



Pozarządowa
Agencja Ewaluacji
i Rozwoju

Raport z ewaluacji

„Ocena stopnia realizacji celów V Priorytetu
Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki
w kontekście tematyki i
jakości wdrażania realizowanych
w jego ramach projektów”

Opracowanie raportu:

Agnieszka Iwaniak

Katarzyna Sekutowicz

Warszawa, 19.01.2010 r.



SKRÓTY

BDG	Biuro Dyrektora Generalnego w Kancelarii Premiera Rady Ministrów
CAWI	Badanie ankietowe z wykorzystaniem Internetu (<i>ang. Computer Assisted Web Interview</i>)
EFS	Europejski Fundusz Społeczny, jeden z funduszy strukturalnych, który ma przyczyniać się do realizacji priorytetów Wspólnoty w zakresie wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej przez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenia liczniejszych i lepszych miejsc pracy.
DAP	Departament Administracji Publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
DPP	Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej
DSC	Departament Służby Cywilnej w Kancelarii Premiera Rady Ministrów
DWF	Departament Wdrażania EFS w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej
DZF	Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Instytucja Zarządzająca PO KL
IDI	Wywiad Indywidualny Pogłębiony (<i>ang. Individual Indepth Interview</i>)
IP II	Instytucja Pośrednicząca II-ego stopnia (Instytucja Wdrażająca)
IZ	Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki, rolę Instytucji Zarządzającej odgrywa Departament Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
KSAP	Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
KSSiP	Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
MG	Ministerstwo Gospodarki
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
NGO	Organizacje Pozarządowe (<i>ang. Non-Government Organizations</i>)
OSZiK	Opis Systemu Zarządzania i Kontroli PO KL
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki, jeden z programów operacyjnych służących realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego.
PEFS	Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego
SzOP	Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL

SPIS TREŚCI

Streszczenie	4
I Wprowadzenie.....	9
II Opis metodologii badania	10
III Szczegółowy opis wyników badania	14
Obszar I Ocena stopnia realizacji celów i efektów zapisanych dla Priorytetu V PO KL.	14
1. Kontekst badania – ogólne uwagi wynikające z analizy dokumentów	15
2. Ocena trafności realizowanych projektów w odniesieniu do efektów określonych dla Priorytetu V	20
3. Ocena stopnia realizacji założeń Priorytetu V PO KL w odniesieniu do efektów stawianych przed tym Priorytetem.	26
Obszar II Ocena systemu zarządzania procesem wdrażania Priorytetu V w ramach poszczególnych IP II	45
1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Biuro Dyrektora Generalnego – IP II dla Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej.....	45
2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Administracji Publicznej (DAP) - IP II dla Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej.....	53
3. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Zarządzania EFS, Wydział Projektów - Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej	67
4. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego – IP II dla Działania 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora i 5.5 Rozwój dialogu społecznego	72
Obszar III Ocena spójności systemu instytucjonalnego wdrażania Priorytetu V PO KL.	80
IV Tabela kluczowych wniosków i rekomendacji	91
V Spis tabel i schematów	98
VI Spis załączników	98

Streszczenie

Analiza materiału oraz wnioski i rekomendacje zostały przedstawione w 3 rozdziałach:

1. Ocena stopnia realizacji celów i efektów dla Priorytetu V
2. Ocena systemu zarządzania procesem wdrażania Priorytetu V w ramach poszczególnych IP II
3. Ocena spójności systemu instytucjonalnego wdrażania V Priorytetu PO KL.

Ocena stopnia realizacji celów i efektów Priorytetu V PO KL

Sposób sformułowania celów i efektów na poziomie poszczególnych dokumentów jest niejednorodny, na różnym poziomie szczegółowości, w niektórych przypadkach o nachodzących na siebie zakresach pojęciowych.

Analizując trafność projektów w odniesieniu do efektów Priorytetu V stwierdzono, że projekty są zgodne z założeniami Priorytetu V PO KL i w związku z tym ich realizacja przyczyni się do osiągnięcia efektów Priorytetu V. Problemem jest brak w dokumentach programowych dotyczących PO KL precyzyjnej analizy polegającej na identyfikacji kluczowych „aktorów” i „czynników” mających znaczenie przy działaniach na rzecz realizacji celów i efektów. Przeprowadzenie opisywanej identyfikacji byłoby użytecznym narzędziem śledzenia stanu i perspektyw realizacji Priorytetu.

Żaden z projektów nie jest sprzeczny z założeniami Priorytetu V PO KL. Do każdego efektu związanego z realizacją projektów systemowych da się przypisać odpowiedni projekt. Przypisanie to nie jest jednak jednoznaczne i ma charakter subiektywny. Konieczne jest utworzenie „mapy” projektów przypisującej jednoznacznie projekty do określonych efektów Priorytetu V. Poza tym, rekomendowane jest uzasadnianie w Planach Działania oraz we wnioskach o dofinansowanie realizacji planowanych projektów z uwzględnieniem bezpośredniego odniesienia **do konkretnych celów i efektów V Priorytetu PO KL**.

Analiza realizowanych projektów z punktu widzenia relacji odbiorców i zadań do efektów Priorytetu V wskazuje, że w przeważającej części z nich wyznaczone zadania i odbiorcy są dobrze zidentyfikowani. W przypadku realizowanych w ramach projektów **zadań** wydaje się, iż w niektórych projektach istnieje ryzyko przywiązywania zbyt dużej uwagi do diagnoz, badań i analiz kosztem działań wdrożeniowych. Dotyczy to zwłaszcza projektów Ministerstwa Sprawiedliwości realizowanych w ramach *Działania 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej* oraz projektów obejmujących reformy zarządzania w administracji rządowej i samorządowej (*Działanie 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*). Wypracowywane diagnozy nie są w wystarczającym stopniu upowszechniane i wykorzystywane.

W przypadku **odbiorców** projektu należy zwrócić uwagę na dwie kwestie:

- Brak projektów skierowanych bezpośrednio do następujących urzędów administracji publicznej, istotnych z punktu widzenia realizacji celów Priorytetu V: Prokuratura (po oddzieleniu od Ministerstwa Sprawiedliwości), Najwyższa Izba Kontroli, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych oraz do urzędów administracji publicznej o charakterze regulacyjnym, również bardzo ważnych z punktu widzenia realizacji celów (np. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Należy włączyć te grupy w obszar bezpośredniego wsparcia.
- Wpływ profilu beneficjenta systemowego na dobór grupy docelowej. Powoduje to bądź zawężenie odbiorców projektów, bądź ich rozszerzenie w stosunku do zapisów Priorytetu V PO KL. Rekomendowane jest ujednolicenie związku pomiędzy beneficjentem systemowym a odbiorcami nie tylko w oparciu o kryteria diagnozy potrzeb czy wskazań w SzOP, ale także w oparciu o zakres kompetencji danego beneficjenta systemowego.

Analiza wskazała, że obecny stopień realizacji projektów systemowych oraz sposób zarządzania w projektach systemowych nie gwarantują terminowego osiągnięcia celów i efektów Priorytetu V PO KL. Szczególną uwagę należy w chwili obecnej zwrócić na efekty, których realizacja zapewniana jest tylko przez jeden projekt (w związku z tym jakiejkolwiek trudności w jego realizacji mogą rzutować na terminowe osiągnięcie efektów) lub przez projekty, w których występują znaczne opóźnienia w wydatkowaniu środków i postępie merytorycznym.

Z perspektywy czasu można stwierdzić, że w sposobie wdrażania projektów następują pozytywne zmiany, które mogą zwiększyć szanse na terminowe osiągnięcie efektów V Priorytetu. W dalszym ciągu należy wprowadzać usprawnienia w procesie zarządzania projektami systemowymi.

System zarządzania procesem wdrażania Priorytetu V w ramach poszczególnych IP II

Należy podkreślić, że ewaluacja w tym obszarze nie miała charakteru szczegółowego badania procedur wewnątrz IP II, zatem wnioski mają charakter ogólny i wskazują obszary warte pogłębienia. Przedmiotem ewaluacji tego obszaru było uchwycenie czynników ryzyka i mocnych stron struktury. W celu określenia luk kompetencyjnych i proceduralnych w ramach funkcjonowania IP II konieczne jest przeprowadzenie badań audytowych na poziomie IP II.

W odniesieniu do wszystkich badanych IP II można stwierdzić, że system zarządzania w nich jest przejrzysty. Ważne jest, że IP II udało się wypracować jasny podział ról pomiędzy beneficjentem systemowym a IP II. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy beneficjentem systemowym jest podmiot pełniący jednocześnie funkcje IP II. Mocną stroną Instytucji jest zmodyfikowanie struktury odpowiednio do zadań IP II - wydzielenie jednostek odpowiedzialnych za określone zadania. Rekomendowane jest wprowadzenie przez IP II systemu monitorowania wskaźników jakości pracy.

Zidentyfikowano następujące mocne i słabe strony funkcjonowania poszczególnych IP II:

Tabela 1 Mocne i słabe strony funkcjonowania IP II

Mocne strony funkcjonowania Instytucji	Słabe strony funkcjonowania Instytucji
IP II dla Działania 5.1 Priorytetu V PO KL (KPRM)	
Wprowadzenie Zarządzenia wewnętrznego rozdzielającego kompetencje IP II i beneficjenta systemowego.	Pojawiają się trudności we współpracy z komórkami „obsługowymi”, choć zdaniem przedstawiciela IP II sytuacja w tym obszarze poprawiła się od początku realizacji zadań IP II.
Wprowadzanie zmian w systemie organizacyjnym, głównie utworzenie w ramach BDG dwóch Wydziałów pełniących merytoryczne funkcje IP II.	Sposób prowadzenia kontroli w projektach systemowych, „wyszukiwanie błędów”.
Cykliczne spotkania przedstawicieli wszystkich beneficjentów systemowych z KPRM i IP II.	Niewystarczająca jednoznaczność i szczegółowość informacji przekazywanych beneficjentom systemowym.
-----	Brak prowadzenia monitoringu jakości i efektywności pracy IP II.
IP II dla Działania 5.2 Priorytetu V PO KL (MSWiA)	
Modyfikacja struktury, m.in. wyodrębnienie Wydziału Projektów Systemowych i Pomocy Technicznej.	Mało przejrzyste określenie zadań w zakresie obsługi finansowej Działania 5.2. pomiędzy IP II a Biurem Administracyjno – Finansowym.
Podział kompetencji pomiędzy Dyrektorów Departamentu, przy jednoczesnym możliwym zastępowaniu się w pełnionych obowiązkach.	Istnienie wakatów, mimo podejmowanych przez MSWiA starań o zatrudnienie nowych pracowników, m.in. na stanowisko specjalisty ds. promocji.
Zwiększenie zatrudnienia.	Zbyt mała liczba pracowników, zajmujących się zamówieniami publicznymi.
Określenie misji, wizji, celów, wskaźników funkcjonowania IP II.	Zbyt mała współpraca z partnerami społecznymi w zakresie tworzenia zasad konkursowych.
Modyfikacja zasad konkursowych w celu efektywnego wydatkowania środków.	-----
Instytucja koordynująca wdrażanie Działania 5.3 Priorytetu V PO KL (MRR)	
Wydzielenie Wydziału Projektów jako jednostki pełniącej funkcje koordynujące dla Działania 5.3.	„Niejednoznaczność” roli Wydziału, którego pracownicy są przedstawicielami IZ i jednocześnie pełnią funkcję IP II dla Działania 5.3.
Indywidualne spotkania opiekunów projektów z przedstawicielami beneficjentów.	Brak regularności w przysyłaniu beneficjentom systemowym Kart postępu merytorycznego do wypełnienia.
Pracownicy z doświadczeniem we wdrażaniu projektów finansowanych ze środków europejskich.	Brak osób z ekspercką wiedzą w zakresie reformy administracji publicznej.
-----	Nieprecyzyjne odpowiedzi na pytania, odsyłanie do dokumentów.
IP II dla Działania 5.4 i Działania 5.5 Priorytetu V PO KL (MPiPS)	
Wydzielenie w ramach IP II dwóch niezależnych Wydziałów odpowiedzialnych za wdrażanie Działania 5.4 i Działania 5.5.	Z perspektywy beneficjentów systemowych częsty brak jednoznacznego stanowiska i długi czas oczekiwania na podjęcie decyzji przez IP II.
Organizowanie spotkań pracowników obu Wydziałów przy udziale Dyrekcji.	Nie zawsze spójne informacje przekazywane beneficjentom konkursowym przez przedstawicieli różnych Wydziałów IP II.
Ogólnie wysoki poziom satysfakcji beneficjentów konkursowych ze współpracy z IP II, stosunkowo mała liczba projektów przypadająca na opiekuna.	Brak bieżącego monitoringu jakości pracy IP II.
Przeprowadzenie audytu wewnętrznego, także na poziomie IP II	-----

Spójność systemu instytucjonalnego wdrażania V Priorytetu PO KL

Rodzaje i tryby wsparcia wynikające z zapisów Priorytetu V PO KL przyczyniają się do osiągnięcia celów Priorytetu, ale nie można stwierdzić, że go gwarantują.

