oczu” (kontrola przez dwie niezależne

osoby) przy podejmowaniu decyzji. Podobnie jak w przypadku kryterium bezpieczeństwa analizując praktyczną realizację zadań nałożonych na instytucje tworzące system wdrażania programu, każdorazowo przeanalizowano praktykę zarządzania pod kątem kryterium przejrzystości.

Partnerstwo i informowanie oznacza, że na każdym etapie cyklu życia programu kraj członkowski musi zapewnić jak najszerszy udział partnerów społecznych w realizacji programu. Są oni informowani i konsultowani na etapie programowania, następnie uczestniczą w procesie wyboru projektów, uczestniczą w ciałach doradczych i monitorujących, są odbiorcami ewaluacji okresowych i ewaluacji szacunkowych (*ex-post*). W badaniu systemu zarządzania i wdrażania zasada partnerstwa oraz informowania była szczególnie brana pod uwagę w przypadku analizowania pracy Komitetu Sterującego i Komitetu Monitorującego. W niniejszym badaniu również sposób współpracy pomiędzy poszczególnymi ogniwami systemu i relacje pomiędzy Beneficjentami Końcowymi a Ostatecznymi Odbiorcami zostały ocenione pod kątem stosowania zasady partnerstwa oraz informowania. Zasada informowania jest tu rozumiana jako zapewnienie Ostatecznym Odbiorcom dostępu do pełnej i aktualnej informacji o Programie.

### **3.5 Podejście metodologiczne – podstawowe założenia**

Z uwagi na fakt, że badanie zostało przeprowadzone w bardzo krótkim czasie (4 tygodnie na uzyskanie danych wywołanych), ocena dotyczyła złożonej struktury instytucjonalnej, a cele badawcze zostały szeroko sformułowane, konieczne było przyjęcie poniższych założeń, które zdeterminowały sposób podejścia do badania.

#### *Badanie jakościowe vs. badania ilościowe*

W badaniu dominowały metody jakościowe (analiza dokumentów, wywiady indywidualne i grupowe), które w ograniczonym zakresie zostały wsparte wynikami analizy ilościowej (wywiady kwestionariuszowe).

#### *Wybór respondentów*

W badaniu skoncentrowano się na respondentach „kluczowych”, czyli takich, którzy powinni znać poglądy i opinie innych, a także być w stanie opisać „system” – to co wykracza poza ich własne indywidualne doświadczenie.

#### *Wybór metody*

W badaniu wykorzystano niektóre rozwiązania metodologii Rapid Assessment Process – RAP („proces błyskawicznej oceny”). RAP oznacza krótkie, intensywne badania jakościowe, które w krótkim czasie pozwalają na szybką diagnozę sytuacji oraz postawienie wniosków i zarekomendowanie rozwiązań. Podstawowe cechy metodologii, RAP, które wykorzystano w tym badaniu to:

- triangulacja,
- zespołowa analiza danych,
- krótkie cykle, przeprowadzone iteracyjnie, metodą kolejnych przybliżeń,
- częściowo ustrukturyzowane scenariusze wywiadów.

#### *Triangulacja*

Triangulacja to zabieg metodologiczny mający na celu uwiarygodnienie zbieranych danych i obserwacji poprzez konfrontowanie obserwacji dokonywanych przez różnych badaczy i uzyskiwanych różnymi narzędziami badawczymi, używając zróżnicowanych źródeł danych. U podstaw zastosowania triangulacji leży przeświadczenie, że nie istnieje jeden najlepszy

sposób pozyskiwania informacji, a jeśli nawet istnieje to nie jest on znany przed rozpoczęciem badania.

Zasadę triangulacji wdrożono w naszym badaniu przede wszystkim:

- poprzez równoległe prowadzenie badań przez kilku badaczy (w szczególności dotyczy to indywidualnych wywiadów pogłębionych),
- poprzez zróżnicowanie narzędzi badawczych (analiza dokumentacji, wywiady indywidualne, wywiady grupowe, ankieta telefoniczna i internetowa),
- poprzez zróżnicowanie źródeł danych (dokumenty programowe, dokumenty sprawozdawcze, strony internetowe instytucji wchodzących w strukturę wdrażania, opinie uczestników systemu (pracowników), opinie partnerów społeczno-gospodarczych, opinie beneficjentów).

#### *Analiza danych przeprowadzana zespołowo*

Członkowie grupy badawczej przeprowadzili wywiady według tego samego scenariusza, równoległe, dzieląc się „pulą” respondentów. Następnie w trakcie dyskusji grupowej została przeprowadzona analiza danych uzyskanych przez każdego z badaczy. Zróżnicowanie doświadczeń i wiedzy, temperamentu i poglądów dało okazję do uruchomienia dynamiki wzajemnych interakcji pomiędzy członkami grupy badawczej. Dzięki temu, podobnie jak to ma miejsce w wywiadach grupowych, następuje efekt synergii zwielokrotniający efektywność wnioskowania na podstawie analizowanych danych.

#### *Cykliczny proces zbierania i analizy danych*

W procesie badawczym założono cykliczny proces zbierania i analizy danych, dochodząc do kluczowych wniosków metodą kolejnych przybliżeń. W tym podejściu po fazie zbierania danych następowała faza ich analizy, po niej kolejna faza zbierania danych itd. W wyniku analizy podjęte zostały decyzje co do zmiany, rozszerzenia lub zmniejszenia katalogu pytań badawczych oraz przygotowane zostały nowe wytyczne (scenariusze) do kolejnej fazy zbierania danych. Dzięki temu grupa badawcza w każdej kolejnej fazie zbierania danych, metodą kolejnych przybliżeń, eliminując problemy o mniejszej wadze, koncentrowała się na kluczowych zagadnieniach dotyczących badanego obszaru. W procesie badawczym zaplanowano i przeprowadzono trzy cykle iteracyjne:

- po analizie danych zastanych (analiza dokumentacji) – cykl ten z uwagi na niezwykle krótki czas realizacji projektu nastąpił w okresie przygotowania raportu metodologicznego; jego efektem było przedstawienie w raporcie metodologicznym listy pytań badawczych i scenariuszy indywidualnych wywiadów pogłębionych,
- po przeprowadzeniu wywiadów indywidualnych,
- po przeprowadzeniu wywiadów grupowych i badań ankietowych.

### **3.6 Opis przebiegu badania**

#### **Badanie dokumentów opisujących procesy zarządzania i wdrażania SPO-WKP**

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-WKP. Celem analizy dokumentów była identyfikacja obszarów problemowych w zarządzaniu i wdrażaniu SPO-WKP w świetle przyjętych kryteriów oceny.

Analizie poddane zostały w szczególności podręczniki wdrażania i kontroli instytucji biorących udział w procesie zarządzania i wdrażania SPO-WKP oraz regulaminy Komitetu Monitorującego i Komitetu Sterującego. Problemy zidentyfikowane w trakcie analizy procedur były m.in. przedmiotem wywiadów indywidualnych przeprowadzonych z pracownikami szczebla operacyjnego Beneficjentów Końcowych, Instytucji Pośredniczących i Instytucji Zarządzającej oraz Komitetu Monitorującego i Komitetu Sterującego.

### Przeprowadzenie indywidualnych wywiadów pogłębionych

Przeprowadzono 11 pogłębionych wywiadów indywidualnych z respondentami na podstawie scenariusza załączonego do raportu metodologicznego. Wywiady przeprowadzono w okresie od 1 września do 16 września. Przeprowadzono 1 wywiad z członkiem Komitetu Monitorującego, 1 wywiad z przedstawicielem Komitetu Sterującego, 1 wywiad z przedstawicielem Instytucji Zarządzającej, 2 wywiady z przedstawicielami obu Instytucji Pośredniczących, 6 wywiadów z przedstawicielami Instytucji Wdrażających oraz 1 wywiad z przedstawicielem jednego z banków współpracujących przy realizacji SPO-WKP.

Wywiady były przeprowadzane w miejscu pracy respondenta, trwały ok. 1,5 – 2 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 zostały poddane transkrypcji.

Każdy z wywiadów zakończył się podsumowaniem ustalającym najważniejsze problemy zidentyfikowane w trakcie wywiadu oraz hierarchizacją problemów dokonywaną przez respondenta, zgodnie z metodyką opisaną w raporcie metodologicznym.

### Wywiady grupowe

Przeprowadzono 4 wywiady grupowe 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 były problemami charakterystycznymi dla danej „kategorii” instytucji. Wywiady odbyły się na przełomie września i października i łącznie brało w nich udział 18 osób. Opis próby zaplanowanej i zrealizowanej zamieszczony został w poniższej tabeli.

l.p.	typ respondenta	liczba osób planowanych do udziału w wywiadzie	liczba osób które wzięły udział w wywiadzie
1	pracownicy w Instytucji Zarządzającej i Instytucjach Pośredniczących	3-4	3
2	pracownicy komórek odpowiedzialnych za kontraktowanie w Instytucjach Wdrażających:	5-6	5
3	pracownicy komórek odpowiedzialnych za monitoring w Instytucjach Wdrażających	5-6	5
4	pracownicy komórek odpowiedzialnych za płatności i przepływ finansów w Instytucjach Wdrażających:	5-6	5

Wywiady prowadzone przez dwóch moderatorów odbywały się w siedzibie Grupy Doradczej Sienna. Czas trwania wywiadu wynosił od 1,5h do 2h. Wnioski z wywiadów zostały spisane przez moderatora i stanowiły podstawę do analizy i przygotowania raportu.

### Ankieta samowypełnialna

W celu odtworzenia sposobu, w jaki system zarządzania i wdrażania postrzegany jest przez jego uczestników, zbadania satysfakcji pracowników z wykonywanej pracy, jak i określenia zasobów ludzkich systemu przeprowadzono badanie ankietowe, którym objęte zostały osoby biorące udział w zarządzaniu i wdrażaniu SPO-WKP.

Badanie miało charakter ankiety samowypełnialnej. Formularz ankiety dla pracowników instytucji realizujących SPO-WKP zawiera Załącznik nr 1.

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. 139 kwestionariuszy zostało rozesłanych drogą elektroniczną do pracowników instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie SPO-WKP według podziału pokazanego poniżej w Tabeli nr 1. Ankiety zostały rozesłane w dniu 08 września 2005 r. Większość ankiet spłynęła z powrotem do dnia 15 września, oprócz ankiet z instytucji afiliowanych przy MGiP, które z powodu odrzucania ankiet przez system zabezpieczeń serwera pocztowego MGiP otrzymano z powrotem w dniach 22-27 września br.

**Tabela 1 Zestawienie instytucji objętych badaniem ankietowym pracowników**

Instytucja	Liczba sztuk rozesłanych	Liczba sztuk otrzymanych	%
DIF-MGiP	20	15	75,0
DZE-MGiP	15	14	93,3
ARP	14	10	71,4
PARP	36	17	47,2
MOS	12	8	66,6
NFOŚiGW	26	7	26,9
MNiI	6	1	16,6
RIF (dwie instytucje)	10	7	70,0
<b>RAZEM</b>	<b>139</b>	<b>79</b>	<b>56,9</b>

Odsetek zwrotów uzyskanych należy uznać za średnio-wysoki. Prawie 57% badanej populacji wzięło udział w badaniu. Niski stopień zwrotu ankiet z NFOŚiGW był związany z faktem, że w tym samym czasie odbywał się nabór wniosków do działania 2.4. Z kolei w przypadku MNiI większa część pracowników uczestniczyła w tygodniowym wyjazdowym szkoleniu. Uzyskany stopień zwrotu daje podstawę, aby sądzić, że wyniki badania ankietowego można uznać za przybliżony obraz opinii i postaw prezentowanych przez wszystkich uczestników systemu zarządzania i wdrażania SPO-WKP.

Budując ankietę, miano na uwadze potrzebę jak najbardziej przejrzystego, łatwego do wypełnienia narzędzia więc ograniczono do minimum pytania otwarte. Większość ankiety stanowiły proste skale oceny oraz pytania zadane przy pomocy skali Likerta (zdecydowanie się zgadzam – raczej się zgadzam – raczej się nie zgadzam – zdecydowanie się nie zgadzam). Wypełnione kwestionariusze zostały zakodowane i poddane analizie statystycznej. Uzyskano wyniki o charakterze ilościowym, przedstawione w postaci tabel zaprezentowanych w Załączniku 3. Wyniki te zostały poddane analizie przez ewaluatorów.

## Badanie kwestionariuszowe opinii Ostatecznych Odbiorców

Celem wywiadów z Ostatecznymi Odbiorcami było poznanie ich postaw, ocen i odczuć związanych z instytucjami będącymi Beneficjentami Końcowymi w kontekście realizacji Programu. Badanie miało charakter indywidualnego wywiadu telefonicznego, którego formularz stanowi Załącznik nr 2. Badaniem objęta została próba Ostatecznych Odbiorców, którzy złożyli wnioski w kolejnych rundach aplikacyjnych działań SPO-WKP. Respondenci zostali dobrani wg kryterium kontaktu z różnymi Beneficjentami Końcowymi oraz realizowanych działań Programu. Listy adresowe Ostatecznych Odbiorców otrzymano od Instytucji Wdrażających poszczególne działania. Przeprowadzono wywiad z 54 firmami/instytucjami, które razem złożyły 65 projektów do działań SPO-WKP. Rozkład tych projektów został zaprezentowany w Tabeli nr 2.

**Tabela 2 Rozkład projektów złożonych przez grupę przebadanych 54 respondentów**

Działanie SPO-WKP	Liczba projektów złożonych przez respondentów
1.1.1	3
1.1.2	12
1.2.1	7
1.2.2	4
1.3	11
1.4	2
1.5	1
2.1	4
2.2.1	3
2.3	7
2.4	11
Razem	65

Ze względu na fakt, że nie otrzymano listy Ostatecznych Odbiorców poddziałania 2.2.2, nie zostali oni ujęci w przeprowadzonym wywiadzie telefonicznym.

Wywiad miał charakter kwestionariuszowego wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo, co usprawniło przebieg wywiadu oraz ułatwiło gromadzenie uzyskanych danych. Ankieter dzwonił do instytucji wnioskodawcy i przy pomocy kwestionariusza rekrutacyjnego przeprowadzał krótki wywiad, którego czas wynosił około 15'. Informacje uzyskane od respondenta zostały wpisywane bezpośrednio do elektronicznej ankiety. Następnie dane zostały zakodowane i poddane analizie statystycznej.

#### 4. Tezy i pytania badawcze

Przystępując do oceny przyjęto pewne założenia wstępne co do oczekiwanego stanu przedmiotu oceny. To założenie stało się naszą tezą badawczą, którą badanie miało potwierdzić, lub która miała zostać w wyniku badania zakwestionowana. W przypadku tego badania przyjęte przez nas tezy badawcze miały formę pozytywnego założenia co do osiągnięcia pożądanego stanu badanej cechy.