Rekomendowane jest, aby projekty konkursowe realizowane z *Poddziałania 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego* w zakresie wspierania poradnictwa prawnego oraz wdrażania mechanizmów nadzoru obywatelskiego zostały poprzedzone projektem systemowym, w ramach którego dokonano by zdefiniowania potrzeb związanych z poradnictwem prawnym i nadzorem obywatelskim.

Należy również rozważyć modyfikację trybów wsparcia w przypadku kilku projektów systemowych i uzupełnienie ich w pewnych zakresach projektami konkursowymi. W szczególności dotyczy to następujących projektów:

- Projektu Ministerstwa Sprawiedliwości, pn. „*Ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości*” (Działanie 5.3) w zakresie promocji, programów edukacyjnych i informacyjnych;
- Projektów: KPRM pn. „*Wdrożenie strategii szkoleniowej*” (Poddziałanie 5.1.1) i MSWiA pn. „*Pomoc doradcza i szkolenia w zakresie etyki i unikania konfliktu interesu w samorządzie terytorialnym*” (Poddziałanie 5.2.2) w obszarze doradztwa i szkoleń z zakresu etyki i unikania konfliktu interesu w administracji rządowej i samorządowej;
- Projektu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, pn. „*Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych*” dotyczący wzmocnienia mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych. Mimo że projekt ten jest realizowany w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi, to jednak w uzupełnieniu do niego należałoby rozważyć przeprowadzenie konkursu dla organizacji pozarządowych, podejmujących działania z zakresu kreowania polityk publicznych.

W czasie ewaluacji zdiagnozowano kilka problemów o charakterze **systemowym**, związanych z **osiąganiem celów Priorytetu V**:

- Brak jednej strategii wdrażania Priorytetu V;
- Brak identyfikacji kluczowych „aktorów” i „czynników”, mających znaczenie przy działaniach na rzecz realizacji celów i efektów;
- Wielość dokumentów o charakterze strategicznym, powstających w różnych okresach i dotyczących poszczególnych wycinków polityki państwa;
- Brak jednoznacznego wskazania podmiotu, który mógłby być odpowiedzialny za wypracowanie strategii wdrożenia Priorytetu V;

- Ograniczenie czasowe okresu programowania powodujące, że konieczne jest szybkie działanie w celu wypracowania strategii wdrażania Priorytetu V. Opracowanie centralnej strategii jest (w kontekście wyżej wymienionych trudności) procesem długotrwałym.

W tej sytuacji rekomendowane jest:

- Opracowanie przez poszczególne resorty strategii wdrażania danego Działania Priorytetu V z uwzględnieniem wytycznych wypracowanych m.in. w ramach raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”;
- Udział przedstawicieli resortów w pracach prowadzonych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego nad ujednoliceniem i uproszczeniem dokumentów strategicznych i przenoszenie wniosków z tych prac do własnych strategii wdrażania danego Działania Priorytetu V PO KL.
- Wypracowanie wspólnej matrycy projektów, wraz z odniesieniem ich do konkretnych celów i efektów Priorytetu V. Należy ponownie przeanalizować efekty oraz przyporządkować im na nowo wskaźniki produktu i rezultatu. Szczególną uwagę, podczas przygotowywania Planów Działania i projektów systemowych, należy zwrócić na rolę zapisanych w PO KL wskaźników rezultatu;
- Nadanie politycznej rangi projektom realizowanym w poszczególnych resortach.

Zestaw instytucji zaangażowanych w realizację Priorytetu V obejmuje instytucje ważne dla obszaru tematycznego Priorytetu V. Potrzebne jest dodatkowe „wzmocnienie” wdrażania Priorytetu V poprzez zwiększenie zaangażowania instytucji odpowiedzialnych za proces legislacyjny (Rada Legislacyjna oraz Rządowe Centrum Legislacji) oraz włączenie system wdrażania dawnego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (od 1 stycznia 2010 r. funkcjonującego w strukturze organizacyjnej MSZ).

Wszystkie instytucje zaangażowane na poziomie IP II, funkcjonujące w ramach Priorytetu V PO KL mają swoją rolę w obszarze realizacji polityki „Dobrego Rządzenia” i ich przyporządkowanie do poszczególnych Działań jest trafne.

Najważniejsze zidentyfikowane obszary pokrywania się zakresów tematycznych poszczególnych projektów:

- Mechanizmy partycypacyjne;
- Konsultacje społeczne;
- Usprawnienia w zarządzaniu;
- Analizy związane z korupcją i problematyką konfliktu interesu.

I Wprowadzenie

Badanie ewaluacyjne zostało przeprowadzone przez Zespół Pozarządowej Agencji Ewaluacji i Rozwoju przy Stowarzyszeniu BORIS. Dodatkowo do przygotowania niniejszego raportu przyczyniła się pomoc Pana Grzegorza Wiaderka, którego wiedza i doświadczenie wpłynęły na ostateczny kształt raportu.

Raport ma na celu przedstawienie wyników badania ewaluacyjnego „Ocena stopnia realizacji celów V Priorytetu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w kontekście tematyki i jakości wdrażania realizowanych w jego ramach projektów”. Badanie zostało przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Priorytet V „Dobre rządzenie” jest jednym z pięciu Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, realizowanych na szczeblu centralnym.

Wsparcie przewidziane w ramach *Priorytetu V* zostało ukierunkowane na

podniesienie potencjału administracji publicznej w obszarach związanych z poprawą regulacji prawnych, warunkami funkcjonowania przedsiębiorstw, usprawnieniem zarządzania finansami publicznymi, sprawnością wymiaru sprawiedliwości.

Celem głównym *Priorytetu V* PO KL jest

zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania prawa i polityk, świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa.

Rekomendacje wypracowane w ramach badania posłużą instytucjom zaangażowanym we wdrażanie *Priorytetu V*, w szczególności Instytucji Zarządzającej PO KL oraz Instytucjom Pośredniczącym II stopnia PO KL i Beneficjentom systemowym, do modyfikacji procesu wdrażania *Priorytetu V* PO KL w **celu poprawy jakości i tempa jego wdrażania.**

II Opis metodologii badania

Celem ogólnym ewaluacji była ocena stopnia realizacji celów V Priorytetu PO KL „Dobre rządzenie”.

Cele szczegółowe:

- 1) Ocena stopnia realizacji celów stawianych przed V Priorytetem PO KL;
- 2) Ocena trafności tematyki realizowanych projektów w odniesieniu do Planów Działania;
- 3) Ocena zaangażowania i potencjału instytucji pośredniczących oraz beneficjentów systemowych w realizację „Dobrego rządzenia” pod kątem zapewnienia realizacji stawianych przed nimi w ramach Priorytetu celów końcowych.

Ewaluacja obejmowała 3 obszary badawcze:

■ Obszar I

Ocena stopnia realizacji celów i efektów zapisanych dla *Priorytetu V* PO KL (obszar realizacji projektów)

■ Obszar II

Ocena systemu zarządzania procesem wdrażania *Priorytetu V* w ramach poszczególnych IP II (obszar zarządzania)

■ Obszar III

Ocena spójności systemu instytucjonalnego wdrażania *V Priorytetu* PO KL (obszar spójności dokumentacji)

Koncepcja badania ewaluacyjnego zakładała całościowe podejście do systemu wdrażania *Priorytetu V* PO KL przyjmując, że właściwe funkcjonowanie wszystkich elementów systemu jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia celów Priorytetu. Ewaluacja objęła wszystkie kluczowe podmioty zaangażowane we wdrażania *Priorytetu V*: Instytucję Zarządzającą PO KL, Instytucje Pośredniczące II stopnia, wszystkich beneficjentów systemowych i konkursowych. Strukturę organizacji badania przedstawia poniższy schemat (Schemat 1).

Schemat 1 Struktura badania ewaluacyjnego

STOPIEŃ REALIZACJI 16 EFEKTÓW PO KL

OBSZAR REALIZACJI PROJEKTÓW

Założenia przyjęte w projektach systemowych

30 projektów systemowych

Wdrażanie projektów systemowych

30 proj. system.

12 projektów systemowych pogłębiona analiza

Wdrażanie projektów konkursowych na podstawie opinii IP II

Projekty konkursowe

OBSZAR ZARZĄDZANIA

Współpraca z beneficjentami systemowi

IP II

Współpraca z beneficjentami konkursowi

OBSZAR SPÓJNOŚCI DOKUMENTACJI

Ewaluacja skupiła się na analizie:

- stopnia realizacji 30 projektów systemowych wskazanych przez Zamawiającego, ze szczególnym uwzględnieniem 12 projektów, które zostały wskazane przez Instytucję Zarządzającą ;
- spójności dokumentów programowych;
- funkcjonowaniu IP II, ze szczególnym uwzględnieniem systemu zarządzania oraz kontaktu z beneficjentami.

Ze względu na znaczenie projektów systemowych dla osiągnięcia celów *Priorytetu V* ewaluacja, zgodnie z uzgodnieniem z Zamawiającym, objęła jedynie badanie projektów systemowych, z wykluczeniem projektów konkursowych.

Badanie nie obejmowało oceny:

- procesu zarządzania w Instytucji Zarządzającej.
- jakości i adekwatności obecnie obowiązujących wskaźników V Priorytetu.

Należy zaznaczyć, że ewaluacja miała za zadanie nie szczegółową analizę poszczególnych obszarów wdrażania *Priorytetu V*, czy też funkcjonowania IP II, a całościowy przegląd stanu wdrażania oraz wskazanie kluczowych czynników ryzyka i obszarów do dalszych pogłębionych analiz.

Badanie miało charakter jakościowy z komponentem badania ilościowego przeprowadzonego wśród beneficjentów konkursowych. Wybór metodologii był związany z wymogami Zamawiającego zapisanymi w SOPZ oraz z faktem prowadzenia szczegółowego monitoringu realizowanych w ramach *Priorytetu V* projektów systemowych. Badania jakościowe mają na celu wyjaśnić i zrozumieć motywy i procesy postępowania, dotrzeć do nie ujawnianych w sposób bezpośredni przyczyn. Udzielają odpowiedzi na pytania: „*jak?*” oraz „*dlaczego?*”, nie określają zaś natężenia zjawiska, a więc nie udzielają odpowiedzi na pytanie, ile razy dana opinia czy fakt zaistniał. Badania jakościowe umożliwiają uzyskanie wiedzy o barierach, postawach, ocenach i potrzebach danej grupy. Metody te są więc głównie stosowane w przypadku, gdy potrzebne są informacje na temat przyczyn zjawiska lub w celu uzyskania szerszego spojrzenia na dane zagadnienie.

Badanie ewaluacyjne prowadzone było okresie wrzesień – grudzień 2009 roku.

- I faza realizacji badania obejmowała przygotowanie metodologii badania i opracowanie raportu metodologicznego, który został przyjęty przez Instytucję Zarządzającą 14 października 2009 r.
- II faza realizacji badania skupiała się na gromadzeniu i analizie dokumentów. Efektem tej pracy był *Raport cząstkowy* prezentowany w listopadzie 2009 r. na spotkaniu Grupy Roboczej ds. Dobrego Rządzenia.
- III faza realizacji badania poświęcona była zbieraniu danych, głównie jakościowych (uzupełnionych o badanie ilościowe wśród beneficjentów konkursowych) oraz dalszej analizie dokumentów.
- IV faza realizacji badania polegała na opracowaniu Raportu końcowego, którego wersja robocza konsultowana była z Zamawiającym.

W ramach badania ewaluacyjnego zastosowano następujące techniki:

Tabela 2 Techniki badawcze.

TECHNIKA BADAWCZA	ŹRÓDŁO INFORMACJI	PRÓBA
Wywiady indywidualne (IDI)	Koordynatorzy projektów systemowych	28 wywiadów
	Opiekunowie projektów w IP II	9 wywiadów
	Osoby zarządzające w IP II oraz w IZ (Zastępcy Dyrektorów Departamentów)	5 wywiadów
Badanie ankietowe CAWI (ankiety internetowe) na temat współpracy z IP II	Beneficjenci realizujący projekty konkursowe	Zwrot na poziomie 71% - 144 ankiety; ankiety wysłane do wszystkich beneficjentów konkursowych, których adresy zostały przekazane przez Zamawiającego.

Badanie ankietowe (ankieta samowypełnialna)	Koordynatorzy projektów systemowych	29 ankiet
Analiza projektów systemowych	Projekty systemowe uwzględnione w KSI do sierpnia 2009 roku	30 projektów
Studia przypadku	Wybrane projekty systemowe, wyznaczone przez Zamawiającego	12
Panel ekspertów	Eksperti z obszarów: zarządzania w administracji publicznej, finansów publicznych, dialogu społecznego i organizacji pozarządowych	Jeden panel – 4 ekspertów
Analiza dokumentów	Szczegółowe zestawienie dokumentów poddanych analizie znajduje się w Załączniku nr 1.	

Szczegółowy opis metodologii badania znajduje się w Raporcie Metodologicznym przygotowanym w ramach niniejszej ewaluacji.

Zestawienia narzędzi badawczych, danych ilościowych i jakościowych, lista ekspertów, lista projektów badanych w ramach *studiów przypadku* znajdują się w kolejnych Załącznikach do raportu.

Struktura raportu jest następująca: poszczególne rozdziały prezentują opis i analizę wyników badań w wyróżnionych obszarach badawczych. Każdy rozdział rozpoczyna się krótką informacją o źródłach danych, na podstawie których formułowane są wnioski oraz zawiera podsumowania i rekomendacje częściowe. Poszczególne obszary są skonstruowane w oparciu o pytania badawcze sformułowane przez Zamawiającego oraz uzupełnione przez Zespół ewaluatorów.

Ostatnią częścią raportu jest tabela wniosków i rekomendacji, w której wskazano także oczekiwane zmiany i adresatów ich wdrożenia.

III Szczegółowy opis wyników badania

Obszar I Ocena stopnia realizacji celów i efektów zapisanych dla *Priorytetu V* PO KL.

Rozdział ten składa się z trzech części. Pierwsza z nich dotyczy ogólnych wniosków z analizy dokumentacji programowej *Priorytetu V* w odniesieniu do dokumentów strategicznych mających znaczenie dla tematyki *Priorytetu*. Analiza ta przybliży kontekst badania i pojawiające się obszary problemowe.

Kolejna część dotyczy trafności realizowanych projektów w odniesieniu do efektów określonych dla *Priorytetu V* PO KL. Wnioski sformułowano na podstawie analizy wniosków o dofinansowanie projektów systemowych i dokumentów programowych.

Trzecia część rozdziału dotyczy oceny stopnia realizacji założeń *Priorytetu V* w odniesieniu do efektów *Priorytetu*.

KLUCZOWE WNIOSKI

- ✓ Obecny stopień realizacji projektów systemowych oraz sposób zarządzania w projektach systemowych nie gwarantują terminowego osiągnięcia celów i efektów *Priorytetu V* PO KL.
- ✓ Główną barierą terminowej realizacji projektów jest brak spójności pomiędzy obecną strukturą zarządzania w administracji publicznej a podejściem projektowym.
- ✓ **Efekty wymagające większego monitoringu i wzmocnienia:**
 - o Efekt 3 *Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji* i efekt 4 *Wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych*
 - o Efekt 5 *Usprawnienie procesu stanowienia prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego*
 - o Efekt 6 *Skrócenie średniego czasu oczekiwania na rejestrację działalności gospodarczej z 31 do 7 dni.*
 - o Efekt 7 *Redukcja obciążeń administracyjnych przy zakładaniu działalności gospodarczej o 25%*
 - o Efekt 8 *Skrócenie o 20% średniego czasu trwania postępowania w sprawach gospodarczych.*
 - o Efekt 9 *Modernizacja zarządzania finansowego: wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym u wszystkich dysponentów środków budżetowych.*
 - o Efekt 12 *Zmniejszenie o 20% liczby spraw rozpatrywanych przez sądy w terminie powyżej 12 miesięcy poprzez poprawę procesów zarządzania w wymiarze sprawiedliwości.*
 - o Efekt 13 *Wzrost efektywności mechanizmów konsultacyjnych i współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie stanowienia i realizacji polityk publicznych i regulacji prawnych.*

1. Kontekst badania – ogólne uwagi wynikające z analizy dokumentów

Założenia Priorytetu V PO KL opisane są głównie w następujących dokumentach: *Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki* oraz *Szczegółowym Opisie Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (SzOP). Jednakże zapisy SzOP nie odnoszą się wprost do celów i efektów PO KL¹. Jest to duże utrudnienie dla oceny spójności i komplementarności działań podejmowanych w ramach realizacji PO KL. **Koniecznym wydaje się zastosowanie praktyki przypisywania konkretnych projektów do odpowiednich efektów i celów zarówno na poziomie przygotowywania projektów, jak i tworzenia Planów Działania.** Praktyka taka, choć na bardzo ogólnym poziomie, obecna była w Planie Działania 2007-2008, w Planach na następne lata pojawia się sporadycznie. Na potrzeby niniejszego badania projekty zostały przypisane do poszczególnych efektów w sposób subiektywny przez koordynatorów projektów².

Analiza *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*, *Krajowego Programu Reform* (zarówno w wersji na lata 2005-2008, jak i w wersji na lata 2008-2011) i związanego z nim *Programu Reformy Regulacji*, *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, *Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego 2009-2015*, *Strategii Antykorupcyjnej* (II etap wdrażania), *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (PO KL) pozwala na wskazanie następujących **założeń** związanych z realizacją zasady *good governance*³:

1. Wzmocnienie zdolności do tworzenia wysokiej jakości prawa;
2. Wzmocnienie opracowywania długofalowych programów i strategii;
3. Wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego;
4. Wzrost jakości usług publicznych, w szczególności świadczonych na rzecz przedsiębiorców;
5. Usprawnienie wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w obszarze sądownictwa gospodarczego;
6. Wzmocnienie mechanizmów partnerstwa administracji i sektora obywatelskiego.

Jeśli chodzi o spójność PO KL z innymi dokumentami to zauważyć trzeba kluczowe znaczenie *Krajowego Programu Reform* (KPR) i *Programu Reformy Regulacji* (PRR) dla sformułowań diagnozy, celów oraz efektów *Priorytetu V PO KL*. Skutkuje to m.in. bezpośrednim przeniesieniem sformułowań z *Krajowego Programu Reform* i *Programu Reformy Regulacji* do dokumentów programowych PO KL.

¹ Patrz Załącznik nr 7.

² Patrz Załącznik nr 6.

³ Opracowanie własne.

Tabela 3 Spójność efektów *Priorytetu V PO KL* z innymi dokumentami o charakterze strategicznym⁴.

Efekty	Dokumenty strategiczne
1. Uproszczenie krajowych aktów prawnych. 2. Usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw UE. 3. Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji 4. Wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych.	Program Reformy Regulacji - bezpośrednie odwzorowanie Działania nr 1 <i>Uproszczenie krajowych aktów prawnych</i> , Działania nr 3 <i>Usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw</i> , Działania nr 4 <i>Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji</i> i Działania nr 5 <i>Wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych</i>
5. Usprawnienie procesu stanowienia prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego 6. Skrócenie średniego czasu oczekiwania na rejestrację działalności gosp. z 31 do 7 dni. 7. Redukcja obciążeń administracyjnych przy zakładaniu działalności gospodarczej o 25%. 8. Skrócenie o 20% średniego czasu trwania postępowania w sprawach gospodarczych. 9. Modernizacja zarządzania finansowego: wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym u wszystkich dysponentów środków budżetowych. 10. Usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi: wdrożenie nowego systemu kształtowania wynagrodzeń we wszystkich jednostkach administracji rządowej.	Krajowy Program Reform na lata 2008 - 2011 Priorytet <i>Sprawne Instytucje</i>
11. Objęcie 65% administracji rządowej (w tym 100% ministerstw i urzędów centralnych oraz 100% urzędów wojewódzkich), 75% urzędów marszałkowskich, 60% urzędów na szczeblu powiatu i gminy działaniami w zakresie poprawy standardów zarządzania wewnątrz tych jednostek. 12. Zmniejszenie o 20% liczby spraw rozpatrywanych przez sądy w terminie powyżej 12 miesięcy poprzez poprawę procesów zarządzania w wymiarze sprawiedliwości. 13. Wzrost efektywności mechanizmów konsultacyjnych i współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie stanowienia i realizacji polityk publicznych i regulacji prawnych.	Krajowy Program Reform na lata 2008 - 2011 - Priorytet <i>Sprawne Instytucje</i> (efekty 11,12) Krajowy Program Reform na lata 2008 - 2011 Priorytet <i>Sprawne Instytucje</i> , Priorytet <i>Aktywne Społeczeństwo</i> , Działanie 4 (efekt 13)
14. Zwiększenie do 15% odsetka organizacji pozarządowych korzystających z sieci wsparcia, umacniającej ich zdolności do realizacji zadań publicznych. 15. Wzrost o 250% liczby powiatów objętych bezpłatnym poradnictwem prawnym i obywatelskim. 16. Wsparcie 100 % reprezentatywnych organizacji partnerów społecznych w zakresie budowania ich potencjału	Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009 - 2015” Priorytet II „ <i>Silne organizacje pozarządowe w dobrym państwie</i> ” (Działanie 2.1 <i>Wzmocnienie potencjału sektora pozarządowego jako partnera administracji publicznej</i> , Działanie 2.2. <i>Wyrównanie szans organizacji – wsparcie rozwoju infrastruktury III sektora</i> , Działanie 2.4. <i>Promowanie dialogu obywatelskiego jako formy partycypacji obywatelskiej</i> Priorytet I tej Strategii <i>Aktywni, świadomi obywatele, aktywne wspólnoty lokalne</i> (Działanie 1.1. <i>Edukacja obywatelska</i>)

Wymienione wyżej dokumenty powstały jednak w różnych okresach, mają różny poziom szczegółowości oraz niejednorodny układ priorytetów. Odbicie tego znaleźć można w układzie celów i efektów *Priorytetu V PO KL*, które również wykazują różny poziom szczegółowości.

⁴ Opracowanie własne

W celu określenia stopnia osiągnięcia efektów niezbędne było przeanalizowanie 16 efektów określonych w Priorytecie V PO KL⁵. Analiza została przeprowadzona w oparciu o dwa kryteria:

- sposób sformułowania efektów
- kompleksowość efektów

Sposób formułowania efektów

Celem tej analizy jest zwrócenie uwagi na problem niejednoznaczności pojęć używanych w PO KL, utrudniający precyzyjną weryfikację szans na osiągnięcie jego celów i efektów. Słownik zawarty w SzOP jest niewystarczający lub budzi wątpliwości. Wskazane niżej przypadki wymagają przemyślenia i doprecyzowania (najlepiej na poziomie SzOP). Zaproponowanie spójnego i całościowego nowego słownika wykracza jednak poza ramy tych rozważań, bowiem obowiązuje on dla całego PO KL i wymaga analizy pojęć w kontekście całości PO KL, z uwzględnieniem obowiązujących aktualnie dokumentów strategicznych.

Sposób sformułowania efektów jest niejednorodny – obok konkretnych, mierzalnych efektów zawierających wskaźniki liczbowe (np. efekty dotyczące redukcji oczekiwania na rejestrację działalności gospodarczej, wdrożenia budżetu zadaniowego), są także ogólne i opisywane przez pojęcia niedookreślone (np. uproszczenie krajowych aktów prawnych, usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw).

Największe wątpliwości budzi efekt **nr 15** *Wzrost o 250% liczby powiatów objętych bezpłatnym poradnictwem prawnym i obywatelskim*. Wydaje się on sformułowany niefortunnie i niespójnie z celem, bowiem z jego brzmienia wynika, iż chodzi tu bardziej o dostarczenie obywatelom informacji prawnej, niż o budowanie potencjału organizacji obywatelskich. Bez wiarygodnych i weryfikowalnych danych, w ilu powiatach takie poradnictwo funkcjonuje nie da się realnie zmierzyć, czy wskaźnik został osiągnięty. Powoływanie się przy tym w dokumentach na liczbę biur porad obywatelskich zrzeszonych w Związku Biur Porad Obywatelskich w żadnych razie takim wyznacznikiem być nie może.