W tabeli poniżej zebrano tezy badawczej do każdego z zadań postawionych przez Zamawiającego przed Wykonawcą

##### Zadanie 1. Ocena systemu wdrażania SPO-WKP, lata 2004 – 2006

1. 1. Ocena efektywności i skuteczności realizacji zadań przypisanych Instytucji Zarządzającej, Instytucjom Pośredniczącym i Beneficjentom Końcowym oraz instytucjom zaangażowanym we wdrażanie oraz obsługę Programu na podstawie porozumień / umów w zakresie współpracy przy realizacji SPO-WKP (także Regionalne Instytucje Finansujące (RIF-y) i banki)

###### *Tezy badawcze*

*System zarządzania i wdrażania realizuje zadania prawidłowo i w pełni, tj.:*

- *zgodnie z dokumentami programowymi oraz porozumieniami / umowami,*
- *zgodnie z procedurami, które są znane pracownikom, stosowane i odpowiednie,*
- *zgodnie z planem (terminowo i zgodnie z wymaganiami jakościowymi),*
- *istnieje odpowiedni nadzór i kontrola realizowanego zadania.*

1.2. Ocena poziomu kwalifikacji pracowników oddelegowanych w poszczególnych instytucjach we wdrażanie Programu

###### *Tezy badawcze*

*Zapewniono odpowiednie zasoby dla realizacji zadań, tj.:*

- *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.*

1.3. Ocena skuteczności i jakości działań podejmowanych przez instytucje (Zarządzającą i Beneficjentów Końcowych, Instytucje Pośredniczące, RIF-y, banki) służących wsparciu Ostatecznych Odbiorców Programu

###### *Tezy badawcze*

*Działania służące wsparciu Ostatecznych Odbiorców Programu podejmowane przez instytucje:*

- *odpowiadają na potrzeby Ostatecznych Odbiorców,*
- *są dla nich dostępne,*
- *są użyteczne przy przygotowaniu wniosków oraz realizacji projektów współfinansowanych w ramach Programu.*

## Zadanie 2. Analiza funkcjonowania instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu w zakresie wyboru projektów

2.1. Ocena skuteczności działań Komitetu Sterującego SPO-WKP (KS) i Grup roboczych ds. oceny projektów w zakresie wyboru projektów (GR)

### *Tezy badawcze*

*KS i GR są przygotowane do swojej roli:*

- *uczestnicy KS i GR znają swoje zadania, zostali do nich przygotowani i mają odpowiednie kwalifikacje do wykonywania swoich zadań,*
- *liczba uczestników KS i GR jest odpowiednia do ilości wykonywanej pracy,*
- *uczestnicy KS i GR posiadają odpowiednie uprawnienia do podejmowania decyzji w ramach odpowiedzialności jaka na nich spoczywa,*
- *zapewniono rozwiązania organizacyjne i techniczne aby uczestnicy KS i GR mogli skutecznie realizować swoje zadania.*

*KS i GR uczestniczące w procesie wyboru projektów kierują następującymi zasadami:*

- *przejrzystości, której 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,*
- *bezzstronności, której zapewnieniu służą jasno sprecyzowane zasady wyboru i oceny projektów,*
- *jakości, do podpisania umów o dofinansowanie rekomendowane są projekty beneficjentów, którzy zapewnią odpowiednią jakość przedłożonych do oceny projektów.*
- *skutecznością i efektywności, poprzez dopuszczenie do realizacji programu projektów, które gwarantują osiągnięcie zaplanowanych celów oraz efektywne, racjonalne, gospodarne i celowe wykorzystanie środków.*

2.2. Analiza doświadczeń Ostatecznych Odbiorców w kontaktach z instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie i wdrażanie SPO-WKP (w tym RIF-yi)

### *Tezy badawcze*

*Ostateczni Odbiorcy postrzegają instytucje z którymi się stykają w trakcie ubiegania się o wsparcie i realizacji projektów jako:*

- *dostępne – komunikacja z instytucją jest możliwa (godziny urzędowania, liczba linii telefonicznych, inne kanały komunikacji, zajętość linii telefonicznych, czas udzielania odpowiedzi, punkty informacyjne itp.)*
- *kompetentne – udzielane informacje są pełne, poprawne i aktualne*
- *przyjazne – pracownicy instytucji są uprzejmi, zaangażowani i cierpliwi.*

### Zadanie 3. Ocena roli partnerów społeczno-ekonomicznych we wdrażaniu Programu.

#### *Tezy badawcze*

*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.*

### Zadanie 4. Identyfikacja barier i problemów organizacyjnych występujących w instytucjach

4.1. Ocena współpracy, koordynacji poszczególnych działań podejmowanych przez Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące oraz Beneficjentów Końcowych (w tym RIF-yi)

#### *Tezy badawcze*

*Działania podejmowane przez poszczególne szczeble systemu wdrażania w trakcie realizacji procesu kontraktowania, płatności i monitorowania SPO-WKP są skoordynowane.*

*Działania promocyjne podejmowane przez poszczególne szczeble systemu wdrażania są skoordynowane.*

4.2. Ocena sprawności przepływu informacji pomiędzy instytucjami

#### *Tezy badawcze*

*Istniejący system komunikacji pomiędzy instytucjami współpracującymi przy wdrażaniu:*

- *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).*

4.3. Ocena spójności systemu zarządzania i wdrażania (określenie obszarów, w których funkcje różnych instytucji powielają się)

#### *Tezy badawcze*

*Rozpisane zadania i odpowiedzialność pomiędzy poszczególne instytucje systemu wdrażania zapewnia, że działania instytucji nie dublują się.*

## 5. Opis wyników badania

### 5.1 Ocena systemu wdrażania SPO-WKP

#### 5.1.1 Ocena efektywności i skuteczności realizacji zadań przypisanych Instytucji Zarządzającej, Instytucjom Pośredniczącym i Beneficjentom Końcowym oraz instytucjom zaangażowanym we wdrażanie oraz obsługę Programu na podstawie porozumień / umów w zakresie współpracy przy realizacji SPO-WKP (także Regionalne Instytucje Finansujące (RIF-y) i banki)

*Czy funkcjonujący system zarządzania i wdrażania realizuje zadania prawidłowo i w pełni, tj.:*

- *zgodnie z dokumentami programowymi oraz porozumieniami / umowami,*
- *zgodnie z procedurami, które są znane pracownikom, stosowane i odpowiednie,*
- *zgodnie z planem (terminowo i zgodnie z wymaganiami jakościowymi),*
- *istnieje odpowiedni nadzór i kontrola realizowanego zadania.*

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestię wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce jest Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.). W ustawie o NPR przyjęto rozwiązanie, że szczegółowe zapisy odnośnie systemu wdrażania, będą 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. Zatem każda zmiana zapisu w programie operacyjnym, która i tak jest uzgadniana z Komisją Europejską i uprawomocniana przez Komisję w formie decyzji, wymaga dodatkowo wprowadzenia zmiany w odpowiednich rozporządzeniach. Co więcej, jeśli w trakcie realizacji okaże się konieczna zmiana zapisów Uzupełnienia Programów a nawet umów czy wniosków, konieczne jest przeprowadzenie długiego procesu legislacyjnego.

Przyjęcie zasady, że treść umowy, wniosku i sprawozdania jest przyjmowana w formie rozporządzeń stanowi, w opinii większości respondentów badania, jak i samych ewaluatorów, jedną z najważniejszych barier wdrażania SPO-WKP. Wszelkie zmiany w dokumentach wynikające z reagowania na pojawiające się problemy we wdrażaniu SPO-WKP wymagają formy rozporządzenia, co blokuje ich szybkie wprowadzenie i usztywnienie całości systemu wdrażania.

Nasi rozmówcy wskazują, że takie odgórne usztywnienie systemu wdrażania poprzez wprowadzenie konieczności dokonywania zmian w formie długiego procesu legislacyjnego wpłynęło na usztywnienie sposobu funkcjonowania instytucji zajmujących się wdrażaniem SPO-WKP. Przykładem może być uzależnienie realizacji działania 1.4 od przyjęcia ustawy o finansowaniu nauki przez Instytucję Pośredniczącą i Instytucję Wdrażającą to działanie.

W trakcie wdrażania SPO-WKP pojawił się także problem związany z koniecznością stosowania przepisów dotyczących udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej. Proces notyfikacji pomocy publicznej, a zwłaszcza przedłużający się okres oczekiwania na decyzję Komisji Europejskiej w sprawie udzielania pomocy publicznej w ramach niektórych działań programu stał się kolejną barierą uniemożliwiającą terminowe rozpoczęcie wdrażania SPO-WKP.

Wprowadzenie powyższych rozwiązań znacznie opóźniło samo rozpoczęcie wdrażania Programu lub niektórych jego działań. Obecne opóźnienie realizacji całości Programu w stosunku do przyjętych harmonogramów wynosi według respondentów ok. 6 miesięcy. Opóźnienie zostało spowodowane następującymi wydarzeniami:

- zmianą systemu wdrażania i opóźnieniem wejścia w życie ustawy o NPR,

- koniecznością wprowadzania kolejnych rozporządzeń,
- oczekiwaniem na decyzje KE dotyczące regulacji w sprawie pomocy publicznej.

### Kontraktowanie

System wdrażania SPO-WKP wprowadził dla Ostatecznych Odbiorców bardzo restrykcyjne wymagania dotyczące formy i treści składanego wniosku oraz załączników, które należy wraz z wnioskiem o dofinansowanie przedłożyć do oceny Instytucji Wdrażającej. Owe restrykcyjne wymagania są po części efektem założenia, że wiele czynności związanych z przepływem informacji i dokumentów w programie będzie wspomagane przez informatyczny system SIMIK. To wymagało standaryzacji ujednoczenia wniosków i innych dokumentów sprawozdawczych. Tymczasem SIMIK nie został wdrożony, a rozwiązania, które powstały na bazie założenia, że system będzie funkcjonował powodują znaczne utrudnienia w pracach osób zajmujących się wdrażaniem SPO-WKP.

Zestandaryzowanie formularzy wniosków spowodowało, że nie można było oprzeć się na dotychczasowych doświadczeniach Ostatecznych Odbiorców i Instytucji Wdrażających w schematach udzielania pomocy, które były wcześniej finansowane ze środków przedakcesyjnych lub budżetowych.

W efekcie Ostateczni Odbiorcy muszą wypełniać skomplikowany formularz wniosku zarówno w przypadku składania wniosku na duże inwestycje w przypadku poddziałania 2.2.1, działania 2.3 czy też 2.4, jak i w przypadku składania wniosku o współfinansowanie udziału na targach handlowych. Dla wielu przedsiębiorców sam formularz wniosku oraz konieczność przygotowania wielu załączników stanowią istotną barierę. Warto w tym miejscu zauważyć, że np. w działaniu 2.3, w odpowiedzi na postulaty projektodawców ograniczono liczbę załączników, które należy załączyć do wniosku na etapie jego składania – będą uzupełniane dopiero na etapie podpisywania umowy.

Barierą taką są też koszty przygotowania wniosku, zwłaszcza jeżeli wnioskodawca ubiega się o niewielkie dofinansowanie jak to się dzieje w poddziałaniu 2.2.2. Znaczące skomplikowanie wniosku i wprowadzenie wielu dodatkowych wymagań stanowi utrudnienie dla przedsiębiorców, którzy wcześniej w ramach innych programów korzystali z dofinansowania usług doradczych, czy też udziału w targach. Skutkiem tego jest niskie zainteresowanie Ostatecznych Odbiorców ofertą działania 2.1 oraz opóźnienia w kontraktowaniu w ramach działania 1.4 i poddziałania 2.2.2, które są spowodowane długotrwałą wymianą korespondencji między Instytucjami Wdrażającymi a Ostatecznymi Odbiorcami, którzy przyzwyczajeni do wcześniej obowiązujących zasad, popełniali dużo błędów formalnych w przygotowywanych przez siebie wnioskach. W poddziałaniu 2.2.2. praktycznie 100% wniosków musiało być uzupełnianych lub poprawianych.

Według uczestników badania wprowadzenie jednolitego wzoru formularza wniosku dla rozmaitych typów działań w SPO-WKP stanowi istotną barierę przyczyniającą się zarówno do opóźnień w realizacji Programu jak i zwiększenia nakładu pracy w Instytucjach Wdrażających. Przykładem może być poddziałanie 2.2.2. Do momentu przeprowadzenia badania otrzymano w ramach tego działania 3360 wniosków o dofinansowanie, z czego 1669 przeszło ocenę merytoryczną (46,9%) a ogólna liczba podpisanych umów wyniosła 1048 (31,2%). Oznacza to, że ponad 50% wniosków nie przeszło oceny formalnej i techniczno-ekonomicznej. Etapem powstawania największych opóźnień w tym poddziałaniu jest właśnie etap weryfikacji formalnej wniosku, w trakcie którego dokonywana jest wymiana korespondencji z wnioskodawcami, dokonywane są uzupełnienia i poprawki. Z kolei konieczność przeprowadzenia oceny techniczno-ekonomicznej oraz merytorycznej w przypadku wniosków na tak proste i w gruncie rzeczy standardowe działania jest kolejnym przykładem przeregulowania systemu kontraktowania, którego efektem są też

niewspółmiernie wysokie koszty oceny wniosku w stosunku do przyznanej kwoty wsparcia. Przykładem może ponownie być poddziałanie 2.2.2, w przypadku którego średnia dotacja nie przekroczyła 12.000 zł. a często udzielano wsparcia na poziomie 1.200 zł. W przypadku tego działania zupełnie zbędna jest ocena merytoryczna, ponieważ konstrukcja kryteriów formalnych sprawia, że wnioskodawca, którego projekt przejdzie ocenę formalną, posiada już minimalną liczbę punktów uprawniającą do otrzymania dofinansowania.

Standaryzacja formularza wniosku dla wszystkich programów, która jak się wydaje była wymogiem tworzonego systemu sprawozdawczości SIMIK zaowocowała wnioskiem, który wymaga opisanie projektu w sposób niezgodny z podstawowymi zasadami logiki projektowej. Stwarza to problemy zarówno dla projektodawców jak i oceniających wnioski, którzy muszą mieć „przewodniki” poruszania się po kolejnych polach wniosku, jeśli chcą się trzymać logiki projektowej.

Pracownicy IW dokonujący oceny formalnej oraz członkowie Grup Roboczych zgłaszają, że czas przeznaczony w procedurach na ocenę formalną oraz techniczno-ekonomiczną jest zbyt krótki w stosunku do obszerności materiału, który należy sprawdzić na obu etapach oceny. Istotnym problemem zarówno przy składaniu wniosku jak i w trakcie jego oceny jest to, że do niektórych działań SPO-WKP wnioskodawca przygotowuje zarówno wniosek, jak i biznes plan lub studium wykonalności. Konieczność sprawdzenia zapisów obu dokumentów wymaga dłuższego czasu.

Skomplikowanie procesu przygotowania i oceny wniosku skutkuje opóźnieniami w realizacji zadań. Poniżej przedstawiono stan realizacji działań SPO-WKP na połowę września 2005.

W trakcie wywiadów indywidualnych ustalono, na jakim etapie realizacji są poszczególne działania SPO-WKP. I tak działanie 1.1 jest realizowane zgodnie z harmonogramem. W przypadku działania 1.2, dla poddziałania 1.2.1 i 1.2.2 zaakceptowano wnioski na kwotę całkowicie wyczerpującą dostępną alokację. Obecnie realizowany jest etap podpisywania umów z Ostatecznymi Odbiorcami tego działania. W przypadku poddziałania 1.2.3 „Wspieranie powstawania funduszy kapitału zaangażowanego typu *seed capital*” wciąż nie rozpoczęto realizacji z powodu braku rozporządzenia. W przypadku działania 1.4 opóźnienie w rozpatrywaniu wniosków nastąpiło z powodu oczekiwania przez IP na ustawę o finansowaniu nauki. W przypadku działania 1.5 nie ma obecnie opóźnień w kontraktowaniu. Problemy z realizacją tego działania mogą pojawić się po rozpoczęciu procedury przetargowej na dostawę sprzętu i systemów IT, ze względu na ich skomplikowany charakter. Działanie 2.1 jest realizowane zgodnie z harmonogramem, jednakże cieszy się niskim zainteresowaniem Ostatecznych Odbiorców. Nie ma opóźnień w realizacji harmonogramu wdrażania poddziałania 2.2.1. W przypadku poddziałania 2.2.2 zanotowano opóźnienie w rozpoczęciu jego realizacji, które wynikało z konieczności uregulowania kwestii pomocy publicznej. Realizacja działania 2.3 jest opóźniona z powodu trudności w ocenie wniosków i wielu odwołań. PARP notuje duże opóźnienia w procesie oceny wniosków i procesie cesji wierzytelności wynikających z umowy o współfinansowanie. Działanie 2.4 tak jak poddziałanie 2.2.2 zostało opóźnione z powodu konieczności uregulowania kwestii pomocy publicznej.

Przedsiębiorcy korzystający z dofinansowania zostali zobowiązani do stosowania procedury zamówień, która została wprowadzona rozporządzeniem dotyczącym Uzupełnienia Programu SPO-WKP. Procedura jak na ironię nazwana została „uproszczoną” mimo, że ustawa Prawo Zamówień Publicznych nie przewiduje stosowania żadnych procedur zamówień publicznych w przypadku, gdy udział środków publicznych nie przekracza 50% budżetu zamówienia, jak to ma miejsce w przypadku SPO WKP.

Procedurę „uproszczoną” stosuje się zgodnie z Uzupełnieniem Programu, w przypadku gdy udział środków publicznych w pojedynczym zamówieniu w projekcie realizowanym przy

wsparciu ze środków pochodzących z SPO-WKP przekracza równowartość 200.000 €. Wprowadzenie tego obowiązku znacznie skomplikowało proces realizacji projektów przez Ostatecznych Odbiorców Programu. W opinii respondentów badanie podjęcie decyzji o konieczności stosowania procedury uproszczonej przy dokonywaniu zamówień przez Ostatecznych Odbiorców stanowi istotną barierę dla wielu przedsiębiorców. Składają się na nią koszty obsługi tej procedury, jej długotrwałość oraz to, że przedsiębiorcy w wyniku standardowych negocjacji handlowych potrafią wynegocjować korzystniejsze ceny niż w przypadku stosowania reguł zamówień publicznych. Problemem są też same zasady zamawiania zgodnie z tą procedurą. Według respondentów zasady są nieprecyzyjne, co skutkuje koniecznością tworzenia kaskadowych interpretacji, z którymi muszą zapoznawać się zarówno pracownicy IW oraz przedsiębiorcy. Wprowadza to po stronie przedsiębiorców poczucie działania w niejasnej sytuacji prawnej i poczucie uzależnienia od subiektywnych interpretacji IW.