W przypadku **efektu 1** *Uproszczenie krajowych aktów prawnych*, istnieje wątpliwość co do trafności wskazywania „uproszczenia” jako samodzielnego efektu – w reformie prawa chodzi przede wszystkim o to, by było ono jasne i dobrej jakości, tzn. regulowało określony wycinek rzeczywistości w sposób racjonalny, wyczerpujący i zrozumiały dla obywateli - wartością nie jest tu więc nie tylko „uproszczenie” (działanie zgodne z inicjatywą „*Better Regulation*”), ale „jakość”, „racjonalność”, „przejrzystość” i „skuteczność”. Dodatkowo zauważyć trzeba, że projekty dotyczące procesu legislacyjnego, zawarte w *Działaniu 5.1 Wzmocnienie potencjału*

⁵ Ewaluacja nie obejmowała analizy efektów, jednak analiza ta w podstawowym wymiarze była niezbędna w celu określenia stopnia ich realizacji

administracji rządowej (projekt Rządowego Centrum Legislacji) i *Działaniu 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej* (projekt Ministerstwa Gospodarki), analizowane jako całość, nakierowane są na poprawę jakości tworzonego prawa i systemowej reformy procesu stanowienia prawa, a więc mają szerszy charakter niż „uproszczenie” (też oczywiście wpływające na poprawę regulacji). Należy również wziąć pod uwagę sposób formułowania tego problemu w diagnozie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”: *Wysoka jakość i spójność stanowionego prawa oraz przewidywalność jego zmian, a także zdolność do prowadzenia bieżących działań deregulacyjnych*⁶.

Cele i oczekiwane efekty zawierają określenia, których zakres pojęciowy nie jest jednoznaczny i może być różnie interpretowany. Problem w znacznej części wynika z tego, że autorzy dokumentów programowych czerpią z aparatu pojęciowego dokumentów strategicznych, na których opiera się dokumentacja *Priorytetu V*. Dokumenty te powstały w różnych celach, w różnych okresach i ich aparat pojęciowy nie jest tożsamy. Znacznym ułatwieniem byłoby więc uporządkowanie i precyzyjne zdefiniowanie pojęć używanych w dokumentach programowych, a także w Planach Działania. Przykładowe pojęcia i sformułowania niejednoznaczne definicyjnie to np.:

- o „potencjał” (Cel 4 *Budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych*). - na potencjał składać się może wiele elementów: zaplecze finansowe, sposób organizacji, kompetencje kadry, zakres współpracy z innymi organizacjami;
- o „objęcie” - w nazwie efektu 15 *Wzrost o 250% liczby powiatów objętych bezpłatnym poradnictwem prawnym i obywatelskim* nie zostało zdefiniowane, na czym to „objęcie” ma polegać. Definicja poradnictwa prawnego i odróżnienie go od poradnictwa obywatelskiego w słowniku zawartym w SzOP budzą zasadnicze wątpliwości. Opis poradnictwa obywatelskiego jest prostym odwzorowaniem definicji, którą posługuje się Związek Biur Porad Obywatelskich. Nie ma ona żadnego oparcia w przepisach prawa;
- o „obciążenia administracyjne” przy zakładaniu działalności gospodarczej (efekt 7 *Redukcja obciążeń administracyjnych przy zakładaniu działalności gospodarczej o 25%.*)- pojęcie jest zrozumiałe w świetle dokumentów (*Program Reformy Regulacji, Komunikat Komisji Europejskiej KOM (2009) 544*), ale brakuje jego definicji w PO KL;
- o „system wdrażania dyrektyw UE” zastosowane w nazwie efektu 2 *Usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw UE*;
- o „działania w zakresie poprawy standardów zarządzania wewnątrz jednostek” zastosowane w nazwie efektu 11 *Objęcie 65% administracji rządowej (w tym 100% ministerstw i urzędów centralnych oraz 100% urzędów wojewódzkich), 75% urzędów marszałkowskich, 60% urzędów na szczeblu powiatu i gminy*

⁶ Patrz: „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, str. 300

działaniami w zakresie poprawy standardów zarządzania wewnątrz tych jednostek - jest to bardzo pojemne określenie, można tu przypisać bardzo wiele działań, począwszy od zmian organizacyjnych i wprowadzenia nowych procedur, aż do organizacji szkoleń.

Oczywiście pojęcia „uproszczenie”, „obciążenia administracyjne” czy „system wdrażania dyrektyw UE” znajdują swoje odniesienia i definicje w innych dokumentach (*Program Reformy Regulacji* i *Krajowy Program Reform*), były jednak definiowane na użytek tych dokumentów. Konieczne jest funkcjonowanie spójnej, zweryfikowanej siatki pojęć dla PO KL niezależnie od pojęć definiowanych na użytek innych dokumentów, ponieważ problemy interpretacyjne mogłyby się pojawić już np. przy zmianie lub uchyleniu tych dokumentów.

Kompleksowość efektów

Brak jest we wskazanych wyżej priorytetach, celach i efektach sądownictwa administracyjnego. Stanowi ono bardzo ważny element wpływający na jakość pracy administracji oraz redukcję obciążeń przedsiębiorców. Jest to tym bardziej istotny brak, jeżeli weźmie się pod uwagę, jak silny jest nacisk na wspieranie warunków funkcjonowania przedsiębiorczości w Priorytecie V. **Rekomendowane jest dołączenie efektu dotyczącego sądownictwa administracyjnego.**

Opis PO KL w szczególności w części diagnostycznej zawiera mocne uwypuklenie kwestii związanych z przejrzystością i działaniami antykorupcyjnymi – w priorytetach, celach i efektach brak odniesienia do tego elementu w sposób bezpośredni.

Na skutek odwzorowania zapisów *Programu Reformy Regulacji*, o którym mowa wyżej, nie zawarto w PO KL efektu w postaci „usprawnienia” czy „reformy” procesu stanowienia krajowego prawa powszechnego, a jedynie efekty, które stanowią kluczowe, szczegółowe elementy tego procesu (*efekty 1-4: Uproszczenie krajowych aktów prawnych, Usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw UE, Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji. Wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych*). Usprawnienie procesu stanowienia prawa zostało słusznie ujęte jako efekt przy prawie miejscowym (efekt nr 5 *Usprawnienie procesu stanowienia prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego*). Powinno także zostać ujęte również w odniesieniu do prawa krajowego powszechnie obowiązującego, które dotyczy wszystkich podmiotów występujących w obrocie prawnym (m.in. obywateli, przedsiębiorców, administracji publicznej).

Nakierowanie założeń PO KL na problematykę związaną z przedsiębiorczością⁷, skutkuje tym, że w **Celu 2**, związanym z jakością usług publicznych nakierowanych na przedsiębiorców, efekty dotyczą wyłącznie przedsiębiorczości, podczas gdy w dokumencie

⁷ Związane jest to z rolą *Krajowego Programu Reform* w programowaniu PO KL oraz wymogami Komisji Europejskiej

PO KL (oraz *Krajowym Programie Reform na lata 2008-2011 - Priorytet Sprawne Instytucje*) problem jakości usług publicznych traktowano szerzej, nie tylko w odniesieniu do przedsiębiorców. Pozostaje zatem umiejscowienie jakości usług publicznych innych niż nakierowane na przedsiębiorczość w **Celu 3 Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości, efekcie 11** Objęcie 65% administracji (w tym 100% ministerstw i urzędów centralnych oraz 100% urzędów wojewódzkich), 75% urzędów marszałkowskich, 60% urzędów na szczeblu powiatu i gminy działaniami w zakresie poprawy standardów zarządzania wewnątrz tych jednostek, dotyczącym zbiorczo i ogólnie urzędów administracji rządowej i samorządowej.

2. Ocena trafności realizowanych projektów w odniesieniu do efektów określonych dla Priorytetu V

Ocena trafności projektów została dokonana na podstawie analizy wniosków o dofinansowanie 30 projektów systemowych oraz analizy Planów Działania na rok 2009 i 2010 w odniesieniu do *Priorytetu V* PO KL.

Stopień zgodności projektów systemowych z założeniami *Priorytetu V* PO KL.

Każdy z projektów opisanych w Planie Działania odwołuje się do odpowiednich zapisów w *Szczegółowym Opisie Priorytetów PO KL*, bądź - gdy nie był przewidziany w SzOP - zawiera uzasadnienie realizacji. Jednocześnie analiza zaakceptowanych wniosków o dotację pokazuje, że żaden z dofinansowanych wniosków nie jest niezgodny z Planem Działania. Oznacza to, że **żaden z projektów nie jest sprzeczny z założeniami *Priorytetu V* PO KL.**

Tabela 4 Porównanie założeń *Priorytetu V* PO KL z projektami realizowanymi w ramach poszczególnych Poddziałów⁸.

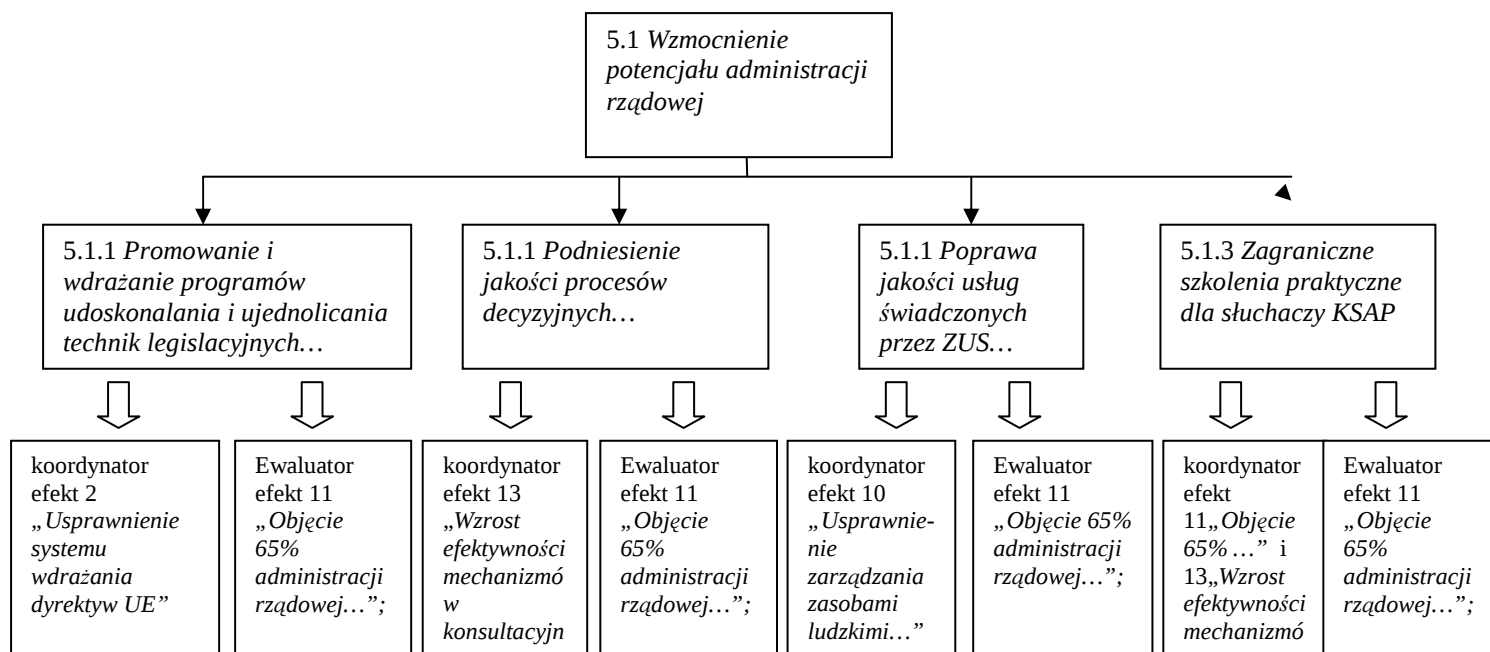
Założenia	Projekty systemowe w ramach odpowiednich Poddziałów
1. Wzmocnienie zdolności do tworzenia wysokiej jakości prawa.	Poddziałanie 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej
2. Wzmocnienie opracowywania długofalowych programów i strategii.	Poddziałanie 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej
3. Wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego.	Poddziałanie 5.1.2 Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu Zadaniowym Poddziałanie 5.2.2 Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej
4. Wzrost jakości usług publicznych, w szczególności świadczonych na rzecz przedsiębiorców.	Poddziałanie 5.1.1 Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr Poddziałanie 5.2.2 Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej
5. Usprawnienie wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w obszarze sądownictwa gospodarczego.	Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej
6. Wzmocnienie mechanizmów partnerstwa administracji i sektora obywatelskiego.	Poddziałanie 5.2.2 Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora Poddziałanie 5.5.1 Wsparcie systemowe dla dialogu społecznego

⁸ Opracowanie własne

Na podstawie analizy tematyki realizowanych projektów systemowych, do każdego efektu V Priorytetu PO KL można przypisać odpowiedni projekt, przyczyniający się do osiągnięcia danego efektu. Przypisanie to nie jest jednak jednoznaczne i ma charakter subiektywny.

Na podstawie przeprowadzonej analizy wniosków o dofinansowanie Ewaluator przyporządkował projekty do poszczególnych efektów. O to samo poproszeni zostali w ankiecie koordynatorzy badanych projektów systemowych⁹. Okazało się, że w przypadku efektów nr 2, 5, 10, 11 i 13 nie zawsze Ewaluator i koordynator wskazali te same projekty. Jako przykład można tu projekty z *Działania 5.1*, które zostały przedstawione na poniższym schemacie¹⁰.

Schemat 2 Przykład - Przypisanie projektów do efektów V priorytetu PO KL



Występująca rozbieżność między wskazaniem jest związana z niewystarczająco precyzyjnym opisem projektu w ramach wniosku, nie pozwalającym na prawidłowe przyporządkowanie do efektu na podstawie samej analizy wniosku. Subiektywność przypisania danego projektu do danego celu i efektu jest też widoczna w wywiadach z koordynatorami projektów oraz z opiekunami projektów ze strony IP II, którzy proszeni o ocenę, w jakim stopniu (w skali od 1 do 5, gdzie „1” oznaczało w bardzo małym stopniu, a „5” w „bardzo dużym”) wskazywali

⁹ Projekty zostały przypisane do efektów przez koordynatorów w skierowanej do nich ankiecie. Każdy koordynator projektu mógł wskazać dowolną liczbę efektów, do których realizacji przyczynia się koordynowany projekt. Tabela zawierająca przyporządkowanie badanych projektów do efektów znajduje się w Załączniku nr 6 do Raportu.

¹⁰ Pełna Tabela obrazująca przypisanie wszystkich analizowanych projektów do efektów znajduje się w Załączniku nr 6.

przy jednym projekcie na różne wartości. Przykładem jest tu projekt Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury „*Doskonalenie zawodowe pracowników wymiaru sprawiedliwości*” realizowany w ramach Działania 5.3 – otrzymał nasypujące wskazania:

Tabela 5 Przykład subiektywności przypisania projektu do celów V Priorytetu PO KL. **Projekt „*Doskonalenie zawodowe pracowników wymiaru sprawiedliwości*”.**

	Cel 1	Cel 2	Cel 3	Cel 4
Opiekunka		3,5 - 4	3,5 - 4	
Zespół projektowy	4	4	5	

Jest to kolejny argument przemawiający za tym, aby w celu zoperacjonalizowania pomiaru osiągniętych efektów opracować „mapę” projektów, która będzie w sposób jednoznaczny łączyła efekty z Działaniami, Poddziałaniami i projektami.

Należy zwrócić uwagę na jakość uzasadnień realizacji projektów, których realizacja nie została przewidziana w SzOP w trybie systemowym, zapisanych w Planach Działania. Odwołują się one głównie do zgodności z odpowiednim działaniem opisanym na poziomie SzOP, rzadko wskazując na zgodność na poziomie celów i efektów PO KL. W zawiązku z tym, **niektóre z projektów mogą budzić wątpliwości, pod względem sposobu uzasadnienia potrzeby ich realizacji w ramach Priorytetu V.**

Dla przykładu można tu podać projekt „*Szkolenia ogólne i specjalistyczne – Poprawa skuteczności odzyskania mienia pochodzącego z przestępstwa*” Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji i Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie (*Poddziałanie 5.2.3 Podnoszenie kompetencji kadr służb publicznych*) oraz projekt szkoleniowy z zakresu wdrażania specjalistycznej dyrektywy europejskiej Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (*Poddziałanie 5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej*). Ich uzasadnienie jest mało przekonujące, niewystarczająco została też wykazana spójność z *Poddziałaniami* w ramach których zostały te projekty umieszczone. Nie oznacza to, że projekty te nie powinny być realizowane w ramach tych *Poddziałania* – powinny być natomiast odpowiednio uzasadnione.

Ewaluator rekomenduje uzasadnianie realizacji planowanych projektów w Planach Działania oraz we wnioskach o dofinansowanie z uwzględnieniem bezpośredniego odniesienia do konkretnych celów i efektów Priorytetu V PO KL.

Biorąc pod uwagę zgodność realizowanych projektów z celami *Priorytetu V* PO KL należy wskazać brak obecności reform dotyczących **sądownictwa administracyjnego** w realizowanych projektach, nie został też określony żaden efekt związany z tym obszarem. Sprawne funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego wpisuje się zarówno w Cel 3: *Modernizacja procesów zarządzania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości*, jak i Cel 2: *Poprawa jakości usług oraz polityk związanych z rejestracją działalności*

gospodarczej i funkcjonowaniem przedsiębiorstw. Rekomendowane jest przedyskutowanie warunków i możliwości przygotowania projektów związanych z reformą sądownictwa administracyjnego z Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego jako organem nadzorczym. Projekt ten powinien wykorzystywać doświadczenia z projektów Ministerstwa Sprawiedliwości, nakierowanych na reformę sądownictwa powszechnego.

**Dobór projektów, w tym założonych zadań i odbiorców, w kontekście osiągnięcia
założonych efektów Priorytetu V PO KL**

Analiza realizowanych projektów z punktu widzenia relacji odbiorców i zadań do efektów Priorytetu V wskazuje, że w przeważającej części wyznaczone zadania i odbiorcy są dobrze zidentyfikowani. Dotyczy to w szczególności problematyki współpracy administracji publicznej z partnerami społecznymi i obywatelskimi, zawartej głównie w *Działaniu 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora* oraz *Działaniu 5.5 Rozwój dialogu społecznego*, a także wdrożenia budżetu zadaniowego, redukcji obciążeń administracyjnych, modyfikacji systemu wynagrodzeń, wprowadzenia reform w zarządzaniu, objęcia urzędów różnych szczebli reformą systemu zarządzania i zwiększenia jakości usług realizowanych przez administrację publiczną.

W części projektów w ramach ww. **zadań** istnieje ryzyko przywiązywania zbyt dużej uwagi do diagnoz, badań i analiz kosztem działań wdrożeniowych, tym bardziej że podobne badania można znaleźć w różnych projektach realizowanych w ramach Priorytetu V POKL¹¹. Kwestia przewagi „diagnostyki” nad projektami wdrożeniowymi w chwili obecnej jest widoczna m.in. w projektach Ministerstwa Sprawiedliwości (*Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*) oraz projektach obejmujących reformy zarządzania w administracji rządowej i samorządowej (np.: projekt KPRM „*Modernizacja systemu zarządzania i przepływ informacji w administracji rządowej szczebla centralnego*”, realizowany w ramach *Działania 5.1 Wsparcie potencjału administracji rządowej* i projekt MSWiA „*Zdiagnozowanie samorządu terytorialnego w wybranych aspektach jego funkcjonowania oraz wsparcie reformy decentralizacji administracji publicznej*”, realizowany w ramach *Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej*). Wywiady pokazały, że wypracowane podczas projektów ekspertyzy i raporty, mimo że są dostępne na stronach internetowych lub w formie publikacji oraz są upowszechniane na seminariach podsumowujących realizację projektów, to w małym stopniu są wykorzystywane przez inne sektory, a nawet inne instytucje działające w ramach tego samego sektora. Skutkować to może też tym, że wypracowane diagnozy będą już częściowo bezużyteczne, ponieważ w międzyczasie zajdą istotne zmiany w otoczeniu¹². **Rekomendowane jest organizowanie spotkań**

¹¹ Kwestia pokrywających się zakresów tematycznych w poszczególnych projektach omówiona została w dalszej części badania.

¹² Przykładem takiej sytuacji mogą być opracowywane diagnozy sposobu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i prowadzone prace nad zmianami regulacji ustawowych, dotyczących ustroju sądów powszechnych.

międzysektorowych o charakterze roboczym (małych grup seminaryjnych) w celu omówienia możliwości wykorzystania danych, uzyskanych podczas badań.

Trudnością w tym obszarze jest fakt powiązania *Priorytetu V* z polityką, realizowaną na szczeblu krajowym. Zapisane w projekcie zadania mogą przestać być adekwatne w momencie zmian decyzji politycznych. Przykładem może być tu projekt MSWiA, pn. „*Zdiagnozowanie samorządu terytorialnego w wybranych aspektach jego funkcjonowania oraz wsparcie reformy decentralizacji administracji publicznej*”(Poddziałanie 5.2.2). Z powodu decyzji politycznych dotyczących przerwania prac nad ustawą metropolitalną, musiała nastąpić modyfikacja zadań związanych z tą ustawą realizowanych w ramach wyżej wymienionego projektu. **Fakt, że projekty realizowane w ramach Priorytetu V w dużym stopniu nakierowane są na zadania diagnostyczne i szkoleniowe związany jest m.in. z tym, że nie mogą one wdrażać rozwiązań, które jeszcze nie zostały wypracowane na szczeblu polityki krajowej¹³.**

W przypadku odbiorców projektu należy zwrócić uwagę na dwie kwestie:

- brak niektórych grup docelowych w projektach;
- wpływ profilu beneficjenta systemowego na dobór grupy.

Wskazać trzeba tu słabo zauważoną w SzOP rolę **instytucji o charakterze regulacyjnym, nadzorczym i kontrolnym**, ważnych dla przedsiębiorców i obywateli (np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Zamówień Publicznych).

Należy zwrócić większą uwagę na wsparcie dla **instytucji państwowych (innych niż administracja rządowa czy samorządowa)**, takich jak np: prokuratura (ważna w kontekście rozdziału Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości), Najwyższa Izba Kontroli, urząd Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Rozważyć należy potrzebę przededefiniowania warunków Poddziałania 5.2.3 Podnoszenie kompetencji kadr służb publicznych, tak, by obejmowało ono wszystkie wymienione wyżej typy instytucji. Mimo że zapisy SzOP pozwalają - poprzez otwarty katalog grup docelowych (zapis: „między innymi”) - na objęcie wyżej wymienionych instytucji wsparciem, to w celu wzmocnienia tych instytucji rekomendowane jest wpisanie ich jako grup docelowych do Planu Działania.

Należy zauważyć, że część grup, które dotychczas nie zostały objęte wsparciem, np. Państwowa Inspekcja Pracy, została włączona w zakres wsparcia poprzez zapisy w Planie Działania na 2010 rok.

¹³ Zagadnienie dużej liczby dokumentów strategicznych zostało omówione w Obszarze III.

Ważnym zagadnieniem z punktu widzenia odbiorców projektu jest zakres kompetencji beneficjenta systemowego. Powoduje on bądź zawężenie grupy odbiorców projektów, bądź jej rozszerzenie w stosunku do zapisów *Priorytetu V* PO KL. Przykładem na zawężenie grupy odbiorców mogą być projekty realizowane przez Departament Służby Cywilnej KPRM. Początkowo projekty realizowane w ramach Departamentu miały obejmować jedynie Korpus Służby Cywilnej, później rozszerzono ten zakres (np. o pracowników Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, którzy nie znajdują się w obszarze działania Służby Cywilnej). Jest to zgodne z zapisem grupy docelowej dla całego *Działania 5.1*, dla którego IP II jest pion wdrażania funduszy strukturalnych w Biurze Dyrektora Generalnego KPRM. Departament Służby Cywilnej ma natomiast w swoich kompetencjach działania nakierowane na służbę cywilną, w związku z tym nieuzasadnione jest, w opinii przedstawiciela Departamentu, aby zajmował się on inną grupą docelową, ze względu m.in. na brak kompetencji w innym zakresie. W tym przypadku celowe byłoby zastanowienie się nad dokonaniem zmian organizacyjnych – albo powołaniem nowej komórki organizacyjnej w strukturach KPRM, pełniącej rolę beneficjenta systemowego PO KL do realizacji szerszych zadań, niż zadania DSC, albo powołanie dodatkowego beneficjenta systemowego, który objąłby te zadania i grupy, których DSC z racji swoich kompetencji nie obejmuje.

Odwrotna sytuacja ma miejsce w Departamencie Administracji Publicznej (DAP) w MSWiA, który realizuje własne projekty systemowe w ramach *Poddziałania 5.2.2 Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej*. Dla tego *Poddziałania* jako grupy docelowe zostały wskazane: MSWiA, urzędy administracji samorządowej i ich pracownicy, Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST). W kompetencji DAP są również inne podmioty, które nie są wskazane jako odbiorcy tego *Poddziałania*, a są one wg beneficjenta systemowego istotne z punktu widzenia jego realizacji, takie jak administracja rządowa szczebla regionalnego (urzędy wojewódzkie). W związku z tym stały się one również odbiorcami wsparcia w ramach realizowanego projektu. W tym przypadku wsparcie administracji rządowej w województwie ma swoje uzasadnienie w kontekście zadań (głównie nadzorczych) realizowanych przez Wojewodów nad jednostkami samorządu terytorialnego (JST).