Wprowadzenie wymogu stosowania procedury uproszczonej przez Ostatecznych Odbiorców oceniamy jako nadmierne przeregulowanie systemu wdrażania, które niepotrzebnie komplikuje i opóźnia realizację przedsięwzięć Ostatecznych Odbiorców szkodząc wizerunkowi Programu.

### Finansowanie

Sprawny system finansowania to taki system, który pozwala Ostatecznym Odbiorcom na zachowanie płynności projektu a Instytucjom Wdrażającym pozwala na zachowanie płynności realizacji zadania i pełne udokumentowanie i monitorowanie poniesionych wydatków.

Z punktu widzenia Instytucji Wdrażających najistotniejszym według respondentów badanie oraz ewaluatorów problemem jest zaciąganie zobowiązań na współfinansowanie wieloletnich przedsięwzięć w momencie, gdy dana instytucja pracuje na rocznym budżecie. Stanowi to istotny problem w przypadku poddziałania 2.2.1, gdzie środki zarezerwowane w budżecie na rok 2004 nie zostały w tym roku wydane i jako środki przechodzące powinny zostać wydane do 20 grudnia 2005 r. Długotrwałość prowadzonych inwestycji w ramach zakontraktowanych projektów oraz wymóg stosowania przepisów procedury uproszczonej spowodowały niewielki napływ wniosków o płatność w tym poddziałaniu. Stanowi to istotne zagrożenie finansowania projektów w przyszłym roku, gdyż zarezerwowane na ten cel środki z roku 2004 będą musiały zostać zwrócone.

Kolejnym problemem jest konieczność dokonywania rezerwacji środków przez IW z rezerwy celowej w każdej rundzie aplikacyjnej wniosków. Kwota, którą rezerwuje Instytucja Wdrażająca może zostać wydatkowana tylko na realizację umów podpisanych w ramach danej rundy aplikacyjnej. Pomimo posiadania niewykorzystanych środków z rezerwy celowej, IW w przypadku kolejnej rundy musi ponownie wystąpić o zarezerwowanie środków z rezerwy celowej. Tak wypracowana praktyka powoduje, według osób biorących udział w badaniu, powoduje zbędne obciążenie rezerwy celowej i nieefektywne wykorzystanie środków publicznych.

Istotnym problemem jest brak wyznaczenia maksymalnego terminu na akceptację wniosków o prefinansowanie przez Ministerstwo Finansów. Procedura złożenia wniosku o prefinansowanie wymaga otworzenia oddzielnego rachunku w NBP, co z reguły trwa od 4 do 6 tygodni, gdyż NBP kwestionuje konieczność otworzenia takiego rachunku, mimo iż w procedurach Ministerstwa Finansów warunkiem przyznania prefinansowania jest posiadanie odrębnego rachunku w NBP. Przeciagająca się procedura powoduje, że IW są zmuszone do rozpoczęcia realizacji działań zgodnie z harmonogramem i umowami bez uzyskania środków na ich prefinansowanie.

Z punktu widzenia interesu Ostatecznego Odbiorcy problemem jest zbyt rozbudowana pionowa struktura oceny wniosków o płatność i ich rozliczania. Obecnie po ocenie wniosków o płatność przygotowany jest zbiorczy wniosek o płatność, który przekazywany jest dalej do sprawdzenia przez IZ (oraz IP dla działania 1.4 i 2.4) oraz zatwierdzenia przez IZ. W opinii naszych respondentów to IW powinna mieć możliwość kontroli i zatwierdzania wniosków o płatność, co skróciłoby proces oceny i zatwierdzania wniosków o płatność do 30 dni.

Istotnym problemem są też wymagania stawiane Ostatecznym Odbiorcom związane z obowiązkowym finansowaniem ze źródła kredytu bankowego inwestycji, dla których poziom współfinansowania przekracza 125 tys. zł. W opinii naszych respondentów potrzeba zapewnienia finansowania kredytem bankowym powinna wynikać z sytuacji finansowej przedsiębiorcy i analizy dokonanej w biznes planie. Problem ten stanowił jedną z barier, dla przedsiębiorców chcących samodzielnie finansować swoje inwestycje bez konieczności ponoszenia kosztów kredytu bankowego.

Innym problemem jest zbyt krótki, zdaniem naszych rozmówców, termin na przygotowanie wniosku o płatność, co powoduje, że wielu przedsiębiorców, którzy mieliby do rozliczenia skomplikowane prace inwestycyjne, wycofuje się z podpisania umowy o współfinansowanie.

### Monitorowanie

Osiągnięcie celów operacyjnych Programu jest precyzyjnie monitorowane przez Instytucję Zarządzającą. Dzięki systemowi tygodniowych raportów na temat kontraktowania i płatności przygotowywanych przez instytucje wdrażające, zarządzający programem na bieżąco kontrolują postępy w poszczególnych Priorytetach, działaniach i poddziałaniach i mają pełen przegląd postępów, opóźnień i zagrożeń.

Narzędzie to, jakkolwiek bardzo przydatne w zarządzaniu Programem, wymaga dodatkowego wysiłku od służb sprawozdawczych w Instytucjach Wdrażających. Należy bowiem zauważyć, że jest to dodatkowa sprawozdawczość, nie przewidziana w „standardowym” systemie sprawozdawczości SPO-WKP.

„Standardowy” system sprawozdawczości w SPO-WKP obejmuje okresowe, roczne i końcowe sprawozdania z realizacji zadań. Dodatkowo IW muszą wypełniać miesięczną ankietę monitorującą, oraz po 7 dniach od zakończenia okresu sprawozdawczego przygotowywać informację o postępie finansowym działania. Zastrzeżenia budzi nie tyle częstość przygotowywania sprawozdań ile fakt, że systemy sprawozdawczości dublują się. Wiele danych w sprawozdaniach jest kilkakrotnie raportowanych; np. dane w sprawozdaniach okresowych, ankietach monitorujących i sprawozdaniach o postępach finansowych działania (nie mówiąc już o cotygodniowych sprawozdaniach dla Instytucji Zarządzającej) dotyczą w części tych samych wskaźników. Dodatkowo, moment przekazywania sprawozdań w różnych trybach sprawozdawczości jest nieco przesunięty w czasie. Np. dane o postępach finansowych są przesyłane 7 dnia od zakończenia okresu sprawozdawczego, gdy tymczasem Ostateczni Odbiorcy składają swoje sprawozdania, które powinny być podstawą do sprawozdawania postępów finansowych przez IW, 10 dnia miesiąca. W związku z tym raportowane dane nie są spójne, co powoduje dodatkowy szum informacyjny.

System cotygodniowego zbierania danych na temat postępów wdrażania SPO-WKP jest przykładem systemu „skrojonego” na potrzeby sprawnego zarządzania programem. Zbiera tylko te dane, które są istotne z punktu widzenia monitorowania operacyjnego Programu a nie zbiera wszystkich pozostałych, które inne, „standardowe” systemy raportują „na wszelki wypadek”. W istocie więc to tamte systemy sprawozdawczości chciałoby się nazwać „dodatkowymi”, gdyż powodują niepotrzebne dodatkowe obciążenie czasowe i kosztowe w systemie wdrażania.

## SIMIK

System zarządzania i wdrażania SPO-WKP, opierający się na dziesiątkach procedur i danych generowanych na etapie kontraktowania i oceny, finansowania i monitorowania wymaga odpowiedniego oprzyrządowania narzędziami informatycznymi wspomagającymi zarządzanie i wdrażanie SPO-WKP. Takim narzędziem miał się stać SIMIK. Do tej pory jednak, z powodu opóźnień we wdrażaniu kolejnych modułów nie stanowi on narzędzia, które pomaga w nadzorze i kontroli realizowanych zadań. Jest to rezultatem decyzji rozpoczęcia prac nad utworzeniem wspomagania informatycznego systemu zarządzania, który najpierw nie istniał a potem stale się zmieniał.

W tej sytuacji każda z instytucji zaangażowanych we wdrażanie SPO-WKP wybrała własne rozwiązania pozwalające na wsparcie informatyczne nadzoru i kontroli realizowanych zadań. W swoich działaniach sprawozdawczych IW opierają się na prostych systemach bazodanowych, takich jak MS Access lub po prostu na ewidencjach prowadzonych w MS Excel. Takie rozproszenie danych na poziomie każdej instytucji, w różnych aplikacjach służących monitorowaniu i sprawozdawczości nie pozwala na szybką i wiarygodną agregację danych na wyższych poziomach struktury wdrażania SPO-WKP. Dodatkowo systemy projektowane jako tymczasowe, w konfrontacji z coraz większą ilością danych przestają być dostatecznie wydajne. Pojawiają się też coraz częściej błędy w przetwarzaniu danych. Wszystko to powoduje opóźnienia i zmniejszenie efektywności przepływu informacji w systemie zarządzania i wdrażania.

Jednak nawet pełne wdrożenie systemu SIMIK w obecnym kształcie nie rozwiąże wszystkich wymienionych wyżej problemów. System SIMIK został zbudowany pod potrzeby Instytucji Płatniczej i nie w pełni odpowiada na potrzeby Instytucji Wdrażających i Instytucji Zarządzającej. Obecny kształt systemu, w którym główne akcenty są rozłożone na jego funkcje ewidencyjne, bez możliwości weryfikacji i walidacji danych oraz trudną w użyciu funkcją sprawozdawczą nie pozwoli na znaczące usprawnienie systemu wdrażania SPO-WKP w zakresie sprawozdawczości i monitorowania. Wdrożenie systemu SIMIK w obecnym kształcie rodzi między innymi następujące konsekwencje:

- konieczność wpisania danych historycznych, przy braku funkcji weryfikacji i walidacji danych, spowoduje znaczące obciążenie czasowe dla wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie SPO-WKP,
- brak uwzględnienia w systemie SIMIK środków krajowych, znacząco zubaża funkcje nadzoru nad dopuszczalnymi poziomami współfinansowania,
- konieczność stworzenia platformy dla dokonywania bankowych płatności elektronicznych na styku IW/IZ/NBP.

### 5.1.2 Ocena poziomu kwalifikacji pracowników oddelegowanych w poszczególnych instytucjach we wdrażanie Programu

Czy zapewniono odpowiednie zasoby dla realizacji zadań, tj.:

- liczba pracowników jest odpowiednia do ilości wykonywanej pracy,
- pracownicy posiadają odpowiednie uprawnienia do podejmowania decyzji w ramach odpowiedzialności jaka na nich spoczywa,
- pracownicy znają swoje zadania, zostali do nich przygotowani i mają odpowiednie kwalifikacje do wykonywania swoich zadań,
- pracownicy dysponują odpowiednim zapleczem technicznym.

Ocena zasobów ludzkich była prowadzona na podstawie wypowiedzi respondentów w wywiadach indywidualnych i grupowych. Ocena poziomu kwalifikacji pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie SPO-WKP, posiadanego przez nich zaplecza technicznego i organizacyjnego oraz poziomu przydzielonych i realizowanych kompetencji była także przedmiotem badania ankietowego pracowników. W badaniu ankietowym przeprowadzonym wśród 7 Instytucji Wdrażających i 2 RIF-ów ogółem odpowiedzi udzieliło 79 osób (57% badanych). Ankieta składała się z 5 części, na podstawie których można było poznać opinię ankietowanych na temat samej instytucji, kwalifikacji pracowników i ich szkoleń, organizacji pracy, ogólnej opinii na temat instytucji i danych respondentów. Opracowane wyniki statystyczne tego badania zostały zaprezentowane z Załączniku nr 3.

W tabeli poniżej zebrano problemy sygnalizowane przez pracowników poszczególnych instytucji

Zgłoszone problemy	Instytucja								
	DIF - MGİP	DZE - MGİP	MNII	DIE MŚ	PARP	NFOŚiGW	ARP S.A.	WARR	LFR
nadmierna rotacja pracowników	+	+	+	+					
za małą znajomość zakresu obowiązków									+
niezrozumienie swojego miejsca i roli we wdrażaniu SPO WKP									+
niewystarczający poziom przygotowania do pełnienia swoich zadań	+	+		+				+	+
nowi pracownicy powinni być lepiej szkoleni do zadań w ramach wdrażania SPO-WKP			+				+		
za małe wykorzystanie przez IW kompetencji posiadanych przez ich pracowników	+	+		+			+	+	+
praca po godzinach	+	+	+	+	+	+	+	+	+
przeciążenie pracą	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Zgłoszone problemy	Instytucja								
	DIF - MGiP	DZE - MGiP	MNII	DIE MŚ	PARP	NFOŚiGW	ARP S.A.	WARR	LFR
dotrzymanie terminu	+				+		+		+
zakres odpowiedzialności nie się pokrywa z zakresem obowiązków	+	+		+					+
niewystarczające zaplecze techniczne		+							+

Uwaga: uwzględniono te instytucje, w których wyszczególnione problemy wskazało co najmniej 30% pracowników.

Poniżej zaprezentowano najistotniejsze wnioski badań zasobów systemu zarządzania i wdrażania SPO-WKP.

#### *Liczba pracowników*

W opinii respondentów w Instytucji Zarządzającej jest wystarczająca liczba etatów. Są jednak problemy z obsadzeniem wszystkich etatów. Warunki finansowe powodują, że do pracy przyjmowane są bardzo młode osoby prosto po studiach, które wymagają intensywnych szkoleń i nadzoru w pierwszym okresie pracy. Po kilku, kilkunastu miesiącach pracy, po cyklu szkoleń, pracownicy ci stają się atrakcyjni na rynku pracy, a brak konkurencyjnych warunków płacy w administracji centralnej powoduje, że odchodzą do sektora prywatnego. Nieatrakcyjne warunki finansowe nie są też równoważone ciekawą ścieżką kariery – możliwości awansu są ograniczone i skrzepowane, podobnie jak płace, obowiązywaniem w Instytucji Zarządzającej zasad zatrudnienia w jednolitych warunkach obowiązującymi w całym Ministerstwie Gospodarki i Pracy. Praca w przy wdrażaniu funduszy strukturalnych, w opinii respondentów stwarza za to duże możliwości samorozwoju - niestety pracownicy z dłuższym stażem, na samodzielnych i kierowniczych stanowiskach nie mają możliwości skorzystania z oferowanego, bogatego programu samorozwoju, bo... nie mają na to czasu. Z taką samą sytuacją mamy do czynienia w pozostałych instytucjach zaangażowanych w realizację SPO-WKP, które zostały afiliowane przy ministerstwach. Wszystkie te czynniki skutkują dużą rotacją pracowników instytucji usytuowanych w urzędach centralnych. Rotacja pracowników powoduje wzrost kosztów zarządzania Programem w związku z koniecznością szkolenia i wzmożonego nadzoru nad nowymi pracownikami oraz zwiększa ryzyko nieprawidłowości i błędów w wykonywanych przez nich czynnościach.

Pozostałe instytucje zaangażowane we wdrażanie SPO-WKP, tj. ARP, PARP i NFOŚiGW, które są agencjami rządowymi, nie zgłaszały w wywiadach problemów z nadmierną rotacją pracowników. Trudno nie wiązać tego z wyższym poziomem płac oferowanym pracownikom w tych instytucjach!

W opinii osób, z którymi przeprowadzono wywiady indywidualne, głównie z gremiów kierowniczych IW, w większości Instytucji Wdrażających liczba pracowników jest odpowiednia do ilości wykonywanej pracy

Na podstawie odpowiedzi udzielonych przez respondentów badania ankietowego można stwierdzić, iż liczba pracowników w Instytucjach Wdrażających jest zbyt mała w stosunku do obciążenia pracą. Swoje obowiązki zawodowe poza godzinami pracy kilka razy w tygodniu lub co najmniej raz w tygodniu wykonuje 49% ankietowanych, a 27% pracowników pracuje po godzinach co najmniej raz w miesiącu. Jednocześnie ponad połowa pracowników deklaruje, iż czuje się przeciążona pracą przy wdrażaniu SPO-WKP. Najbardziej przeciążoną

grupę pracowników stanowią osoby pracujące w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (64% ankietowanych).

Na podstawie badania można stwierdzić, iż za najmniej przeciążonych pracą postrzegają się pracownicy NFOŚiGW (71,4% nie zgadza się z opinią o przeciążeniu pracą). Pozostawanie po godzinach jest obecnie podstawowym sposobem zapobiegania opóźnieniom w pracach Instytucji Wdrażającej. Problemy z dotrzymywaniem terminów zadeklarowała 1/5 ankietowanych.