Zdaniem ewaluatora włączenie przedstawicieli administracji rządowej w województwie w obszar wsparcia można wskazać jako dobrą praktykę, związaną z przewyciężaniem podejścia zgodnego z podziałem administracyjnym na rzecz podejścia zgodnego z realizacją polityk publicznych.

Rekomendowane jest ujednolicenie spójności pomiędzy beneficjentem systemowym a odbiorcami nie tylko w oparciu o kryterium diagnozy, potrzeb czy wskazań SzOP, ale także zakres kompetencji danego beneficjenta systemowego.

Trafność rezultatów zaplanowanych do osiągnięcia w ramach projektów systemowych w kontekście realizacji celów *Priorytetu V*

Analiza rezultatów zaplanowanych do osiągnięcia w ramach projektów systemowych wskazuje, że projekty obejmują zapisany dla każdego Działania *Priorytetu V* PO KL zestaw rezultatów. Kolejne roczne Plany Działania zawierają tabelę podsumowującą każde działanie ze wskazaniem rezultatów, które mają być osiągnięte w danym roku. Tabela jest odwzorowaniem odpowiednich zapisów SzOP.

Zdiagnozowano problemy w ocenie „przekładalności” rezultatów projektów na „efekty” i cele *Priorytetu V*. Po pierwsze projekty nie są przypisane jednoznacznie do konkretnych efektów, o czym już była mowa, co uniemożliwia odniesienie rezultatów projektowych do efektów *Priorytetu V*. Ich przypisanie do efektów i celów na podstawie zapisów PO KL jest możliwe tylko w ograniczonym zakresie. Po drugie zestaw wskaźników produktu i wskaźników rezultatu PO KL nie jest tożsamym zbiorem z zestawem wskaźników rezultatów umieszczonych w każdym z Planów Działania. Stanowi to istotne ograniczenie przy próbie oceny trafności rezultatów projektów. **Przy tworzeniu Planów Działań niezbędne jest:**

- **przypisywanie prezentowanych na ich poziomie rezultatów do odpowiednich efektów i wskazywanie, na ile szacuje się ich wpływ na realizację tych efektów, lub**
- **zamieszczanie w Planach Działania rezultatów w układzie obecnym w PO KL.**

Inny problem wiąże się z faktem, że prezentowane na poziomie Planów Działania rezultaty nie są przedstawiane w odpowiedniej skali pozwalającej na ocenę, w jakim stadium zaawansowania jest realizacja danego *Działania* (np. procentowo lub przez odniesienie do rezultatu końcowego). Na przykład z prezentowanego w SzOP wskaźnika dotyczącego *Działania 5.3*, pn. „*Liczba pracowników wymiaru sprawiedliwości, którzy ukończyli udział w projektach w ramach Działania*” nie można wnosić nic na temat szans na realizację efektu, dotyczącego redukcji przewlekłości spraw sądowych. Nieadekwatność wskaźników oraz ich niemierzalność to kolejne ograniczenie przy szacowaniu trafności rezultatów do celów *Priorytetu V*. **Niezbędna jest weryfikacja wskaźników produktu i rezultatu pod kątem ich mierzalności i adekwatności do poszczególnych efektów.**

3. Ocena stopnia realizacji założeń *Priorytetu V* PO KL w odniesieniu do efektów stawianych przed tym *Priorytetem*.

Wnioski w tym obszarze zostały opracowane na podstawie wywiadów przeprowadzonych z koordynatorami 30 projektów systemowych, w tym w 12 projektach przeprowadzono pogłębione badania *studium przypadku*. Projekty do badania w ramach *studium* zostały wskazane przez Zamawiającego, jako szczególnie istotne z punktu widzenia realizacji celów *Priorytetu V*. Kryterium wyboru był także czas realizacji projektów (brane pod uwagę były jedynie projekty, na które podpisana została już umowa o dofinansowanie). Wykorzystano

także informacje na temat zaawansowania finansowego projektów systemowych, przygotowanych przez Wydział Projektów w DZF (MRR).

Obecny stan zaawansowania realizacji projektów systemowych w kontekście terminowości osiągnięcia efektów realizacji *Priorytetu V* PO KL

Należy stwierdzić, że we wszystkich analizowanych projektach systemowych pojawiają się opóźnienia w realizacji w stosunku do zakładanych harmonogramów, sięgające nawet kilkunastu miesięcy w stosunku do założeń z pierwszego harmonogramu projektu (np. projekt MS, realizowany w ramach *Działania 5.3 „Ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości”*). W przypadku 7 z 30 badanych projektów systemowych przesunięta została planowana data zakończenia projektu. W pozostałych przypadkach realizatorzy zakładają, że mimo opóźnień uda im się zrealizować projekty w terminie i osiągnąć przewidziane rezultaty, choć z wywiadów z opiekunami projektów na poziomie IP II wynika, że beneficjenci zaczynają sygnalizować możliwą konieczność przesunięcia daty zakończenia także w innych projektach (dotyczy to zwłaszcza projektów z *Działania 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*). Pojawiające się opóźnienia są niepokojące w kontekście możliwości terminowego osiągnięcia zakładanych rezultatów projektów, które mają przełożyć się na efekty *Priorytetu V*.

Na podstawie analizy wysokości wydatków poniesionych w poszczególnych projektach, w porównaniu do czasu trwania projektów można zauważyć, że w wielu przypadkach wysokość wydatków jest niska w stosunku do czasu trwania projektu¹⁴. Najlepiej pod tym względem wygląda sytuacja projektów systemowych realizowanych w ramach *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* oraz *Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej*, a najgorzej w niektórych projektach realizowanych w ramach *Działania 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*.

Szczególnie duże ryzyko związane jest z realizacją projektów, które trwają ponad rok, a wydatkowane środki nie przekroczyły poziomu 10%. Lista tych projektów została przedstawiona w Tabeli 6 poniżej.

Tabela 6 Porównanie okresu realizacji projektów ze stopniem wydatkowania środków

Tytuł projektu	Poddziałanie / Działanie	Data rozpoczęcia wg wniosku	Stopień wydatkowania środków (stan na listopad 2009) ¹⁵
Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy KSAP	5.1.1	01.10.2008	7%
Wsparcie przygotowania i wdrożenia	5.1.2	15.04.2008	9%

¹⁴ Na podstawie prezentacji pt. Stan wdrażania projektów systemowych w ramach *Priorytetu V* „Dobre rządzenie”, Warszawa, 6 listopada 2009 r., prezentowanej na spotkaniu Grupy Roboczej ds. Dobrego Rządzenia.

¹⁵ Ibid.

<i>budżetu zadaniowego...</i>			
<i>Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej...</i>	5.2.2	31.10.2008	8,85%
<i>Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości</i>	5.3	01.09.2008	0,4%
<i>Ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości</i>	5.3	01.04.2008	2%
<i>Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości</i>	5.3	01.03.2008	7,05%
<i>Modernizacja zarządzania kadrami w sądownictwie powszechnym</i>	5.3	01.08.2008	1,41%
<i>Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów</i>	5.3	01.02.2008	4%
<i>Zwiększenie poziomu wiedzy na temat funkcjonowania sektora pozarządowego</i>	5.4.1	01.02.2008	7%

Ze względu na fakt, że główne płatności w projektach będą realizowane po wykonaniu określonych zadań, kwestia wydatkowania środków nie jest jednak kluczowym wyznacznikiem sukcesu projektów. Poziom wydatkowania środków ma znaczenie przede wszystkim w odniesieniu do harmonogramu realizacji projektów. Stosunkowo niewielkie wydatkowanie związane jest przede wszystkim z opóźnieniami w realizacji projektów w stosunku do założonych harmonogramów, głównie z powodu braku wyłonienia w przewidzianym terminie wykonawców zadań. Obecny postęp finansowy projektów został więc uwzględniony w analizie efektów *Priorytetu V*, których terminowe osiągnięcie może być zagrożone.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane w Załączniku 6 przyporządkowanie projektów do poszczególnych efektów, można wskazać te **efekty, których terminowe osiągnięcie może być zagrożone ze względu na niewielki postęp w realizacji projektów (spowodowany opóźnieniami, późnym rozpoczęciem realizacji projektów w ramach danego efektu) lub ze względu na zapewnienie realizacji danego efektu przez tylko jeden projekt**. Wskazać tu należy:

- Efekt 3 *Optymalizacja systemu oceny skutków regulacji* i efekt 4 *Wdrożenie systemu pomiaru kosztów administracyjnych*

W ramach realizacji tych dwóch efektów wskazano tylko jeden projekt: „*Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów*” (*Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*). Projekt ten, zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, jest realizowany od 01.07.2008, trwa do końca roku 2011. Większość działań realizowanych w ramach projektu jest opóźniona w stosunku do pierwotnego harmonogramu. Nawet jeżeli nie nastąpiło do tej pory przesunięcie planowanej daty zakończenia projektu, można mieć uzasadnione wątpliwości, czy w związku z opóźnieniami, w krótszym niż pierwotnie zaplanowany czasie, uda się osiągnąć wszystkie planowane rezultaty. W projekcie zaplanowano przeszkolenie 2880 osób - realizacja szkoleń miała rozpocząć się na początku drugiego kwartału 2009 roku, a w związku z

zaistniałymi opóźnieniami rozpocznie się dopiero w styczniu 2010. Oznacza to, że szkolenia trzeba będzie przeprowadzić w dużo krótszym czasie – jeżeli pierwszy harmonogram realizacji projektu był realnie zaplanowany, może to stanowić trudność. W przypadku większości zadań wskazywany jest niewielki postęp w realizacji – zakończono tylko dwa etapy planowanych działań, kolejne mają obecnie 6-miesięczne opóźnienia. Taka sytuacja może niepokoić i jest podstawą do sformułowania wniosku o zagrożeniu terminowego osiągnięcia efektów, do których odnosi się ten projekt, zwłaszcza że ma on kluczowe znaczenie dla realizacji ww. efektów.

Z perspektywy realizatorów tego projektu w chwili obecnej **udało się jednak przezwyciężyć główne bariery w realizacji działań** – uzupełniono braki kadrowe wśród pracowników zespołu projektowego, uruchomiono procedury zamówień publicznych, rozpoczynają się szkolenia. Powstała też część produktów (głównie raporty z badań), na podstawie których będą realizowane kolejne zadania. **Jeżeli tylko w projekcie nie pojawią się następne problemy oraz uda się rzeczywiście zrealizować zakładane działania w krótszym czasie niż pierwotnie zakładano, terminowe osiągnięcie rezultatów jest możliwe.**

■ *Efekt 5 Usprawnienie procesu stanowienia prawa miejscowego oraz aktów administracyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego*

Efekt wg wskazań jest realizowany przez projekty MSWiA w ramach *Poddziałania 5.2.2 Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej*. Mimo niskiego wydatkowania środków (poniżej 10% wartości projektu) i opóźnień w realizacji projektu pn. „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej opracowanie standardów kompetencyjnych oraz przeprowadzenie oceny potrzeb szkoleniowych pracowników urzędów administracji samorządowej” (*Poddziałanie 5.2.2*) nie można jednoznacznie wyrokować o zagrożeniu osiągnięcia tego efektu. Do osiągnięcia tego efektu przyczynia się także projekt pn. „Zdiagnozowanie samorządu terytorialnego w wybranych aspektach jego funkcjonowania oraz wsparcie reformy decentralizacja administracji publicznej” (*Poddziałanie 5.2.2*) oraz, wg przedstawiciela IP II dla *Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej* (MSWiA), łącznie 18 projektów konkursowych, dla których podpisano już umowy o dofinansowanie o wartości ogółem 22,3 mln zł, (w tym dofinansowanie z EFS w wysokości 19,5 mln zł)¹⁶. Realizacja projektów dofinansowanych w trybie konkursowym pozwoli na przeszkolenie do połowy 2011 roku ponad 8,5 tys. pracowników samorządowych z zakresu legislacji oraz wydawania aktów administracyjnych. Projekty konkursowe nie były jednak objęte niniejszym badaniem ewaluacyjnym w zakresie analizy postępu ich wdrażania.