Osobnym zagadnieniem są problemy związane z zapewnieniem odpowiednich zasobów kadrowych do obsługi programu w Regionalnych Instytucjach Finansujących. Wynikają one z przyjętego systemu finansowania RIFów. System wdrażania SPO-WKP, oprócz jednostek należących do sektora finansów publicznych składa się w części z jednostek prawa handlowego. Są nimi Regionalne Instytucje Finansujące (RIF), które są najczęściej spółkami akcyjnymi, w których dominujące lub wyłączne udziały posiada samorząd regionalny. Włączenie jednostek spoza sektora finansów publicznych do systemu wdrażania powoduje szereg trudności zarówno dla tych instytucji jak i samego systemu zarządzania i wdrażania. Koszty RIFów, w większej części finansowane są z Pomocy technicznej. W sposobie finansowania usiłuje się wprowadzać reguły stosowane wobec jednostek finansów publicznych m.in. poprzez stosowane zasady wynagradzania RIF za realizowane usługi na podstawie obliczenia liczby etatów kalkulacyjnych i obowiązujących dla nich stawek. Przyjęte rozwiązanie usztywnia działanie RIFów, nie pozwalając na efektywne zarządzanie personelem i budżetem, bo koszty np. delegacji są kwalifikowane ale wyłącznie w odniesieniu do etatów finansowanych z Pomocy technicznej, a nie np. do kierownika jednostki, który odpowiada za całość i niewątpliwie musi podróżować, choćby do „centrali”, w sprawach związanych z wdrażaniem SPO-WKP. Model stosowany przy realizacji projektów finansowanych ze środków Phare, w którym RIFy były wynagradzane za realizację określonych usług, był zdecydowanie modelem bardziej pasującym do spółek prawa handlowego, jakimi w większości są RIFy. Był jednocześnie bardziej efektywny i to dla obu stron, bo przecież włączenie RIFów w system wdrażania programów przedakcesyjnych było podyktowane w dużym stopniu właśnie efektywnością tego rozwiązania - nikt nie miał wątpliwości, że stworzenie regionalnych oddziałów Instytucji Wdrażającej byłoby z punktu widzenia skuteczności zarządzania znacznie wygodniejszym rozwiązaniem. Wydaje się, że jeśli już następuje łączenie tych dwóch „światów” w systemie wdrażania programów publicznych, to należy jednocześnie respektować reguły obowiązujące w każdym z nich.

### *Uprawnienia pracowników*

Uprawnienia pracowników Instytucji Wdrażających są, według osób objętych badaniem, zbyt małe w stosunku do roli jaką pełnią i oczekiwania co do ich decyzyjności jakie zgłaszają Ostateczni Odbiorcy Programu. Hierarchiczna struktura zatwierdzania decyzji w procesach kontraktowania, finansowania i monitorowania oraz świadomość, że to Instytucja Zarządzająca stoi na straży spójności wszystkich działań realizowanych w ramach SPO-WKP spowodowały, że pracownicy, którzy mają bezpośredni kontakt z Ostatecznym Odbiorcą Programu nie czują się uprawnieni do podejmowania wiążących decyzji. W percepcji pracowników Instytucji Wdrażających, jedyną instytucją, która ma uprawnienia do podejmowania decyzji, a w szczególności interpretacji zapisów dokumentów programowych jest Instytucja Zarządzająca. Takie podejście skutkuje wydłużeniem procesów decyzyjnych, powodując opóźnienia we wdrażaniu poszczególnych działań, ale także szkodzi wizerunkowi Instytucji Wdrażających, które jako instytucje pierwszego kontaktu, są wizytówką całego systemu wdrażania.

W badaniu ankietowym 36% respondentów wyraziło opinię, iż w swojej pracy są odpowiedzialni za sprawy, które tak naprawdę od nich nie zależą. Zakres odpowiedzialności z zakresem obowiązków najlepiej pokrywa się w Polskiej Agencji Rozwoju

Przedsiębiorczości i Agencji Rozwoju Przemysłu (80% ankietowanych) i w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska (taką opinię podziela 70% badanych). W obu departamentach Ministerstwa Gospodarki i Pracy około 50% respondentów wyraziło opinię, iż w swojej pracy są odpowiedzialni za sprawy, które tak naprawdę od nich nie zależą.

Również opinia pracowników na temat wykorzystania ich kompetencji przez instytucje, w których pracują, nie wypada najkorzystniej. Tylko około 53% pracowników uważa, iż ich kompetencje są w pełni wykorzystywane, a najwyższą satysfakcję odczuwają pracownicy NFOŚiGW (85,7% badanych). Natomiast najbardziej niezadowoleni z przydzielanych im zadań są pracownicy Departamentu Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu MGIP.

### *Znajomość zadań*

Wszyscy uczestnicy badania potwierdzali pełną znajomość procedur, jednocześnie podkreślając, że są one nieodpowiednie w stosunku do wyzwań i skali realizowanych działań, zwłaszcza działania 2.3 i poddziałania 2.2.1. Znajomość procedur i swoich zadań potwierdza także badanie ankietowe, z którego wynika, że 91% pracowników zaangażowanych w realizację SPO-WKP zna i rozumie swoje zadania. Jednocześnie badanej grupie możemy zauważyć wysokie zróżnicowanie wyników w zależności od IW; najlepiej zdefiniowany zakres zadań mają pracownicy Departamentu Instrumentów Finansowych Ministerstwa Gospodarki i Pracy (tak twierdziło 100% badanych). Natomiast największe problemy ze znajomością podziału kompetencji mają pracownicy dwóch badanych Regionalnych Instytucji Finansujących (co najmniej ¼ pracowników deklaruje, iż zgadza się z tezą, iż nie do końca zna zakres swoich zadań).

Przytoczone powyżej wyniki znajdują potwierdzenie w odpowiedziach na inne pytanie - o znajomość swojej roli i miejsca we wdrażaniu Programu. Około 90% pracowników zadeklarowało, iż zna swoją rolę i miejsce w systemie wdrażania Programu SPO-WKP.

Pracownicy Instytucji Wdrażających, jak wynika z badania ankietowego, nie czują się w pełni przygotowani do wykonywania zadań dotyczących wdrażania Programu SPO-WKP. Za przygotowanych do wykonywania działań uważa się 68% badanych, a najwyżej swoje przygotowanie oceniają pracownicy ARP (90% badanych) i NFOŚiGW (85,7%). Natomiast aż 53% pracowników Departamentu Instrumentów Finansowych Ministerstwa Gospodarki i Pracy uważa, iż nie są wystarczająco przygotowani do wykonywanych zadań.

Ponadto ponad ¾ uczestników badania jest zdania, iż nowi pracownicy powinni być lepiej szkoleni do zadań w ramach wdrażania SPO-WKP. Opinia taka przeważa w Departamencie Integracji Europejskiej Ministerstwa Środowiska (87% ankietowanych), Departamencie Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu Ministerstwa Gospodarki i Pracy (85% badanych) i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (82% badanych).

### *Zaplecze techniczne*

Pracownicy Instytucji Wdrażających dysponują odpowiednim zapleczem technicznym. Przez zaplecze techniczne rozumiemy optymalnie wyposażone stanowiska pracy w potrzebne urządzenia, sprzęt i umeblowanie, a także posiadanie odpowiedniej powierzchni biurowej. Na 79 osób, które wzięły udział w badaniu zdanie takie podziela ponad 70% respondentów. Najbardziej zadowoleni ze swojego zaplecza technicznego są pracownicy NFOŚiGW, ARP i Departamentu Badań na Rzecz Gospodarki Ministerstwa Nauki i Informatyzacji (100% respondentów). Trzy czwarte pracowników Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości również uważa, że ich miejsce pracy jest optymalnie wyposażone w potrzebne urządzenia, sprzęt oraz umeblowanie. Natomiast za niewystarczające swoje zasoby techniczne uznają

pracownicy zatrudnieni w Departament Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu Ministerstwa Gospodarki i Pracy (aż 71% pracowników tego departamentu uważa, iż ich stanowisko pracy nie jest wyposażone w optymalny sposób). Problem ten nie wynika z braku środków na zakup sprzętu IT, ale jest rezultatem przeciągających się procedur przetargowych na wyłonienie jego dostawcy.

W wywiadach problemy z zapleczem technicznym zgłosiła IW dla poddziałania 2.2.1. W jej przypadku brakuje szczególnie pomieszczeń do składowania i archiwizowania dokumentacji projektowej. Z podobnym problemem boryka się IW dla działania 2.3. Instytucja Pośrednicząca dla działania 2.4 nie ma odpowiedniej ilości pomieszczeń dla swoich pracowników. Podobnie ma się sytuacja z IW i IP dla działania 1.4 oraz IW dla poddziałania 2.2.2.

### 5.1.3 Ocena skuteczności i jakości działań podejmowanych przez instytucje (Zarządzającą i Beneficjentów Końcowych, Instytucje Pośredniczące, RIF-y, banki) służących wsparciu Ostatecznych Odbiorców Programu

*Czy działania służące wsparciu Ostatecznych Odbiorców Programu podejmowane przez instytucje:*

- odpowiadają na potrzeby Ostatecznych Odbiorców,
- są dla nich dostępne
- są użyteczne przy przygotowaniu wniosków oraz realizacji projektów współfinansowanych w ramach Programu.

Działania promocyjno informacyjne instytucji wdrażających miały dwa cele:

- zachęcenie potencjalnych Ostatecznych Odbiorców do złożenia wniosku o dotację oraz
- poinformowanie o wymaganiach Programu i wsparcie przygotowania Ostatecznych Odbiorców do ich spełnienia.

Miarą skuteczności osiągnięcia pierwszego z dwóch wymienionych powyżej celów jest „popyt” na dotacje, mierzony liczbą złożonych wniosków. Właściwie we wszystkich działaniach i poddziałaniach SPO-WKP (może poza 2.1) popyt na dotacje już na tym etapie wdrażania przekracza dostępne środki. Przyczyniło się do tego wiele czynników. Oprócz działań informacyjnych Instytucji Zarządzającej i Instytucji Wdrażających, także fakt, że wiele ze schematów działających w SPO-WKP jest kontynuacją właściwie tych samych instrumentów finansowanych wcześniej z funduszy przedakcesyjnych (np. działania 2.1 i 2.3) lub w ramach programów rządowych (poddziałanie 2.2.1. i 2.2.2), na uruchomienie których potencjalni odbiorcy czekali z niecierpliwością. Także włączenie się do akcji promocyjnej banków, które są zainteresowane udzielaniem kredytów pomostowych Ostatecznym Odbiorcom SPO-WKP stanowiło bardzo istotny, jeśli nie zasadniczy czynnik skuteczności promocji, w szczególności działania 2.3, wśród projektodawców. Wiele banków utworzyło w swoich strukturach specjalne komórki organizacyjne, zatrudniło specjalistów od funduszy strukturalnych, przeszkoliło personel, przeprowadziło dziesiątki seminariów i szkoleń dla tysięcy przedsiębiorców, po to by aplikując do SPO-WKP skorzystali z ich kredytu pomostowego. Współpraca z bankami była stymulowana przez PARP, jako Instytucję Wdrażającą działania 2.3. Jest to bardzo ciekawy przykład znalezienia synergii interesów sektora prywatnego i publicznego w realizacji publicznego programu wsparcia, który z punktu widzenia sektora publicznego znakomicie zwiększa efektywność i skuteczność promocji Programu.

Zaangażowanie banków i prowadzone przez nie działania promocyjne znacząco zwiększyły podaż wniosków, co należy ocenić jako sukces kampanii promocyjnej, jednak nie do końca udało się zachować zbieżność interesów wszystkich zainteresowanych stron. W kampanii promocyjnej prowadzonej przez banki nie starano się przesadnie uświadamiać przedsiębiorców na temat twardych reguł programu – banki nie były zainteresowane zniechęcaniem do aplikowania, bo ich zarobek pojawiał się już w momencie podpisania promesy kredytowej, która jest jednym z załączników do wniosku. W efekcie w pierwszych terminach składania wniosków pojawiła się duża liczba wniosków nie spełniających wymagań Programu. Działania promocyjne banków nadmiernie rozbudziły oczekiwania wielu przedsiębiorców, których charakter prowadzonej działalności, czy też rodzaj planowanej inwestycji w sposób oczywisty nie kwalifikował ich do aplikowania o środki SPO-WKP.

Drugim celem działań promocyjnych i informacyjnych było poinformowanie potencjalnych projektodawców o wymaganiach i przygotowanie ich do ich spełnienia. Było to zadanie, które stało przed instytucjami wdrażającymi. Dobrą miarą skuteczności działań służących

wsparciu Ostatecznych Odbiorców Programu może być odsetek poprawnych wniosków złożonych do IW. W przypadku większości działań SPO-WKP odsetek wniosków odrzucanych przez IW, jako niepoprawne przekroczył 50% liczby wniosków złożonych. Z tego punktu widzenia skuteczność działań służących wsparciu Ostatecznych Odbiorców SPO-WKP należy uznać ogólnie za niesatysfakcjonującą. Niemniej jednak warto zauważyć, że respondenci wskazywali na poprawiającą się jakość wniosków w kolejnych rundach aplikacyjnych.

Ostateczni Odbiorcy nie zgłaszali zastrzeżeń do dostępności działań służących wsparciu. Instytucja Zarządzająca i Instytucje Wdrażające oraz wspierające je banki zorganizowały setki spotkań i seminariów informacyjnych. Rola Regionalnych Instytucji Finansujących oraz banków uczestniczących w realizacji Programu okazała się szczególnie cenna, gdyż pozwoliły dotrzeć z informacją bezpośrednio do zainteresowanych Ostatecznych Odbiorców Programu regionalnie (RIFy) i lokalnie (banki). Podobne rozwiązanie można zastosować w przypadku działania 1.3 i 2.1, gdzie obserwuje się pewne problemy z popytem.

Poniżej przedstawiono wybrane przykłady skutecznych form wspierania Ostatecznych Odbiorców Programu:

- w ramach działania 1.4 szczególnie pomocne dla Ostatecznych Odbiorców okazały się indywidualne spotkania celem omówienia wniosków. Ich zorganizowanie było wynikiem przeprowadzonych badań potrzeb Ostatecznych Odbiorców.
- w przypadku poddziałania 2.2.2 Instytucja Wdrażająca przeprowadziła szereg szkoleń dla Ostatecznych Odbiorców. Przygotowano wzory prawidłowo wypełnionych wniosków, które zostały umieszczone na stronach internetowych Instytucji Wdrażającej. IW nawiązała współpracę z organizatorami targów, którzy pomagają przedsiębiorcom w wypełnianiu wniosków oraz przeprowadziła szereg spotkań z izbami gospodarczymi w regionach przy współpracy z Urzędami Marszałkowskimi.
- również w przypadku poddziałania 2.2.2 prowadzone są prace nad wprowadzeniem możliwości cesji dotacji na rzecz organizatora targów, co zdejmie z przedsiębiorców obowiązki związane z rozliczaniem dotacji.

Wyniki przeprowadzonego kwestionariuszowego badania telefonicznego pozwoliły pogłębić wiedzę na temat użyteczności i dostępności działań instytucji zaangażowanych w realizację SPO-WKP służących wsparciu Ostatecznych Odbiorców.

Analiza danych z Tabeli nr 3 dotycząca działań wspierających, jakie oferowały Instytucje Wdrażające pozwala wyciągnąć wniosek, że zadowolonych było 51,8% Ostatecznych Odbiorców (oceny 4 i 5), natomiast dostatecznie te działania oceniło 35,2% ankietowanych. 10,2% Ostatecznych Odbiorców (oceny 1 i 2) było niezadowolonych z działań wspierających Instytucji Wdrażających.

Maksimum skali stanowiła wartość 5, której również zostały przyporządkowane stwierdzenia ułatwiające respondentowi dokonanie oceny np.: „wysoki poziom obsługi”.

**Tabela 3 Rozkład ocen działań wspierających udzielonych przez Ostatecznych Odbiorców Programu**

	<b>Ankieta - część B</b>				
skala	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
liczba wskazań	3	8	38	36	20
odsetek	2,8%	7,4%	35,2%	33,3%	18,5%

Ostateczni Odbiorcy nie mieli problemów z otrzymaniem pomocy na etapie przygotowywania wniosków. Dostępność pomocy, w pięciostopniowej skali, na 4 lub 5 oceniali 48,1% ankietowanych, a 37,0% uznało, iż przynajmniej w stopniu dostatecznym mogli uzyskać wsparcie. Ponad połowa pytaných uznała, iż wsparcie jakie im udzieliła Instytucja Wdrażająca było użyteczne (55,5% oceniło je na 4 lub 5), a jedna trzecia badanych była zdania, iż wsparcie to jest użyteczne co najmniej na poziomie dostatecznym.

Respondenci badania telefonicznego wyżej oceniali działania Instytucji Wdrażających służące wsparciu na etapie realizacji projektu, niż na etapie przygotowywania wniosku. Ocenę dostateczną wystawiła jedynie jedna czwarta respondentów, a dobrą i bardzo dobrą ocenę działaniom służącym wsparciu Instytucji Wdrażających wystawiło 54,7% respondentów. Jest to zrozumiałe, gdyż na tym etapie beneficjenci nawiązują bezpośredni kontakt z konkretnymi pracownikami IW, podczas gdy na etapie wnioskowania kontakt ten zazwyczaj jest przypadkowy i anonimowy.

## **5.2 Analiza funkcjonowania instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu w zakresie wyboru projektów**

### **5.2.1 Ocena skuteczności działań Komitetu Sterującego SPO-WKP (KS) i Grup roboczych ds. oceny projektów w zakresie wyboru projektów (GR)**

*Czy KS i GR są przygotowane do swojej roli,*

- *uczestnicy KS i GR znają swoje zadania, zostali do nich przygotowani i mają odpowiednie kwalifikacje do wykonywania swoich zadań,*
- *liczba uczestników KS i GR jest odpowiednia do ilości wykonywanej pracy,*
- *uczestnicy KS i GR posiadają odpowiednie uprawnienia do podejmowania decyzji w ramach odpowiedzialności jaka na nich spoczywa,*
- *zapewniono rozwiązania organizacyjne i techniczne aby uczestnicy KS i GR mogli skutecznie realizować swoje zadania.*

Według naszych rozmówców uczestnicy Grup Roboczych znają i rozumieją swoje zadania. Problemem jest jednak brak odpowiedniego przeszkolenia do ich realizacji. Przed rozpoczęciem prac w grupach roboczych ich uczestnicy nie zostali objęci szkoleniami, które pozwoliłyby na bardziej sprawne przeprowadzenie procesu oceny techniczno-ekonomicznej. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku Komitetu Sterującego, którego członkowie również nie mają odpowiedniego przygotowania do realizacji swoich zadań. W opinii rozmówców, jednodniowe szkolenie zorganizowane dla członków KS i KM, nie daje wystarczającego przygotowania do realizacji swoich zadań. Tylko nieliczni członkowie KS posiadają doświadczenie z realizowanych wcześniej programów pomocowych. W opinii osób objętych badaniem, duża część przedstawicieli Komitetu Sterującego nie posiada odpowiednich kwalifikacji do wykonywania zadań obecnie przypisanych Komitetowi Sterującemu.

W opinii osób, z którymi przeprowadzono wywiady, liczba uczestników GR w większości działań jest odpowiednia. W przypadku poddziałań 2.2.1, 2.2.2 oraz działania 2.3 należałoby się zastanowić nad zwiększeniem liczby przeszkolonych członków GR. Zarówno w przypadku KS oraz GR zapewniono zaplecze techniczne i organizacyjne dla skutecznego realizowania zadań przez ich członków.

Według naszych rozmówców mamy do czynienia z pewnym „rozmyciem” odpowiedzialności za decyzje podejmowane w procesie oceny. Niebezpiecznym jest paradoks, w którym to Komitet Sterujący podejmuje faktycznie decyzje co do listy Ostatecznych Odbiorców, którzy otrzymają dofinansowanie, jednocześnie nie wykonując faktycznie oceny merytorycznej wniosków. Komitet Sterujący de facto legitymizuje decyzje podjęte przez Grupy Robocze, które przeprowadzają pełny proces oceny techniczno-ekonomicznej i merytorycznej i oni jedynie mają pełną informacji i dane na temat ocenianych projektów.

*Czy KS i GR uczestniczące w procesie wyboru projektów kierują następującymi zasadami:*

- *przejrzystości, której 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, której zapewnieniu służą jasno sprecyzowane zasady wyboru i oceny projektów,*
- *jakości, do podpisania umów o dofinansowanie rekomendowane są projekty beneficjentów, którzy zapewnią odpowiednią jakość przedłożonych do oceny projektów,*
- *skutecznością i efektywności, poprzez dopuszczenie do realizacji programu projektów, które gwarantują osiągnięcie zaplanowanych celów oraz efektywne, racjonalne, gospodarne i celowe wykorzystanie środków.*

Wszyscy uczestnicy przeprowadzonego badania są zgodni, że w oferta SPO-WKP została generalnie prawidłowo dopasowana do potrzeb jego Ostatecznych Odbiorców. Jednakże ostateczny kształt kryteriów oceny okazał się nieprecyzyjny, zostawiając zbyt wiele miejsca na subiektywny osąd oceniającego. Przy czym można, zdaniem respondentów, wskazać przykłady dobrze zdefiniowanych kryteriów – tu wskazuje się kryteria oceny projektów w poddziałaniu 2.2.1. Niemniej jednak wśród Ostatecznych Odbiorców, uczestników Komitetów Sterujących i samych pracowników Instytucji Zarządzającej i Instytucji Wdrażających panuje opinia, że kryteria oceny wniosków są tym obszarem, który w przyszłych programach powinien być w pierwszej kolejności poprawiony.

Takie nieprecyzyjne zdefiniowanie kryteriów oceny, nie tylko pozwala na subiektywną ocenę każdego z oceniających – w końcu po to stosuje się uśrednianie punktacji przyznanej przez co najmniej dwóch oceniających by zobiektywizować ten proces - są przykłady stosowania dodatkowych „wytycznych” dla Grup Roboczych, wskazujące na szczególnie preferowane lub „niechciane” typy projektów. Był przypadek w działaniu 2.3 odrzucania wniosków, które zbyt duża część budżetu przeznaczały na prace budowlane – w ten sposób odrzucono dobre wnioski przedsiębiorców prowadzących hotele.

Świadectwem niedodefiniowania kryteriów oceny mogą też być rozbieżności w ocenach osób oceniających. Żeby sobie poradzić z tym problemem wprowadzono w takich przypadkach na etapie oceny techniczno-ekonomicznej ocenę trzeciej osoby. Jednak często po tej potrójnej ocenie nadal nie wiadomo, która z trzech różniących się ocen jest najbliższa prawdzie i ostateczną ocenę spełniania kryteriów techniczno-ekonomicznych, która jest zero-jedynkowa (spełnia-nie spełnia) poddaje się dyskusji i głosowaniu (!) na posiedzeniu Grupy Roboczej .

Skutkiem powyższej sytuacji jest negatywny odbiór przejrzystości reguł Programu przez Ostatecznych Odbiorców. Respondenci cytowali wypowiedzi Ostatecznych Odbiorców, którzy porównują proces oceny wniosków z loterią, do której należy przygotować kosztowny los.

Pozytywnie oceniamy natomiast możliwość odwoływania się od decyzji GR przez projektodawców. Z relacji pracowników np. PARP wynika, że co prawda jest to bardzo uciążliwe, bo prawie każdy odrzucony projektodawca próbuje szukać swojej szansy w odwołaniu ale przyznają też, że niewielka liczba odwołań była zasadna. Wydaje się,

że dzięki możliwości odwołań korzyść dla przejrzystości Programu jest większa niż koszty związane z rozpatrywaniem odwołań.

Włączenie przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych bezpośrednio w prace GR w działaniu 2.3 stwarza sytuację potencjalnego konfliktu interesów. To dodatkowe „uspołecznienie” procesu oceny wydaje się przynosić więcej szkody niż pożytku, gdyż nie zwiększa zaufania do ocen GR, a przeciwnie stwarza wrażenie, że pewne grupy projektodawców, reprezentowane w GR, mają większe szanse od innych.

Analizując skuteczność i efektywność pracy GR i KS, zwłaszcza pod kątem wyboru projektów, które gwarantują osiągnięcie zaplanowanych celów oraz efektywne, racjonalne, gospodarne i celowe wykorzystanie środków, należy stwierdzić, że najlepiej sytuacja wygląda w przypadku poddziałania 2.2.1 i działania 2.3. Zatwierdzane projekty są generalnie dobrej jakości. Dobre projekty są zatwierdzane także w poddziałaniach 1.2.1 i 1.2.2. Spotkaliśmy się jednak z opiniami wyrażanymi przez niektórych członków Komitetu Sterującego, że dofinansowanie dostają także projekty wątpliwej jakości i raczej mało efektywne. Przykładem, zdaniem naszych rozmówców, mogą być projekty finansowane w ramach działania 1.3, gdzie duże środki publiczne są wydatkowane na rozwój parków technologicznych, które wg jednego z naszych rozmówców „same nie wierzą, że osiągną sukces”.

## **5.2.2 Analiza doświadczeń Ostatecznych Odbiorców w kontaktach z instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie i wdrażanie SPO-WKP (w tym RIF-y)**

*Czy Odbiorcy Ostateczni postrzegają instytucje z którymi się stykają w trakcie ubiegania się o wsparcie i realizacji projektów jako:*

- *dostępne – komunikacja z instytucją jest możliwa (godziny urzędowania, liczba linii telefonicznych, inne kanały komunikacji, zajętość linii telefonicznych, czas udzielania odpowiedzi, punkty informacyjne itp.)*
- *kompetentne – udzielane informacje są pełne, poprawne i aktualne*
- *przyjazne – pracownicy instytucji są uprzejmi, zaangażowani i cierpliwi.*

Według pracowników IW, którzy wzięli udział w wywiadach indywidualnych i pogłębionych wywiadach grupowych Ostateczni Odbiorcy mają pozytywną opinię na temat kontaktów z IW w przypadku poddziałań 1.1.2, 1.2.1, 1.2.2 i 1.3, a więc tam, gdzie Odbiorcami jest w gruncie rzeczy nieduża liczba beneficjentów. Rozmówcy z IW odpowiedzialnych za pozostałe działania i poddziałania skłaniali się raczej do poglądu, że Ostateczni Odbiorcy mają negatywny obraz kontaktów z IW - instytucje zaangażowane w realizację tych działań są oceniane przez Ostatecznych Odbiorców Programu jako trudno dostępne i raczej mało przyjazne.

Jednakże szczegółowa analiza wyników kwestionariuszowego badania telefonicznego Ostatecznych Odbiorców nie potwierdza drugiej z zaprezentowanych powyżej obiegowych opinii osób zajmujących się wdrażaniem SPO-WKP. Wyniki ankiety pozwalają stwierdzić, że Ostateczni Odbiorcy Programu pozytywnie oceniają obsługę klienta we wszystkich Instytucjach Wdrażających. Jedynie co 10 ankietowany nie był zadowolony ze sposobu, w jaki został obsłużony w Instytucji Wdrażającej. Zdecydowana większość respondentów - 65,1% oceniała poziom obsługi klienta w Instytucjach Wdrażających jako dobry lub bardzo dobry a 20,5% jako dostateczny. Rozkład ocen został przedstawiony poniżej w Tabeli 4.

Maksimum skali stanowiła wartość 5, której również zostały przyporządkowane stwierdzenia ułatwiające respondentowi dokonanie oceny np.: „wysoki poziom obsługi”.

**Tabela 4 Rozkład ocen poziomu obsługi Instytucji Wdrażających wśród respondentów kwestionariuszowego badania telefonicznego**

	Ankieta – część A				
skala	1	2	3	4	5
liczba wskazań <sup>1</sup>	9	12	55	96	96
odsetek	3,4%	4,5%	20,5%	35,8%	35,8%

W trakcie wywiadów indywidualnych z przedstawicielami IZ i IW, KM i KS pojawiały się sugestie, że ocena kompetencji pracowników IW przez Ostatecznych Odbiorców jest niska. Według nich może to być skutkiem występujących często rozbieżności w interpretacjach pracowników tej samej instytucji lub pracowników kilku różnych instytucji. Opinie wyrażane w trakcie wywiadów indywidualnych i grupowych nie pokrywają się z rezultatami kwestionariuszowego badania telefonicznego Ostatecznych Odbiorców, w trakcie którego ponad 60% ankietowanych oceniło wysoko lub bardzo wysoko kompetencje pracowników IW.

Inną opinią prezentowaną przez pracowników IZ i IW, jest to, że Ostateczni Odbiorcy niechętnie kontaktują się instytucjami centralnymi. Znacznie chętniej kontaktują się z regionalnymi i lokalnymi instytucjami i lepiej je oceniają, co znowu nie znajduje potwierdzenia w wynikach kwestionariuszowego badania telefonicznego Ostatecznych Odbiorców Programu.

Szczegółowa ocena doświadczeń Ostatecznych Odbiorców Programu została przedstawiona poniżej. Została ona przygotowana na bazie analizy wyników kwestionariuszowego badania telefonicznego, które zostały zaprezentowane z Załączniku nr 4

W badaniu telefonicznym Ostatecznych Odbiorców Programu SPO-WKP łącznie wzięło udział 54 respondentów. Ankieta została podzielona na 3 części, gdzie ostatnia zawierała ogólne dane respondentów a dwie pierwsze badały opinię Ostatecznych Odbiorców na temat obsługi klienta w Instytucjach Wdrażających i działań służących wsparciu na etapie przygotowywania wniosku i realizacji projektów współfinansowanych ze środków SPO-WKP.

Należy zaznaczyć, iż część Ostatecznych Odbiorców korzystała z więcej niż jednego działania na raz. Na podstawie zamieszczonych w Załączniku nr 4 wyników ankiety można wyciągnąć następujące wnioski.

#### Dostępność

Instytucje Wdrażające są dostępne dla Ostatecznych Odbiorców Programu. Tezę taką poparło powyżej 70% badanych. (W stosowanej 5-cio stopniowej skali, gdzie 5 oznacza maksymalną ocenę „są bardzo dostępne” wskazali odpowiedzi 4 i 5). Na poziomie dostatecznym dostępność Instytucji Wdrażających oceniło 16,7% respondentów. Potwierdzeniem tej opinii są wyniki, jakie uzyskano w badaniu pytając

<sup>1</sup> Do analizy wyników części A oraz części B ankiety zastosowano wskaźnik syntetyczny. Wykorzystano w tym celu zastosowaną w badaniu formę pytań, w których odpowiedzi były podawane w formie wartości (w skali od 1 do 5). Wskaźnik został stworzony w ten sposób, iż liczebności wskazań przypadające na poszczególne oceny zostały zsumowane i na ich podstawie został wyznaczony odsetek odpowiedzi przypisanych poszczególnym ocenom. Dzięki zastosowaniu powyższej metody powstała możliwość przedstawienie ocen Ostatecznych Odbiorców w postaci jednej, łatwej do zinterpretowania wartości.

o godziny urzędowania Instytucji Wdrażających. Aż 92,6% respondentów uznało, iż godziny te są dla nich dogodne.

Podstawowym sposobem komunikowania się Ostatecznych Odbiorców z Instytucjami Wdrażającymi, na etapie przygotowania wniosku, pozostaje kontakt telefoniczny (83,3% respondentów). Również na etapie realizacji projektu forma kontaktu telefonicznego pozostaje jedną z podstawowych form komunikacji. Najczęściej taką formę komunikacji wybierali beneficjenci Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (90,9% respondentów). Wśród Ostatecznych Odbiorców korzystających z działań innych instytucji równie popularną formę kontaktu stanowi poczta elektroniczna bądź strona internetowa. Wśród Ostatecznych Odbiorców, korzystających z działań wdrażanych przez PARP, na etapie przygotowywania wniosku taką formę kontaktu wybrało 63,4% respondentów, a wśród Ostatecznych Odbiorców działania 1.3 (działanie wdrażane przez ARP) aż 90,9% badanych. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w obu tych instytucjach zawsze dominującą formę kontaktu stanowiły kontakty telefoniczne.

Zdecydowanie niezadowolonych z efektywności kontaktów telefonicznych z Instytucją Wdrażającą było 14,8% Odbiorców, którzy ocenili jakość tych kontaktów w pięciostopniowej skali na 1 (trudno się dodzwonić) lub 2. Około 1/3 respondentów oceniła swoje możliwości skontaktowania się z Instytucją Wdrażającą na poziomie dostatecznym. Zdecydowanie zadowolona z tej formy kontaktów (ocena na poziomie „4” i „5 – nie ma problemów” była ponad połowa badanych (53,7%). W podziale na poszczególne Instytucje Wdrażające najlepiej oceniany jest pod tym względem NFOŚiGW, gdzie aż 90,9% respondentów oceniło możliwość telefonicznego uzyskiwania informacji na „4” lub „5”.

W czasie wywiadu respondenci często skarżyli się na początkowe kłopoty z telefonicznym kontaktem z osobami mogących udzielić im pomocy. Znacznie wyżej oceniali poziom obsługi od momentu, w którym uzyskali konkretne dane osoby do kontaktu w ich sprawie.

### Kompetencje

Badani Ostateczni Odbiorcy w prawie 60% oceniają poziom kompetencji pracowników w 5-cio stopniowej skali od 1 do 5 jako „4” i „5”-są bardzo kompetentni, tzn., iż pracownicy Instytucji Wdrażających udzielają pełnych, poprawnych i aktualnych informacji. Około jedna trzecia badanych ocenia poziom kompetencji pracowników na poziomie dostatecznym. Pomimo, iż 94,4% respondentów ocenia kompetencje pracowników Instytucji Wdrażających w sposób pozytywny, to na podstawie rozmów z respondentami można sądzić, iż instytucje te mogą być w przyszłości oceniane znacznie wyżej. Respondenci oceniający pracowników instytucji na poziomie dostatecznym zastrzegali, iż ocena ta dotyczy bardziej „kompetencji” systemu wdrażania, niż kompetencji pracowników. Kilkakrotnie pojawiły się opinie, że pracownicy nie mogli satysfakcjonująco załatwić problemu zgłaszanego przez Ostatecznego Odbiorcę, bo dany problem nie został po prostu satysfakcjonująco rozwiązany przez system wdrażania, lub system nie był w stanie rzez dłuższy czas wygenerować z siebie rozwiązania problemu. (uwagi takie zgłaszano przy omawianiu tzw. projektów sieciowych realizowanych przez instytucje otoczenia biznesu. W istniejących rozwiązaniach prawno-programowych (umowa o dofinansowanie projektu) nie przewidziano solidarnej odpowiedzialności wszystkich uczestników sieci, co rodzi określone ryzyko i utrudnia przedstawienie zabezpieczeń umowy.