¹⁶ Wg danych otrzymanych od przedstawiciela IP II dla *Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej* w dniu 15.01.2010

- Efekt 6 *Skrócenie średniego czasu oczekiwania na rejestrację działalności gospodarczej z 31 do 7 dni oraz efekt 7. Redukcja obciążeń administracyjnych przy zakładaniu działalności gospodarczej o 25%.*

Efekty te, zgodnie z przypisaniem w załączonej Tabeli (Załącznik 6), są realizowane tylko przez jeden projekt, realizowany przez Ministerstwo Gospodarki pn. „*Uproszczenie procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez ich elektronizację i wdrożenie idei „jednego okienka”*”. Projekt zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie rozpoczął się w maju 2009 roku i jest obecnie realizowany zgodnie z harmonogramem. Niepokój budzi tu nie tyle stopień osiągnięcia rezultatów projektu (ze względu na okres realizacji nie może on być duży), ile fakt, że tylko ten jeden projekt ma się przyczynić do wdrożenia efektu 6 i 7. W związku z tym należy zwrócić szczególną uwagę na realizację ww. projektu, ponieważ jakiegokolwiek opóźnienia w jego realizacji mogą wpłynąć na brak terminowego osiągnięcia efektu 6.

- Efekt 8 *Skrócenie o 20% średniego czasu trwania postępowania w sprawach gospodarczych.*

Do realizacji tego efektu przypisano następujące projekty:

- Projekt pn. „*Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości*” (Działanie 5.3)
- Projekt pn. „*Ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości*” (Działanie 5.3)
- Projekt pn. „*Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości*” (Działanie 5.3)

Realizacja tych projektów napotyka na trudności, wystąpiły opóźnienia związane przede wszystkim z problemami w wyłonieniu wykonawców poszczególnych zadań. Z przeprowadzonych badań w ramach studiów przypadku wynika, że zwłaszcza realizacja projektu pn. „*Ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości*” napotyka na szereg trudności i nie gwarantuje terminowego osiągnięcia rezultatów projektu, co może przełożyć się na zagrożenie w terminowym osiągnięciu ww. efektu 8. Przedstawiciele beneficjenta systemowego podejmują działania na rzecz przyspieszenia i usprawnienia realizacji projektów, m.in. zatrudniono dodatkową osobę zajmującą się jedynie obsługą finansową projektów. Niedługi czas od wprowadzenia zmian nie pozwala jednak określić, na ile przyczynią się one do bardziej skutecznej realizacji podejmowanych działań.

- Efekt 9. *Modernizacja zarządzania finansowego: wdrożenie systemu wieloletniego planowania budżetowego w ujęciu zadaniowym u wszystkich dysponentów środków budżetowych.*

Efekt ten jest realizowany przez dwa projekty z *Poddziałania 5.1.2 Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym*, które rozpoczęły się w marcu i kwietniu 2008 roku. W ramach tych projektów znacznie opóźniona jest realizacja zadania związanego z budową Zintegrowanego Systemu Zarządzania Zadaniowym Budżetem Państwa, pozostałe działania w większości przebiegają zgodnie lub prawie zgodnie z harmonogramem. Szczególną uwagę na realizację tego efektu należy zwrócić zwłaszcza w kontekście realizowania go tylko przez dwa, mocno związane ze sobą projekty oraz fakt, że na jego osiągnięcie wpływać może wiele czynników niezależnych od projektu (przede wszystkim o charakterze politycznym).

- *Efekt 12. Zmniejszenie o 20% liczby spraw rozpatrywanych przez sądy w terminie powyżej 12 miesięcy poprzez poprawę procesów zarządzania w wymiarze sprawiedliwości.*

Według wskazań jest on realizowany przez projekty:

- Projekt pn. „Modernizacja sposobu świadczenia usług przez wymiar sprawiedliwości”(Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz wdrożenia Strategii Lizbońskiej)
- Projekt pn. „Ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości” (Działanie 5.3)
- Projekt pn. „Zwiększenie efektywności realizacji zadań przez jednostki wymiaru sprawiedliwości” (Działanie 5.3)
- Projekt pn. „Modernizacja zarządzania kadrami w sądownictwie powszechnym” (Działanie 5.3)
- Projekt pn. „Doskonalenie zawodowe pracowników wymiaru sprawiedliwości” (Działanie 5.3)¹⁷.

Podobnie jak w przypadku efektów 8 i 9, należy tu wskazać na opóźnienia w realizacji projektów jako główną przyczynę niepokoju o terminowe osiągnięcie efektu 12.

- *Efekt 13. Wzrost efektywności mechanizmów konsultacyjnych i współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie stanowienia i realizacji polityk publicznych i regulacji prawnych.*

W związku z tym efektem na szczególną uwagę zasługuje projekt pn. „Zwiększenie poziomu wiedzy na temat funkcjonowania sektora pozarządowego...”, realizowany w *Poddziałaniu 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora*, ponieważ brak przeprowadzenia w terminie zakładanych diagnoz spowodował, że nie ogłoszono w przewidzianym okresie (2009 r.) konkursów w *Poddziałaniu 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego*, co może zagrażać terminowemu osiągnięciu ww. efektu.

¹⁷ Patrz Tabela w Załączniku 6.

Podsumowując należy stwierdzić, że choć terminowe osiągnięcie wymienionych wyżej efektów może być zagrożone, to patrząc na realizację projektów z perspektywy czasu można zauważyć, że następuje proces uczenia się beneficjentów systemowych. Według badanych, trudności i opóźnienia w trakcie realizacji są stopniowo przewyżczane. Przeprowadzone badania wskazują, że beneficjenci rzeczywiście podejmują działania na rzecz usprawnienia wdrażania projektów, np. zwiększenie liczby etatów osób zajmujących się zamówieniami publicznymi w Ministerstwie Sprawiedliwości, przewyżczenie trudności kadrowych w Ministerstwie Gospodarki. **W przypadku żadnego ze wskazanych wyżej projektów nie można jednak powiedzieć z całą pewnością, że wprowadzone zmiany zagwarantują terminowe osiągnięcie realizowanych przez dany projekt efektów Priorytetu V PO KL.**

Większość zdiagnozowanych trudności ma swoje źródła w sposobie funkcjonowania administracji publicznej, nie przystosowanej do pracy metodą projektową, dlatego też w dalszym ciągu **konieczne jest przewyżczenie barier w tych obszarach, gdzie jest to możliwe.** Kolejne części raportu wskazują, m.in. dobre praktyki w zakresie zarządzania w projektach i proponowane przez ewaluatora usprawnienia.

Wpływ zarządzania w 12 projektach systemowych poddanych pogłębionej analizie na realizację zakładanych celów i osiągnięcie zakładanych rezultatów i wskaźników¹⁸.

Ewaluacja wskazuje na prawidłowości występujące w zarządzaniu projektami systemowymi, nie opisuje natomiast systemu zarządzania w poszczególnych projektach. Podstawową cechą wspólną zarządzania w projektach jest konieczność połączenia logiki projektowej z logiką i zasadami funkcjonowania administracji publicznej - sposób zarządzania w projektach jest uzależniony od modelu zarządzania w danej instytucji¹⁹. Rodzi to bariery i wyzwania dla beneficjentów systemowych jako instytucji, jest także jedną z podstawowych przyczyn opóźnień w realizacji.

Zarządzanie metodą projektową w pełni zgodną z przyjętymi metodykami zarządzania projektem, np. PCM czy PRINCE 2, nie jest stosowane w żadnym z analizowanych projektów. Wprowadzane są elementy metodyki zarządzania projektami, np. elementy metodyki PCM są wykorzystywane w MPiPS, gdzie funkcjonuje *„Podręcznik wdrażania projektu. Zwiększenie poziomu wiedzy na temat funkcjonowania sektora pozarządowego, dialogu obywatelskiego oraz doskonalenie umiejętności zarządzania sferą pożytku publicznego”* (Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora). W

¹⁸ Wnioski w tym obszarze zostały wypracowane na podstawie analizy *studium przypadku* 12 projektów systemowych wybranych przez Zamawiającego. Lista projektów znajduje się w Załączniku 5.

¹⁹ Można mówić o trzech modelach zarządzania w instytucjach publicznych: modelu klasycznym, modelu menedżerskim, modelu partycypacyjnym. Analiza modeli zarządzania instytucji publicznych nie była przedmiotem ewaluacji, jednak niektóre wnioski z ewaluacji uwzględniają elementy zawarte w poszczególnych modelach.

Ministerstwie Sprawiedliwości i Ministerstwie Gospodarki opracowano procedury wewnętrzne realizacji projektów – w MS jest to „Podręcznik procedur realizacji projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych w Ministerstwie Sprawiedliwości”, w MG „Metodyka podejścia projektowego w Ministerstwie Gospodarki”. **Wypracowanie procedur i spisanie ich w postaci podręcznika należy wskazać jako przykłady dobrych praktyk, które powinny przełożyć się na skuteczność realizacji projektów.**

Ścisłe trzymanie się jednej metodyki zarządzania projektowego, w przypadku urzędów administracji publicznej funkcjonujących w ramach określonych struktur i procedur, nie jest możliwe, nie jest też konieczne dla skutecznej realizacji projektów. **Konieczne są jednak usprawnienia w poszczególnych obszarach zarządzania projektami**, ponieważ przeprowadzone badania wskazują, że obecny sposób **zarządzania projektami nie gwarantuje terminowego osiągnięcia celów i efektów Priorytetu V.**

1. Analiza poszczególnych obszarów

Zespół projektowy – skład i zarządzanie

Kwestia zespołu projektowego została w różny sposób rozwiązana przez poszczególnych beneficjentów. Na podstawie przeprowadzonych badań można wskazać dwa główne typy struktury zespołów projektowych, wyróżnione ze względu na liczbę członków i podział zadań:

1. Zespół składający się z koordynatora projektu oraz osoby wspierającej lub zastępującej w razie nieobecności, oraz z pełniących funkcje nadzorcze Naczelnika, Zastępcy Dyrektora. Taki typ jest realizowany na przykład w projekcie pn. „Modernizacja procesu wdrażania i podniesienie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej” (Poddziałanie 5.1.1);
2. Zespół składający się z koordynatora oraz kilku innych osób zajmujących się realizacją poszczególnych działań w projekcie (np. różnymi obszarami merytorycznymi, promocją, organizacją szkoleń), oraz z pełniących funkcje nadzorcze Naczelnika, Zastępcy Dyrektora. Taki typ jest realizowany np. w projekcie 5.5.1 „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego raz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego”.

W obu wymienionych powyżej typach zespołów projektowych Naczelnik Wydziału realizującego projekt, Dyrektor Departamentu i jego Zastępca są osobami ostatecznie odpowiedzialnymi za projekt, podejmują wiążące decyzje i akceptują lub podpisują wszystkie dokumenty „wychodzące” od beneficjenta, m.in. wnioski o płatność czy wnioski o zmiany w projekcie. W realizację zadań na rzecz projektów, w przypadku wszystkich badanych beneficjentów, zaangażowane są także inne komórki organizacyjne danej instytucji, takie jak komórki ds. budżetowo – finansowych, komórki ds. zamówień publicznych czy radcy prawni.

Osoby tam pracujące nie wchodzi jednak bezpośrednio w skład zespołu projektowego, a jedynie wspierają realizację projektów w obszarach, które odpowiadają wykonywanym przez nich zadaniom i obowiązkom służbowym.