Wśród respondentów przeważała opinia o dostatecznym poziomie kompetencji pracowników Instytucji Wdrażających – ocenę „3” wydało w badanej grupie 63,6% ogółu respondentów. Zróżnicowane są oceny poszczególnych komórek organizacyjnych zajmujących się konkretnymi działaniami i poddziałaniami. Np. w PARP najwyższej oceniana były kompetencje pracowników zajmujących się wdrażaniem poddziałania 1.2.2 (75% badanych oceniło na „4” lub „5”), a najniżej dla poddziałania 1.2.1 i działania 2.3 (57,2%). W rankingu Instytucji Wdrażających na końcu listy znalazł się NFOŚiGW – jednak nawet w tym przypadku 36,2% badanych wystawiło NFOŚiGW ocenę dobrą i bardzo dobrą.

### Institucja przyjazna

Jako instytucję przyjazną dla klientów, zdefiniowano taką instytucję, której pracownicy są uprzejmi, zaangażowani i cierpliwi. Zdaniem respondentów Instytucje Wdrażające Program SPO-WKP zdecydowanie są przyjazne. Aż 90,8% badanych przyznało wszystkim Instytucjom Wdrażającym ocenę 4 lub 5 (w skali od 1 do 5, gdzie 5 – oznacza „są bardzo przyjazne”). Na poziomie dostatecznym „przyjazność” Instytucji Wdrażających postrzega jedynie 3,7% respondentów, a jako mało przyjazne (ocena 1 lub 2) oceniło je 3,8% badanych.

Jako instytucja najbardziej przyjazna postrzegany jest NFOŚiGW, gdzie 100% Ostatecznych Odbiorców wydało mu ocenę „4” lub „5”. Ocena zarówno ARP jak i PARP pozostaje na poziomie około 90%.

### **5.3 Ocena roli partnerów społeczno-ekonomicznych we wdrażaniu Programu**

*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;

*Czy sposób organizacji prac komitetu, wsparcie techniczne są wystarczające dla działania komitetu.*

Podstawy prawne udziału partnerów społecznych i gospodarczych we wdrażaniu SPO-WKP określa ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206). W ustawie zapisano udział przedstawicieli partnerów społecznych i gospodarczych w składach następujących organów związanych z wdrażaniem Programu:

- Komitetu Sterującego,
- Komitetu Monitorującego Program.

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”.

### Komitet Sterujący

Zdaniem większości osób uczestniczących w badaniu skład KS został wybrany w sposób przejrzysty - tryb wyboru uczestników posiedzeń zapewniał równy dostęp wszystkim najważniejszym partnerom społeczno-gospodarczym. Także skład KS należy uznać za reprezentatywny, dzięki czemu poglądy wszystkich najważniejszych środowisk społeczno-gospodarczych mogą być reprezentowane. W rzeczywistości jednak wielu uczestników KS nie podejmuje żadnych zorganizowanych form wymiany poglądów na temat wdrażania programu, ze środowiskami, które reprezentują. Bariera wymiany opinii jest też po drugiej

stronie - większość Ostatecznych Odbiorców, z którymi rozmawialiśmy postrzega KS (a także i KM) jako część systemu wdrażania („oni”), a nie swoich przedstawicieli. Są też pozytywne przykłady – jedna z organizacji reprezentowanych w KS i KM (PKPP „Lewiatan”) wykazuje dużą aktywność i zaangażowanie w prace KS i KM. Organizacja ta jest oceniana przez zarządzających Programem jako kompetentny i rzeczowy partner. Niestety (w opinii tych samych osób z IZ i IW) przeciwnie niż przedstawiciele innych organizacji, które skupiają się na wąsko pojętych interesach swoich środowisk, a najczęściej – swoich organizacji. Wiele też zależy od cech osobowych konkretnego członka KS czy KM – są przykłady w obu tych gremiach, bardzo kompetentnych i aktywnych osób - ale właśnie osób, a nie organizacji.

Zdaniem respondentów w KS nie powinni zasiadać przedstawiciele samorządu terytorialnego. SPO-WKP jest programem sektorowym i w związku z tym przedstawiciele samorządu terytorialnego nie są nim bezpośrednio zainteresowani i nie wykazują specjalnej aktywności. Zdaniem respondentów ich miejsce mogliby zająć przedstawiciele organizacji społeczno-gospodarczych, poszerzając krąg środowisk społeczno-gospodarczych reprezentowanych w KS i KM. Naszym zdaniem możliwość uczestnictwa przedstawicieli samorządu terytorialnego w pracach KS i KM jest przywilejem tych środowisk i fakt ich słabej aktywności potwierdza jeszcze raz obserwację, że uczestnicy KS i KM rozumieją swoją rolę bardzo wąsko – wyłącznie jako sposób lobbyingu lub obrony interesów swojego środowiska.

Warunkiem aktywnego uczestnictwa w pracach KS i rzeczywistego wpływu na proces wdrażania Programu jest dobre przygotowanie partnerów społecznych i gospodarczych do pełnienia swojej roli i zadań. W przypadku partnerów społeczno-gospodarczych – członków KS i w niektórych działaniach, również Grup Roboczych - zwracano uwagę na fakt, iż w szczególności nie dysponują oni odpowiednią wiedzą na temat rozpatrywanych wniosków co powoduje, że wiarygodność dokonywanych przez nich ocen może budzić wątpliwości. Sami członkowie KS oceniają swoje przygotowanie do pełnienia funkcji członków KS pozytywnie, niemniej jednak podkreślali, że jest to zasługą ich wiedzy lub samodzielnego doksztalcania się. Działania podejmowane przez Instytucję Zarządzającą (szkolenia), kierowane do członków KS ocenili, jako niewystarczające. Zwrócono uwagę na fakt, iż w pewnych dziedzinach związanych ze specyfiką określonych projektów, członkowie KS nie mają kompetencji do udziału w dyskusji i opierają się na sędziach pozostałych członków Komitetu.

W opinii osób, z którymi przeprowadzono wywiady indywidualne, faktyczną rolą Komitetu Sterującego w procesie oceny jest tylko legitymizacja zasady partnerstwa w procesie przyznawania dotacji. KS nie ma możliwości oceny i partnerzy społeczno-gospodarczy, uczestniczący w pracach KS wydają się akceptować ograniczoną rolę, jaką im przypisano.

Wsparcie techniczne i organizacyjne dla KS jest według opinii respondentów generalnie na dobrym poziomie. Należy wskazać na dobre rozwiązanie techniczne zamieszczania ocen wniosków przeprowadzonych przez GR na witrynie internetowej dostępnej dla członków KS. Rozwiązanie to daje członkom KS na łatwy dostęp do tych informacji i możliwość przygotowania się do posiedzeń komitetu.

#### Komitet Monitorujący

Większość opinii na temat KS odnosi się także do Komitetu Monitorującego. Jednak generalnie ocena aktywności i kompetencji KM jest wyższa niż KS. Nasi rozmówcy za główną rolę KM uznali pełnienie funkcji nadzorczych i ocenę realizacji SPO-WKP. Ich zdaniem KM wypełnia to zadanie skutecznie i efektywnie, a rola Komitetu Monitorującego w systemie wdrażania SPO-WKP jest uznana i doceniana przez instytucje zaangażowane w jego wdrażanie. KM może wylegitymować się konkretnymi osiągnięciami w modyfikowaniu Programu – np. wprowadzeniem zmian do Uzupełnienia Programu

dotyczących systemu wyboru projektów, czy uproszczenia wniosku i umowy w poddziałaniu 2.2.2.

Jednakże część reprezentantów środowisk społecznych i gospodarczych traktuje posiedzenia KM jako forum lobbingowe, co wskazuje na niewłaściwe zrozumienie roli przypisanej KM w systemie wdrażania SPO-WKP. Uczestnicy badania wskazują na słabe, poza kilkoma wyjątkami, przygotowanie merytoryczne partnerów społeczno-gospodarczych. Dodatkowo w składzie KM jest za dużo partnerów regionalnych, których zainteresowanie programem sektorowym jest niskie.

Wsparcie techniczne i organizacyjne dla KM jest według opinii respondentów generalnie na dobrym poziomie.

## **5.4 Identyfikacja barier i problemów organizacyjnych występujących w instytucjach**

### **5.4.1 Ocena współpracy, koordynacji poszczególnych działań podejmowanych przez Instytucję Zarządzającą, Instytucje Pośredniczące oraz Beneficjentów Końcowych (w tym RIF-y)**

*Czy działania podejmowane przez poszczególne szczeble systemu wdrażania w trakcie realizacji procesu kontraktowania, płatności i monitorowania SPO-WKP są skoordynowane?*

*Czy działania promocyjne podejmowane przez poszczególne szczeble systemu wdrażania są skoordynowane?*

W opinii naszych respondentów działania realizowane przez poszczególne szczeble są skoordynowane. Jednakże mimo sporego wkładu włożonego w przygotowanie i realizację działań koordynacyjnych, efektywność i skuteczność jest oceniana przez uczestników badania jako średnia. Jest to związane z wieloszczeblowym system wdrażania (IZ, IP, IW), w którym ostateczne decyzje są podejmowane na poziomie IZ. W związku z tym problemy powstające w Instytucjach Wdrażających związane z realizacją SPO-WKP, zwłaszcza w zakresie podejmowania decyzji co do interpretacji zapisów dokumentów programowych, nie są rozwiązywane samodzielnie przez te instytucje. Powoduje to duże opóźnienia we wdrażaniu pomimo znaczących nakładów pracy poświęconej koordynacji wszystkich działań w ramach SPO-WKP.

Omawiając proces wprowadzania zmian w dokumentach programowych nasi rozmówcy zwrócili uwagę na fakt, że brak jest koordynacji działań służących zaopiniowaniu proponowanych zapisów zmian z niektórymi instytucjami tworzącymi system, zwłaszcza tymi, które nie są afiliowane przy ministerstwach i w regionach. Jest to odbierane jako łamanie zasad partnerstwa w zarządzaniu programem przez instytucje szczebla regionalnego. Działania instytucji centralnych mające na celu dokonywanie zmian w dokumentach programowych są z reguły koordynowane i niewiele można im zarzucić, może za wyjątkiem tego, że czasami zapominają o poinformowaniu o wprowadzonych zmianach wszystkich instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie SPO-WKP.

Analizując stopień skoordynowania działań promocyjnych należy stwierdzić, że działania promocyjne ruszyły bardzo późno – były realizowane praktycznie równoległe z rozpoczęciem realizacji Programu. Przez prawie rok, działania promocyjne nie były odpowiednio skoordynowane, za wyjątkiem poddziałań 1.1.2, 1.2.1, 1.2.2 i działania 1.3. Powołana ostatnio Grupa Robocza ds. Informacji i Promocji ma zająć się m.in. koordynacją działań promocyjnych.

Stopień skoordynowania działań szkoleniowych w opinii naszych respondentów jest niewystarczający. Instytucja Zarządzająca zajmująca się organizacją szkoleń dla pracowników Instytucji Pośredniczących oraz Instytucji Wdrażających nie uwzględnia zapotrzebowania zgłaszanego przez IP oraz IW w ankietach monitorujących. Za przykład mogą posłużyć wielokrotnie zgłaszane zapotrzebowanie na szkolenia dotyczące przepływów finansowych, czy też zwiększone zapotrzebowanie na ilość miejsc dostępnych na szkolenia z obsługi systemu SIMIK.

W opinii respondentów oraz ewaluatorów realizacja procesów związanych z monitorowaniem sposobu wdrażania SPO-WKP jest w pełni skoordynowana i nadzorowana przez Instytucje Zarządzającą oraz Instytucje Pośredniczące.

#### 5.4.2 Ocena sprawności przepływu informacji pomiędzy instytucjami

*Czy istniejący system komunikacji pomiędzy instytucjami współpracującymi przy wdrażaniu:*

- 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).

Stworzony system komunikacji pomiędzy Instytucjami Wdrażającymi, Instytucjami Pośredniczącymi oraz Instytucją Zarządzającą jest oparty na procedurach zawartych w podręcznikach procedur.

Tak stworzony system nie zapewnia jednak pełnej dostępności do informacji dla poszczególnych Instytucji Wdrażających. Odpowiedzi udzielane na zapytanie jednej IW nie są przekazywane do wiadomości pozostałych IW (respondenci podawali konkretne przykłady np. informacja o kwalifikowalności kosztów na fakturze wystawionej tuż przed zakończeniem okresu realizacji projektu, gdy bankowe potwierdzenie płatności jest wystawione w ciągu 25 dni od daty zakończenia okresu realizacji projektu, czy też inna kwestia związana z pokrywaniem różnic kursowych).

System nie zapewnia przekazywania informacji „na czas”. W tym miejscu należy rozróżnić odpowiedzi ustne udzielane w trakcie kontaktów roboczych i odpowiedzi oficjalne przekazywane pisemnie poszczególnym instytucjom. Obecnie czas uzyskania odpowiedzi pisemnej na zadane pytania, który był najczęściej wskazywany w trakcie badania, to okres od 4 do 6 tygodni. Nierzadko pisemne odpowiedzi IZ, czy też IP były przekazywane IW w okresie od 8 do 12 tygodni, ale zdarzało się to przede wszystkim w pierwszych 6 miesiącach wdrażania SPO-WKP. Tak długi okres oczekiwania na oficjalne stanowisko Instytucji Zarządzającej powoduje albo opóźnienia w pracach IW i IP, albo w przypadku kontynuowania działań bez oficjalnego stanowiska IZ, zmianę warunków i/lub kryteriów aplikowania w kolejnych następujących po sobie rundach. Należy podkreślić, że z powodu licznych sprzeczności w przekazywanych ustnie odpowiedziach, w tym również sprzeczności tych odpowiedzi z otrzymanymi później odpowiedziami pisemnymi, wiarygodność przekazywanych ustnie informacji spadła do zera, co sprawia, że IW kierunek swoich działań uzależnia od interpretacji i odpowiedzi przekazywanych na piśmie. Na niską wiarygodność

przekazywanych informacji wpływa również duża rotacja wśród pracowników Departamentu Zarządzania Programem Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw.

Wymiana opinii, sugestii i wniosków pomiędzy pracownikami wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie SPO-WKP nie została rozwiązana systemowo. Nie stworzono żadnej platformy dla tego typu działania, choćby takiej jak cykliczne robocze spotkania konsultacyjne, w trakcie których pracownicy odpowiadający za kontraktowanie, finansowanie, czy monitorowanie działań w ramach SPO-WKP mogliby dzielić się swoimi spostrzeżeniami. Jak pilna jest potrzeba takich spotkań pokazały przeprowadzone pogłębione wywiady grupowe, w trakcie których pracownicy spontanicznie wymieniali się spostrzeżeniami i wnioskami dotyczącymi sposobu wdrażania programu i nierzadko, po raz pierwszy, nawiązywali robocze kontakty z pracownikami innych instytucji i szczerbli wdrażania. Dobrym wzorcem dla organizacji takich spotkań konsultacyjnych może być powołana Grupa Robocza ds. Informacji i Promocji lub Grupa Robocza ds. Pomocy Technicznej.

Brak „sprzężenia zwrotnego” informacji jest szczególnie widoczny w przypadku procedury zatwierdzania zbiorczego wniosku o płatność i przekazywania pieniędzy na konto Beneficjenta Końcowego w NBP. W tym przypadku Beneficjenci Końcowi nie otrzymują informacji o dokonaniu płatności i zasileniu konta od IZ pomimo dokonania takich czynności przez pracowników Departamentu Instrumentów Finansowych.

#### **5.4.3 Ocena spójności systemu zarządzania i wdrażania (określenie obszarów, w których funkcje różnych instytucji powielają się)**

*Czy rozpisane zadania i odpowiedzialność pomiędzy poszczególne instytucje systemu wdrażania zapewnia, że działania instytucji nie dublują się.*

Instytucja Zarządzająca SPO-WKP odpowiada za efektywne i prawidłowe zarządzanie i wdrażanie SPO-WKP spełniając tym samym wymogi art. 34 rozporządzenia 1260/1999. Jest między innymi odpowiedzialna za:

- zapewnienie zgodności wszystkich działań w ramach SPO-WKP z politykami Wspólnoty, jak również zapewnienie stosowania się do zasad obowiązujących w UE dotyczących składania zamówień publicznych i przekazywania o nich informacji,
- zbieranie danych statystycznych i finansowych niezbędnych dla monitorowania postępów wdrażania oraz przebiegu realizacji działań w ramach SPO-WKP,
- przygotowywanie sprawozdań okresowych dotyczących wdrażania EFRR w ramach SPO-WKP i przekazywanie do jednostki monitorująco-kontrolnej EFRR,
- przygotowanie sprawozdań rocznych na temat wdrażania SPO-WKP.

Instytucje Pośredniczące funkcjonujące w ramach działania 1.4 i działania 2.4 spełniają dokładnie te same funkcje na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Instytucją Zarządzającą i Instytucjami Pośredniczącymi określającymi odpowiedzialność Instytucji Pośredniczących.

Instytucja Zarządzająca, pomimo zawartych porozumień i dobrej współpracy z Instytucją Pośredniczącą, nie jest zwolniona z odpowiedzialności za odpowiednie zarządzanie i wdrażanie SPO-WKP. W związku z tym wykonuje czynności sprawdzające równoległe z Instytucją Pośredniczącą. Obie instytucje dublują swoje działania. Jeżeli ideą przyświecającą stworzeniu Instytucji Pośredniczących było stworzenie instytucji sprawującej nadzór merytoryczny nad realizowanymi działaniami, to w opinii naszych rozmówców to

rozwiązanie nie sprawdziło się, gdyż Instytucje Wdrażające dla działania 1.4 i działania 2.4 mają większe doświadczenie w realizacji podobnych zadań realizowanych wcześniej w innych schematach pomocy.

Nasi rozmówcy wskazali, że skutkiem takiej sytuacji jest naturalny proces pomijania Instytucji Pośredniczącej przez Instytucje Wdrażające, które chcą uzyskać szybko informacje lub interpretacje bezpośrednio do Instytucji Zarządzającej.

## **6. Wnioski i rekomendacje**

### **6.1 Wnioski**

#### **Zadanie 1. Ocena systemu wdrażania SPO-WKP, lata 2004 – 2006**

- Wprowadzenie dokumentów programowych SPO-WKP w formie rozporządzeń spowodowało około 5 miesięczne opóźnienie w rozpoczęciu wdrażania Programu. Opóźnienie to do chwili obecnej nie zostało nadrobione. Nie ma jednak zagrożenia dla absorpcji środków programu. Popyt na środki w SPO-WKP prawie we wszystkich działaniach i poddziałaniach znacznie przewyższa dostępne środki i już w chwili obecnej budżet większości działań jest zakontraktowany w prawie 100%.
- Jedną z najważniejszych barier wdrażania SPO-WKP wynika z przyjęcia zasady, że treść dokumentów szczebla operacyjnego: umowy, wnioski i sprawozdania, jest przyjmowana w formie rozporządzeń. Wszelkie zmiany w dokumentach wynikające z reagowania na pojawiające się problemy we wdrażaniu SPO-WKP wymagają długotrwałej procedury zmian odpowiedniego rozporządzenia, co blokuje ich szybkie wprowadzenie i usztywnia system wdrażania powodując opóźnienia w realizacji działań SPO-WKP.
- Konsekwencją wprowadzenia dokumentów szczebla operacyjnego rozporządzeniami jest też ich daleko posunięta standaryzacja tych dokumentów nie uwzględniająca skali i specyfiki niektórych działań i poddziałań. Np. w poddziałaniu 2.2.2, gdzie dofinansowanie jest niewielkie (średnio 10 do 12 tys. zł), a działania nieskomplikowane i rutynowe (udział w imprezach targowych) wnioski i umowa są takie same jak w przypadku wielomilionowych inwestycji w poddziałaniu 2.2.1, czy 2.4. Podobnie procedury – procedura oceny wniosku w 2.2.2 przebiega standardowo poprzez wszystkie etapy oceny, począwszy od oceny formalnej, poprzez techniczno-ekonomiczną i merytoryczną aż po opinię Komitetu Sterującego. Tymczasem, i słusznie w naszej opinii, już po ocenie formalnej wnioski otrzymuje minimalną liczbę punktów niezbędną do uzyskania dofinansowania i pozostałe etapy oceny są czystą formalnością. Generują one dodatkowe koszty po stronie systemu wdrażania (koszty kolejnych etapów oceny) ale także po stronie beneficjentów, gdyż wydłużony proces oceny skutkuje opóźnieniami w przyznaniu dotacji i refundacji poniesionych kosztów. Należy odnotować, że Instytucja Zarządza i Wdrażająca poddziałania 2.2.2. uprościły wnioski i umowę do poddziałania
- Dążenie do standaryzacji dokumentów zniweczyło w części korzyści płynące z doświadczeń programów przedakcesyjnych finansowanych ze środków Phare i polskich środków publicznych. Zarówno projektodawcy jak i Instytucje Wdrażające były przyzwyczajane do zasad i dokumentów obowiązujących w poprzednikach schematów dotacyjnych 1.5, 2.2.1, 2.2.2, 2.3. W opinii IW przyzwyczajenie projektodawców do „starych” zasad aplikowania zaowocowało w pierwszych rundach aplikacyjnych dużym odsetkiem błędów formalnych. IW podkreślały, że stare zasady, w szczególności te, które obowiązywały w przypadku schematów dotacyjnych

finansowanych wyłącznie ze środków polskich, były prostsze i bardziej przyjazne dla projektodawcy.

- Standaryzacja formularza wniosku dla wszystkich programów, która jak się wydaje, była wymogiem tworzonego systemu sprawozdawczości SIMIK zaowocowała wnioskiem, który wymaga opisanie projektu w sposób niezgodny z podstawowymi zasadami logiki projektowej. Stwarza to problemy zarówno dla projektodawców jak i oceniających wnioski, którzy muszą mieć „przewodniki” poruszania się po kolejnych polach wniosku, jeśli chcą się trzymać logiki projektowej.
- Wprowadzenie wymogu stosowania przez Ostatecznych Odbiorców procedury uproszczonej przy dokonywaniu zamówień stanowi istotną barierę dla wielu przedsiębiorców. Składają się na nią koszty obsługi tej procedury, jej długotrwałość oraz to, że przedsiębiorcy w wyniku standardowych negocjacji handlowych potrafią wynegocjować korzystniejsze ceny niż w przypadku stosowania reguł zamówień publicznych. Problemem są też same zasady zamawiania zgodnie z tą procedurą. Według respondentów zasady są nieprecyzyjne, co skutkuje koniecznością tworzenia kaskadowych interpretacji, z którymi muszą zapoznawać się zarówno pracownicy IW oraz przedsiębiorcy. Wprowadza to po stronie przedsiębiorców poczucie działania w niejasnej sytuacji prawnej i poczucie uzależnienia od subiektywnych interpretacji IW. W naszej opinii wprowadzenie obowiązku stosowania przez przedsiębiorców procedury uproszczonej przewidzianej w Uzupełnieniu Programu nie zwiększa bezpieczeństwa środków publicznych. Przedsiębiorcy, którzy przepisami Prawa Zamówień Publicznych nie są zobligowani do stosowania procedur przetargowych, traktują obowiązek stosowania przepisów procedury uproszczonej, wprowadzonej zapisami Uzupełnienia SPO-WKP, jako dodatkowe utrudnienie i dowód „samowoli” urzędników projektujących zasady wdrażania. Szkodzi to wizerunkowi Programu.
- Jedną z barier dla Ostatecznych Odbiorców Programu (przedsiębiorców) jest wymóg stawiany Ostatecznym Odbiorcom związany z obowiązkowym finansowaniem z kredytu bankowego inwestycji, dla których poziom współfinansowania przekracza 125 tys. zł. Wymóg ten wynikał z założenia, że banki będą stanowiły dodatkowe ogniwo kontroli wykonalności inwestycji, co zwiększy bezpieczeństwo decyzji o przyznaniu dotacji. Wydaje się jednak, że skoro ostateczna decyzja o przyznaniu dotacji i odpowiedzialność z tym związana i tak pozostaje przy Instytucji Wdrażającej ten dodatkowy sygnał kontrolny nie równoważy dyskomfortu i kosztów tych inwestorów, którzy mają środki własne na inwestycję i nie chcą ponosić dodatkowych kosztów związanych z kredytem bankowym. Potrzeba zapewnienia finansowania kredytem bankowym powinna wynikać wyłącznie z sytuacji finansowej przedsiębiorcy i analizy dokonanej w biznes planie.
- Znaczne obciążenie obowiązkami sprawozdawczymi wszystkich instytucji uczestniczących w realizacji SPO-WKP wymaga sprawnych informatycznych narzędzi sprawozdawczych. System SIMIK w obecnym kształcie nie pozwala na generowanie dowolnych raportów z realizacji zadania. System SIMIK został zbudowany pod potrzeby Instytucji Płatniczej i nie w odpowiada na potrzeby Instytucji Wdrażających i Instytucji Zarządzającej. Obecny kształt systemu, w którym główne akcenty są rozłożone na jego funkcje ewidencyjne, bez możliwości weryfikacji i walidacji danych oraz trudną w użyciu funkcją sprawozdawczą nie pozwala na usprawnienie systemu wdrażania SPO-WKP w zakresie sprawozdawczości i monitorowania. W konsekwencji IZ i IW stosują dodatkowe procedury zbierania danych, które dostarczają wiedzy niezbędnej, w szczególności do zarządzania operacyjnego programem. System cotygodniowego zbierania danych na temat postępów wdrażania SPO-WKP wdrożony przez Instytucję Zarządzającą jest przykładem systemu „skrojonego” na potrzeby sprawnego zarządzania programem. Zbiera tylko te dane, które są istotne z punktu widzenia monitorowania operacyjnego Programu, a nie zbiera wszystkich pozostałych, które inne „standardowe” systemy

raportują „na wszelki wypadek”. W istocie więc to tamte systemy sprawozdawczości chciałyby się nazwać „dodatkowymi”, gdyż powodują niepotrzebne dodatkowe obciążenie czasowe i kosztowe w systemie wdrażania.

- Współfinansowanie projektów ze środków budżetu państwa natrafia na barierę prawną związaną z zaciąganiem przez jednostki sektora finansów publicznych zobowiązań związanych z realizacją projektów, których czas realizacji wykracza poza jeden rok budżetowy. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych jednostka pragnąca zawrzeć kontrakt na realizację zadania, którego realizacja ma trwać dłużej niż w danym roku budżetowym może albo łamać przepisy ustawy o finansach publicznych, albo dzielić zamówienie na części, łamiąc zasady ujęte w ustawie – Prawo zamówień publicznych.
- Kolejnym problemem jest konieczność dokonywania rezerwacji środków przez IW z rezerwy celowej w każdej rundzie aplikacyjnej wniosków Kwota, którą rezerwuje Instytucja Wdrażająca może zostać wydatkowana tylko na realizację umów podpisanych w ramach danej rundy aplikacyjnej. Pomimo posiadania niewykorzystanych środków z rezerwy celowej IW w przypadku kolejnej rundy musi ponownie wystąpić o zarezerwowanie środków z rezerwy celowej. Tak wypracowana praktyka powoduje, według osób biorących udział w badaniu, zbędne obciążenie rezerwy celowej i nieefektywne wykorzystanie środków publicznych.
- Obecny system finansowania działań instytucji zaangażowanych w realizację SPO-WKP oparty na finansowaniu kosztów operacyjnych IW środkami z Pomocy Technicznej jest nieefektywny. Dotyczy to w szczególności finansowania kosztów operacyjnych Regionalnych Instytucji Finansujących, które w większości są spółkami praw handlowego i stosowanie wobec nich reguł finansowania jednostek sektora finansów publicznych uniemożliwia RIFom efektywne wykorzystanie swoich zasobów kadrowych.
- W instytucjach systemu wdrażania usytuowanych w urzędach centralnych występuje problem dużej rotacji pracowników. Jest ona spowodowana dużymi wymaganiami i obciążeniem pracą pracowników tych instytucji, które nie znajdują satysfakcjonującej przeciwwagi w korzyściach płynących z pracy przy wdrażaniu SPO WKP. Instytucje systemu wdrażania nie oferują konkurencyjnych warunków zatrudnienia – płace są niskie, możliwości awansu i kariery wewnątrz instytucji ograniczone, samorozwój ograniczony brakiem czasu z powodu obciążenia pracą. Duża rotacja pracowników powoduje wzrost kosztów zarządzania Programem w związku z koniecznością szkolenia i wzmożonego nadzoru nad nowymi pracownikami oraz zwiększa ryzyko nieprawidłowości i błędów w wykonywanych przez nich czynnościach. Ma też negatywny wpływ na wizerunek programu – zmiany personalne są zauważane przez Ostatecznych Odbiorców, jako cykliczne skokowe pogarszanie się poziomu obsługi i następnie jej stopniowe poprawianie, aż do kolejnej wymiany pracowników.
- Proces przygotowania nowych pracowników do wykonywania swoich obowiązków uzyskał niską ocenę. Ponad ¾ uczestników badania jest zdania, iż nowi pracownicy powinni być lepiej szkoleni do zadań w ramach wdrażania SPO-WKP. Opinia taka przeważa w Departamencie Integracji Europejskiej Ministerstwa Środowiska (87% ankietowanych), Departamencie Inwestycji Zagranicznych i Promocji Eksportu Ministerstwa Gospodarki i Pracy (85% badanych) i Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (82% badanych). Zastrzeżenia zgłaszano też do przygotowania do wykonywania swoich obowiązków uczestników Grup Roboczych i Komitetu Sterującego.
- Zaplecze techniczne jest dobrze oceniane przez pracowników IZ i IW. Jedyne problemy jakie były zgłaszane dotyczyły powierzchni biurowej (1.4 i 2.2.2) oraz powierzchni dla archiwizowania dokumentów (2.2.1 i 2.3)

- Działania promocyjno informacyjne Instytucji Wdrażających miały dwa cele: zachęcenie potencjalnych Ostatecznych Odbiorców do złożenia wniosku o dotację oraz poinformowanie o wymaganiach Programu i wsparcie przygotowania Ostatecznych Odbiorców do ich spełnienia. Miarą skuteczności osiągnięcia pierwszego z dwóch wymienionych powyżej celów jest „popyt” na dotacje, mierzony liczbą złożonych wniosków. Właściwie we wszystkich działaniach i poddziałaniach SPO-WKP (poza działaniem 2.1) popyt na dotacje już na tym etapie wdrażania przekracza dostępne środki. Dobrą miarą skuteczności działań służących wsparciu Ostatecznych Odbiorców Programu może być odsetek poprawnych wniosków złożonych do IW. W przypadku większości działań SPO-WKP odsetek wniosków odrzucanych przez IW, jako niepoprawne przekroczył 50% liczby wniosków złożonych. Z tego punktu widzenia skuteczność działań służących wsparciu Ostatecznych Odbiorców SPO WKP należy uznać ogólnie za niesatysfakcjonującą.
- Warto odnotować fakt współdziałania PARP z bankami jako bardzo ciekawy przykład znalezienia synergii interesów sektora prywatnego i publicznego w realizacji publicznego programu wsparcia. Zaangażowanie banków i prowadzone przez nie działania promocyjne znacząco zwiększyły podaż wniosków, co należy ocenić jako sukces kampanii promocyjnej, jednak nie do końca udało się zachować zbieżność interesów wszystkich zainteresowanych stron. W kampanii promocyjnej prowadzonej przez banki nie starano się przesadnie uświadamić przedsiębiorców na temat twardych reguł programu – banki nie były zainteresowane zniechęcaniem do aplikowania, bo ich zarobek pojawiał się już w momencie podpisania promesy kredytowej, która jest jednym z załączników do wniosku. W efekcie w pierwszych terminach składania wniosków pojawiła się duża liczba wniosków nie spełniających wymagań Programu. Działania promocyjne banków nadmiernie rozbudziły oczekiwania wielu przedsiębiorców, których charakter prowadzonej działalności, czy też rodzaj planowanej inwestycji w sposób oczywisty nie kwalifikował ich do aplikowania o środki SPO-WKP
- Ostateczni Odbiorcy wyżej oceniają działania IW służące wsparciu na etapie realizacji projektu, niż na etapie przygotowywania wniosku. Jest to zrozumiałe, gdyż na tym etapie beneficjenci nawiązują bezpośredni kontakt z konkretnymi pracownikami IW, podczas gdy na etapie wnioskowania kontakt ten zazwyczaj jest przypadkowy i anonimowy.
- W przypadku działania 1.5 bardzo prawdopodobne będzie wystąpienie opóźnienia w realizacji działania po rozpoczęciu procedur przetargowych na dostawy sprzętu i systemów IT, ze względu na ich skomplikowany charakter.

## **Zadanie 2. Analiza funkcjonowania instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu w zakresie wyboru projektów**

- Kryteriów oceny wniosków są nieprecyzyjnie zdefiniowane zostawiając zbyt wiele miejsca na subiektywny osąd oceniającego. Przy czym można, zdaniem respondentów wskazać przykłady dobrze zdefiniowanych kryteriów – tu wskazuje się kryteria oceny projektów w poddziałaniu 2.2.1. Takie nieprecyzyjne zdefiniowanie kryteriów oceny, nie tylko pozwala na subiektywną ocenę każdego z oceniających, ale są także przykłady stosowania dodatkowych „wytucznych” dla Grup Roboczych, wskazujące na szczególnie preferowane lub „niechciane” typy projektów. Był przypadek w działaniu 2.3 odrzucania wniosków, które zbyt duża część budżetu przeznaczają na prace budowlane – w ten sposób odrzucono dobre wnioski przedsiębiorców prowadzących hotele. Skutkiem jest negatywny odbiór przejrzystości reguł Programu przez Ostatecznych Odbiorców, którzy porównują proces oceny wniosków z loterią, do której należy przygotować kosztowny los.

- Pozytywnie oceniamy natomiast możliwość odwoływania się od decyzji GR przez projektodawców niektórych działaniach. Z relacji pracowników wynika, że co prawda jest to bardzo uciążliwe, bo prawie każdy odrzucony projektodawca próbuje szukać swojej szansy w odwołaniu ale przyznają też, że niewielka liczba odwołań była zasadna. Wydaje się, że dzięki możliwości odwołań korzyść dla przejrzystości Programu jest większa niż koszty związane z rozpatrywaniem odwołań.
- Negatywnie oceniamy włączenie przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych bezpośrednio w prace GR w działaniu 2.3, gdyż stwarza to sytuację potencjalnego konfliktu interesów. To dodatkowe „uspołecznienie” procesu oceny wydaje się przynosić więcej szkody niż pożytku, gdyż nie zwiększa zaufania do ocen GR, a przeciwnie stwarza wrażenie, że pewne grupy projektodawców, reprezentowane w GR, mają większe szanse od innych.
- Ostateczni Odbiorcy pozytywnie oceniają dostępność pracowników IW, ich kompetencje i przyjazność instytucji tworzących system. Zaskakująca jest niska samoocena pracowników w tym zakresie, którzy antycypowali znacznie gorsze oceny każdym z wymienionych powyżej obszarów potrafiąc to przekonująco uzasadnić. Różnica w ocenie wynika zapewne stąd, że w badaniu Ostatecznych Odbiorców uczestniczyli wyłącznie ci, którzy podpisali umowę o dofinansowanie. Są więc generalnie bardziej pozytywnie nastawieni do systemu, a także, co już było wspomniane, jakość kontaktów poprawiła się w momencie, gdy po podpisaniu umowy zostali wyznaczeni konkretni pracownicy do ich obsługi.

### **Zadanie 3. Ocena roli partnerów społeczno-ekonomicznych we wdrażaniu Programu**

- Sposób wyboru reprezentantów partnerów społeczno-gospodarczych należy uznać za przejrzysty a skład KS reprezentatywny, dzięki czemu poglądy wszystkich najważniejszych środowisk społeczno-gospodarczych mogą być reprezentowane. W rzeczywistości jednak wielu uczestników KS nie podejmuje żadnych zorganizowanych form wymiany poglądów na temat wdrażania programu, ze środowiskami, które reprezentują. Bariera wymiany opinii jest też po drugiej stronie - wielu Ostatecznych Odbiorców, postrzega KS (i KM) jako część systemu wdrażania („oni”), a nie swoich przedstawicieli.
- Są też pozytywne przykłady – jedna z organizacji reprezentowanych w KS i KM (PKPP „Lewiatan”) wykazuje dużą aktywność i zaangażowanie w prace KS i KM. Organizacja ta jest oceniana przez zarządzających Programem jako kompetentny i rzeczowy partner. Niestety przedstawiciele innych organizacji skupiają się na wąsko pojętych interesach swoich środowisk, a najczęściej – swoich organizacji. Wiele też zależy od cech osobowych konkretnego członka KS czy KM – są przykłady w obu tych gremiach, bardzo kompetentnych i aktywnych osób - ale właśnie osób, a nie organizacji.
- Problematycznym jest uczestnictwo w KS i KM przedstawicieli samorządu terytorialnego. SPO-WKP jest programem sektorowym i w związku z tym przedstawiciele samorządu terytorialnego nie są nim bezpośrednio zainteresowani i nie wykazują specjalnej aktywności. Zdaniem respondentów ich miejsce mogliby zająć przedstawiciele organizacji społeczno-gospodarczych, poszerzając krąg środowisk społeczno-gospodarczych reprezentowanych w KS i KM. Naszym zdaniem możliwość uczestnictwa przedstawicieli samorządu terytorialnego w pracach KS i KM jest przywilejem tych środowisk i fakt ich słabej aktywności potwierdza jeszcze raz obserwację, że zarówno oni jak i inni uczestnicy KS i KM rozumieją swoją rolę bardzo wąsko – wyłącznie jako sposób lobbyngu lub obrony interesów swojego środowiska.

- Faktyczną rolą Komitetu Sterującego w procesie oceny jest tylko legitymizacja procesu przyznawania dotacji. KS nie ma możliwości rzeczywistej oceny lub możliwości weryfikacji rezultatów oceny wniosków.
- Generalnie ocena aktywności i kompetencji KM jest wyższa niż KS. KM może się wylegitymować konkretnymi osiągnięciami w modyfikowaniu Programu – np. wprowadzeniem zmian do Uzupelnienia Programu dotyczących systemu wyboru projektów, czy uproszczenia wniosku i umowy w poddziałaniu 2.2.2.
- Wsparcie techniczne i organizacyjne dla KS i KM jest w opinii respondentów generalnie na dobrym poziomie. Należy wskazać na dobre rozwiązanie techniczne zamieszczania ocen wniosków przeprowadzonych przez GR na witrynie internetowej dostępnej dla członków KS. Rozwiązanie to daje członkom KS na łatwy dostęp do tych informacji i możliwość przygotowania się do posiedzeń komitetu.

#### **Zadanie 4. Identyfikacja barier i problemów organizacyjnych występujących w instytucjach**

- Brak jest koordynacji działań służących zaopiniowaniu proponowanych zapisów zmian z niektórymi Instytucjami Wdrażającymi zwłaszcza tymi, które nie są afiliowane przy urzędach centralnych. Powoduje to sytuację, w której zmiany, bez uprzedniej konsultacji – zwłaszcza z instytucjami funkcjonującymi w regionach, są w gruncie rzeczy im narzucane.
- Wymiana opinii, sugestii i wniosków pomiędzy pracownikami wszystkich instytucji zaangażowanych we wdrażanie SPO-WKP nie została rozwiązana systemowo.
- Instytucje Pośredniczące w działaniach 1.4 i 2.4 nie zostały wyposażone w kompetencje pozwalające na nadzór merytoryczny nad Instytucjami Wdrażającymi. Dodatkowo przypadku tych właśnie schematów dotacyjnych, które są kontynuacją schematów finansowanych przed akcesją, doświadczenie Instytucji Wdrażających jest znacznie większe niż nadzorujących je Instytucji Pośredniczących. Z tego względu wprowadzenie IP nie wnosi istotnej wartości dodanej do systemu wdrażania a zmniejsza jego efektywność poprzez wydłużenie obiegu dokumentów.

## **6.2 Rekomendacje**

**Zadanie 1. Ocena systemu wdrażania SPO-WKP** Należy zastanowić się w jaki sposób uelastyczyć system wdrażania SPO-WKP. Konieczne wydaje się odstępnie od praktyki, w której wzór wniosku, umowy sprawozdania oraz wszelkie do nich zmiany są wprowadzane rozporządzeniami. Idąc dalej tym tropem należałoby się zastanowić, czy nie zróżnicować formatu wniosków i umów dla różnych typów działań, na przykład w podziale na inwestycyjny, doradczy, badawczo-naukowy i handlowy. Pierwsze kroki w tym kierunku zrealizowano z sukcesem w przypadku uproszczenia wniosku i umowy do poddziałania 2.2.2.

- Dobrym rozwiązaniem wydaje się dwuetapowy proces aplikowania przez Ostatecznego Odbiorcę. W pierwszym etapie wnioskodawca składałby uproszczony formularz – fiszę projektową oraz niezbędne oświadczenia. Po pozytywnym rozpatrzeniu takiego wniosku (fiszy projektowej) Odbiorca Ostateczny składałby pełny wniosek o dofinansowanie projektu przedkładając jednocześnie wymagane zaświadczenia. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na zwiększenie efektywności kosztowej działań IW. Dobrym krokiem w tym kierunku jest niedawna zmiana zasad aplikowania do

działania 2.3, gdzie projektodawcy nie składają wszystkich załączników wraz z wnioskiem a dopiero na etapie podpisywania umowy.

- Należałoby się zastanowić nad zniesieniem obowiązku stosowania procedury uproszczonej, która utrudnia realizację projektów i szkodzi wizerunkowi programu, jako bardziej restrykcyjnemu niż to wynika z przepisów obowiązującego prawa. Wydaje się, że można założyć, że przedsiębiorca w poszukiwaniu dostawcy sprzętu czy wykonawcy usługi będzie z natury kierować się interesem ekonomicznym przedsiębiorstwa. Należy pamiętać, że przepisy Kodeksu Cywilnego i Kodeksu Spółek Handlowych regulują już kwestie odpowiedzialności osób reprezentujących dany podmiot gospodarczy w przypadku działania na jego szkodę lub szkodę jego właścicieli/akcjonariuszy.
- Wydaje się racjonalne zrezygnowanie z wymogu obowiązkowego finansowania z kredytu bankowego inwestycji, dla których poziom współfinansowania przekracza 125 tys. zł. Potrzeba zapewnienia finansowania kredytem bankowym powinna wynikać wyłącznie z sytuacji finansowej przedsiębiorcy i analizy dokonanej w biznes planie.
- Należy ustawowo rozwiązać kwestię zaciągania przez jednostki sektora finansów publicznych zobowiązań związanych z realizacją projektów, których czas realizacji wykracza poza jeden rok budżetowy. Problem ten zostanie prawdopodobnie uregulowany w znowelizowanej ustawie o finansach publicznych.
- W przypadku występowania o środki z rezerwy celowej, lepszym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie zasady, że IW występuje o nowe środki w momencie, gdy większa część środków zarezerwowanych wcześniej (np. 80%) została już wydatkowana.
- Finansowanie kosztów operacyjnych instytucji systemu wdrażania niebędących jednostkami finansów publicznych (RIFy) powinno uwzględniać specyfikę statusu prawnego tych instytucji. Znacznie efektywniejsze rozwiązania w tym zakresie wypracowano w programach przedakcesyjnych, gdzie RIFy wynagradzane były „zadaniowo”, a nie „etatowo”.
- System SIMIK jeśli uzyskałby pełną funkcjonalność, byłby użytecznym narzędziem wspomagania zarządzania. Jednak wielu rozmówców uważa, że taki system nie uzyska nigdy pełnej funkcjonalności, ze względu na zmieniające się środowisko którego zarządzanie ma wspomagać. Dlatego lepszym rozwiązaniem w przyszłych systemach monitorowania byłoby, naszym zdaniem, zaprojektowanie systemu monitorowania celów programu, jednolitego dla całych Podstaw Wsparcia Wspólnoty, ale wyłączenie z niego systemów wsparcia zarządzania operacyjnego, które powinny być opracowywane na potrzeby i dostosowane do specyfiki indywidualnych programów operacyjnych. W ten sposób systemy te byłyby elastyczniejsze.
- Wysokie wymagania stawiane pracownikom zajmującym się wdrażaniem i zarządzaniem SPO-WKP oraz duże obciążenie pracą powinny zostać zrównoważone bardziej motywacyjnym systemem wynagradzania, promowania i rozwoju kariery zawodowej. Jest to szczególnie widoczne w instytucjach afiliowanych przy urzędach centralnych. Brak tego zrównoważenia skutkuje wysoką rotacją pracowników co rodzi określone koszty. Pracownicy systemu wdrażania, w odróżnieniu od wielu innych komórek organizacyjnych urzędów centralnych, pracują w systemie zadaniowym, wobec tego ich system wynagradzania mógłby zawierać elementy premiowania większego obciążenia obowiązkami i osiągnięcia postawionych przed nimi celów.
- Należałoby zastanowić się nad zmianą formuły zaangażowania banków w prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych. Koniecznością wydaje się

bardziej aktywne włączenie się Instytucji Wdrażających w te działania, po to by rzetelnie informować o wymaganiach stawianych wnioskodawcom.

## **Zadanie 2. Analiza funkcjonowania instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu w zakresie wyboru projektów**

- Należy pilnie doprecyzować kwestie kryteriów rozstrzygających, czy wniosek spełnia kryteria techniczno-ekonomiczne. Rozstrzygnięcia w tym zakresie powinny mieć charakter zero-jedynkowy – albo inwestycja jest wykonalna albo nie. Zdarzające się praktyki głosowania w GR nad tą kwestią zaprzeczają istocie zasady rozstrzygania zero-jedynkowego.
- Konieczne jest prowadzenie regularnych szkoleń dla członków Grup Roboczych, aby wypracować wspólne rozumienie stosowanych kryteriów oceny projektów.
- Warto byłoby zastanowić się nad rozwiązaniem, w którym proces oceny i zatwierdzania projektu do dofinansowania byłby w całości umiejscowiony w IW. Rola KS w ocenie wniosków jest pozorna. KS powinien pełnić rolę kontrolera prawidłowości i przejrzystości procesu oceny. Należałoby też rozważyć czy wzorem SPO RZL nie nadać KS uprawnień do uszczegóławiania kryteriów wyboru wniosków przyjętych w Uzupełnieniu Programu. Dzięki temu KS miałby większy wpływ na kierunkowe decyzje dotyczące preferowanych typów projektów.
- Jesteśmy zdania, że należy zrezygnować z udziału partnerów społeczno-gospodarczych w posiedzeniach Grup Roboczych. Szkodzi to przejrzystości programu, stwarzając wrażenie, że pewne środowiska mogą być preferowane przy wyborze projektów.
- Przydatne byłoby podjęcie działań zmierzających do poprawy samooceny wizerunku instytucji wdrażających wśród jej pracowników.

## **Zadanie 3. Ocena roli partnerów społeczno-ekonomicznych we wdrażaniu Programu**

- Konieczne jest promowanie roli i składu osobowego Komitetu Sterującego i Monitorującego po to aby Ostateczni Odbiorcy wymuszali na członkach KS i KM aktywne uczestnictwo, w zakresie swoich kompetencji, w zarządzaniu Programem.
- Należy zapewnić większą liczbę szkoleń dla członków KS i KM przygotowujące ich do pełnienia powierzonych funkcji. Należy też uświadamiać członków KS i KM, że członkostwo KS i KM jest przywilejem pozwalającym mieć wpływ na kształt Programu, a nie tylko miejscem lobbingu i obrony interesów swojego środowiska.
- Komitet Sterujący powinien mieć „własne” grupy robocze, które w przypadkach skomplikowanych ocen mogłyby przygotowywać opinie dla członków KS i KM.

## **Zadanie 4. Identyfikacja barier i problemów organizacyjnych występujących w instytucjach**

- Warto byłoby zastanowić się nad takim rozwiązaniem systemowym, w którym Instytucje Wdrażające miałyby uprawnienia podejmowania ostatecznej decyzji co do wyboru projektów do dofinansowania. W takim przypadku Instytucja Zarządzająca mogłaby wzmocnić swoje funkcje koordynacyjne i kontrolne związane z przestrzeganiem przepisów i zasad WE.

- Należy tak zmienić procedurę konsultacji zmian wprowadzanych w dokumentach programowych, aby objęła swoim oddziaływaniem Instytucje Wdrażające i partnerów społeczno-gospodarczych.
- Należy opracować system obiegu dokumentów, który zagwarantuje, że informacje dotyczące całości systemu wdrażania SPO-WKP przekazywane będą do wszystkich instytucji.
- Konieczne staje się wprowadzenie w procedurach IZ maksymalnego terminu na udzielenie odpowiedzi na zapytania IW.
- Dobrym rozwiązaniem będzie organizacja cyklicznych spotkań konsultacyjnych odbywających się przykładowo raz na kwartał, w których uczestniczyć będą pracownicy szczebla operacyjnego i szczebla kierowniczego IW i IZ.

## **7. Lista załączników**

Załącznik 1 Ankieta opinii pracowników z instrukcją

Załącznik 2 Kwestionariusz do wywiadów telefonicznych z Ostatecznymi Odbiorcami

Załącznik 3 Zestawienie zbiorcze wyników ankiety opinii pracowników

Załącznik 4 Zestawienie zbiorcze wyników wywiadów telefonicznych z Ostatecznymi Odbiorcami