W przypadku „małych” zespołów koordynator jest zdecydowanie bardziej obciążony liczbą obowiązków, związanych z codzienną realizacją projektu, ponieważ jest on jedyną osobą zajmującą się wszystkimi aspektami realizacji projektu. Szczególnym przypadkiem są tu projekty własne MSWiA, gdzie w praktyce jedna osoba zajmuje się bieżącą realizacją projektu. **Rozwiązaniem tego problemu byłoby zwiększenie personelu zespołu projektowego.** W sytuacji, kiedy zwiększenie liczby członków zespołu jest trudne, rozwiązaniem usprawniającym pracę może być **zlecanie jak największej liczby zadań wykonawcom w projekcie.** Szczególnie w przypadku szkoleń realizowanych przez zewnętrznych wykonawców skuteczne okazało się zlecanie wykonawcy wszystkich zadań związanych z obsługą szkoleń, w tym rekrutacji uczestników i zbierania danych do bazy PEFS, które wykonawca przekazuje koordynatorowi projektu w formie baz danych. Taka sytuacja miała miejsce w projektach szkoleniowych z Poddziałania 5.1.1 *Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr* realizowanych przez KPRM, na przykład w projekcie pn. *„Przeprowadzenie badania i analiza potrzeb szkoleniowych, opracowanie planu działania (strategii szkoleniowej) w służbie publicznej na lata 2008-2010 oraz realizacja szkoleń”*. Podobnie w przypadku projektu realizowanego przez KSSIP pn. *„Doskonalenie zawodowe pracowników wymiaru sprawiedliwości” (Działanie 5.3)*, doświadczenie z początkowego okresu realizacji projektu nauczyło beneficjenta, aby zlecać wykonawcy przygotowanie i druk materiałów szkoleniowych. Odciąża to realizatorów projektu w codziennej pracy i umożliwia realizację innych działań przez mały zespół. **Powierzenie wykonawcy jak największej liczby czasochłonnych i pracochłonnych zadań w projektach obejmujących szkolenia należy wskazać jako dobrą praktykę.**

Jednocześnie należy zauważyć, że na koordynatorach projektów we wskazanych powyżej typach zespołów spoczywa przede wszystkim ciężar bieżącej realizacji zadań związanych z projektem i nie są oni specjalistami w obszarze merytorycznym prowadzonych działań. **Rekomendowane jest wsparcie merytoryczne koordynatorów, np. poprzez powołanie Komitetu Sterującego projektem,** składającego się z ekspertów w danej dziedzinie, przedstawicieli administracji publicznej oraz partnerów społecznych, jak ma to miejsce np. w projekcie pn. *„Poprawa funkcjonowania dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego” (Poddziałanie 5.5.1)* realizowanym przez MPiPS, czy projekcie pn. *„Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej” (Poddziałanie 5.1.1)* realizowanym przez KPRM. Komitety spotykają się regularnie w celu przedyskutowania postępów w realizacji projektów, pojawiających się trudności, są ciałem doradczym. Praca Komitetu Sterującego pozwala spojrzeć na projekt z wyższego poziomu niż poziom bezpośredniej realizacji i podejmować decyzje w szerszym gronie osób zainteresowanych danym tematem, co nie przekłada się

bezpośrednio na skuteczność realizacji projektu, ale na pewno podnosi jakość jego efektów. **Warto natomiast włączać w spotkania Komitetów osoby bezpośrednio zaangażowane w realizację projektów**, czyli nie tylko Naczelników Wydziałów i Dyrektorów, ale także osoby pracujące przy projekcie na niższych stanowiskach – dzięki temu mogłyby zwiększać swoje kompetencje.

Ciekawym rozwiązaniem, zastosowanym w projektach systemowych realizowanych w ramach *Działania 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora* i *Działania 5.5 Rozwój dialogu społecznego* **jest zatrudnienie zewnętrznego doradcy ds. zarządzania**. Osoba ta współpracuje z zespołem projektowym wspierając go w obszarach związanych ze specyfiką realizacji projektu współfinansowanego ze środków unijnych. Z przeprowadzonych badań wynika, że jest to bardzo dobre rozwiązanie, pozwalające na wsparcie zespołu projektowego przez zewnętrznego eksperta, który z jednej strony posiada doświadczenie z realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych, z drugiej zaś odciąża zespół pod względem ilości koniecznej do wykonania pracy i czuwa nad prawidłowym jej przebiegiem. **Zwłaszcza w przypadku niedoświadczonych zespołów i instytucji taki doradca może mieć kluczowe znaczenie dla skutecznej realizacji projektu.**

Jeżeli chodzi o zarządzanie zespołem tam, gdzie jest on większy, koordynator zarządza pracami pozostałych członków. Poza tym, w obu typach zespołów, koordynator współpracuje z różnymi komórkami w ramach instytucji (finansowymi, prawnymi, ds. zamówień publicznych). Rodzi to nieraz trudności, ponieważ koordynator nie ma wpływu na pracę tych komórek i nie może wyegzekwować od ich pracowników realizacji zadań. Z tego względu niezwykle istotna jest bieżąca współpraca pomiędzy koordynatorem a osobami pełniącymi wyższe stanowiska w instytucji (Naczelnik Wydziału, Dyrektor Departamentu), ponieważ to oni mogą uzgadniać kluczowe kwestie związane z realizacją projektu z przedstawicielami komórek „obsługowych” na odpowiednim szczeblu decyzyjności.

Tryb podejmowania decyzji w projektach jest typowy dla urzędów administracji publicznej – ostateczne decyzje podejmuje Dyrektor Departamentu, będącego beneficjentem systemowym lub osoba przez niego upoważniona. Hierarchiczny system decyzyjny zmniejsza skuteczność w pracy metodą projektową. W szczególności fakt, że koordynatorami projektów są osoby nie mające uprawnień do podejmowania decyzji w imieniu beneficjenta sprawia, że w przypadku pojawiających się trudności nie mogą one szybko reagować i wprowadzać zmian. **Hierarchiczność powoduje wydłużenie procesu decyzyjnego, a w przypadku realizacji projektów szybkość podejmowania decyzji jest kluczowa dla zachowania zgodności działań z harmonogramem.** W administracji publicznej nie da się uniknąć tej hierarchizacji, warto jednak starać się tworzyć możliwości do wymiany podglądów i dyskusji pomiędzy pracownikami różnego szczebla, np. spotkania zespołu projektowego z Naczelnikiem Wydziału i Dyrektorem Departamentu, na których wspólnie wypracowywano by decyzje. Dobrą praktykę może tu być sposób realizacji projektu „Wdrożenie strategii szkoleniowej” (*Poddziałanie 5.1.1 Modernizacja systemu zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr*), gdzie odbywają się regularne spotkania, w których uczestniczy Dyrektor Departamentu,

Naczelnik Wydziału, Koordynatorka projektu oraz osoby z innych Departamentów odpowiedzialne za poszczególne zadania. Ze spotkania sporządzony jest protokół zawierający kluczowe ustalenia. Ważne jest także, aby w **projektach udało się wypracować bieżący system szybkiej komunikacji pomiędzy poszczególnymi osobami zaangażowanymi w proces decyzyjny**, co przyspiesza realizację zadań. Jest to szczególnie istotne w tych projektach, gdzie osobą do kontaktu i bieżącej pracy jest pracownik Wydziału, koordynatorem projektu Naczelnik, a osobą odpowiedzialną za podejmowanie decyzji Dyrektor Departamentu. Inną techniką skrócenia procesu decyzyjnego jest delegowanie części uprawnień na koordynatora projektu, odpowiednio do zajmowanego przez niego stanowiska.

Zarządzanie informacją wewnętrzną i archiwizacja

W projektach systemowych zarządzanie informacją wewnętrzną nie stanowi obszaru ryzyka w żadnym z analizowanych projektów. Zespoły projektowe są na tyle niewielkie, że problem braku przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi osobami w zasadzie nie występuje. Ważne jest to, że realizatorzy projektów dbają, aby co najmniej dwie osoby miały taką samą wiedzę o projekcie, aby w przypadku nieobecności jednego pracownika, ktoś mógł go zastąpić. Tu widać jednak ryzyko związane z „małymi” zespołami – w sytuacji braku głównego realizatora osoba wspierająca jest obciążona wieloma zadaniami, co stanowi duże utrudnienie w realizacji projektu (np. w projektach Ministerstwa Finansów z *Poddziałania 5.1.2 Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym*).

Narzędziem komunikacji wewnętrznej, które warto wprowadzić w projektach o bardziej skomplikowanej strukturze zarządzania (duży zespół projektowy, projekt realizowany w partnerstwie), jest **wydzielenie dysku sieciowego, na którym gromadzone są wszystkie dokumenty związane z realizacją projektu**. Usprawnia to zarządzanie informacją i ogranicza liczbę przesyłanych e-maili, w których łatwo się zgubić, a także wspomaga proces archiwizacji danych. Takie rozwiązanie stosowane jest z powodzeniem w Ministerstwie Sprawiedliwości oraz w ramach projektu „Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora”, realizowanego przez MPiPS (*Poddziałanie 5.4.1*).

Zarządzanie postępem prac

Podstawowymi narzędziami monitoringu postępu prac w projektach są wniosek o płatność oraz karta oceny postępu merytorycznego. O ile wniosek o płatność jest standardowym dokumentem w procesie wdrażania PO KL, o tyle dodatkowym narzędziem monitoringu, wprowadzonym dla projektów w *Priorytecie V*, jest karta oceny postępu merytorycznego, w której beneficjent opisuje przeprowadzone w danym okresie działania i wskazuje na pojawiające się trudności i opóźnienia. Karty także są składane do IP II, które przekazują je dalej do MRR. Terminy wypełniania kart są nieregularne – beneficjenci nie wiedzą, kiedy mogą spodziewać się prośby o ich wypełnienie, co wskazują jako trudność. **Warto wprowadzić tu większą regularność i dawać beneficjentom odpowiednio długi czas na**

wypełnienie karty, np. 5 dni roboczych (obecnie zdarza się, że informacje są wymagane z dnia na dzień).

Z perspektywy osób realizujących projekty nie ma potrzeby wprowadzania w ramach projektów dodatkowych narzędzi monitoringowych, ponieważ koordynator na bieżąco śledzi przebieg projektu i informuje o nim swoich przełożonych. W razie pojawiania się ewentualnych opóźnień, procedury interwencji ze strony koordynatora projektu są dość ograniczone – informuje on o zaistniałej sytuacji przełożonych, którzy następnie decydują o podjętych krokach, np. nałożeniu kary umownej na nierzetelnego wykonawcę.

Dobrym rozwiązaniem w związku ze zbieraniem informacji o realizacji projektów, bardzo potrzebnym zwłaszcza w przypadku projektów, w których większość zadań jest realizowanych przez zewnętrznych wykonawców, partnerów lub inne departamenty merytoryczne jest regularne zbieranie informacji o postępie w realizacji działań. Są one przedkładane koordynatorowi projektu, np. w postaci comiesięcznych sprawozdań. W projektach realizujących szkolenia – projekt pn. „Poprawa funkcjonowania dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego” (Poddziałanie 5.5.1) oraz pn. „Doskonalenie zawodowe pracowników wymiaru sprawiedliwości” (Działanie 5.3) KSSiP - wprowadzono także spotkania z wykonawcami oraz kontrole na miejscu szkoleń. Daje to zleceniodawcy (beneficjentowi systemowemu) możliwość stałego nadzoru. **Rekomendowane jest bieżące monitorowanie pracy wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację projektu poprzez spotkania oraz regularne zbieranie informacji o postępie prac.**

Zarządzanie finansami i procedurami

Kluczową kwestią związaną z zarządzaniem finansami i procedurami jest struktura funkcjonowania danej instytucji. Nad całością realizacji projektu czuwa jego koordynator i zespół realizujący dany projekt - beneficjent systemowy jest ostatecznie odpowiedzialny za zgodność działań z obowiązującymi procedurami i prawem. Jednakże w kwestiach związanych z rozliczaniem projektów, procedurą zamówień publicznych, konstruowaniem umów z wykonawcami zewnętrznymi zespół projektowy musi współpracować z poszczególnymi komórkami odpowiedzialnymi w danej instytucji za realizację określonych zadań – komórkami ds. finansowo – budżetowych, ds. zamówień publicznych, bądź z radcami prawnymi. **Realizacja projektu musi wpisać się w strukturę działania całej instytucji, co niejednokrotnie rodziło trudności,** zwłaszcza na początku realizacji projektów systemowych. Projekty są bowiem „obsługiwane” przez te komórki w taki sam sposób, jak pozostałe podejmowane przez urząd działania.

Jeżeli chodzi o zarządzanie finansami, koordynator na bieżąco monitoruje stan finansów projektu, a raz na kwartał, na podstawie informacji uzyskanych z komórki zajmującej się finansami, przygotowuje wniosek o płatność. W przypadku niektórych beneficjentów cała część finansowa wniosku o płatność powstaje w komórce finansowej i jest przesyłana

koordynatorowi, co należy wskazać jako dobrą praktykę, ponieważ dzięki temu praca poszczególnych osób nie powiela się i proces przygotowywania wniosku o płatność przebiega sprawniej. **Podobnie zatrudnienie zewnętrznego doradcy ds. finansów, czy nawet dodatkowego pracownika zajmującego się obsługą finansową projektu (m.in. związaną z zamówieniami publicznymi), jak ma to miejsce w projektach MS, jest rekomendowane w celu usprawnienia procesu wdrażania.**

Skuteczne okazało się także rozwiązanie wprowadzone w projekcie pn. „*Doskonalenie zawodowe pracowników wymiaru sprawiedliwości*” (Działanie 5.3) KSSIP, gdzie zrezygnowano z dwóch etatów w księgowości na rzecz zatrudnienia **zewnętrznego biura rachunkowego** – w ocenie realizatorek projektu system ten dobrze się sprawdza i bardzo usprawnia ich pracę.

Współpraca z komórkami „obsługowymi” rodzi trudności o tyle, że procedury zatwierdzania poszczególnych dokumentów są długotrwałe i nie ma możliwości ich przyspieszenia. **Z badania wynika, że w związku z projektami nie wprowadzono „indywidualnych” ścieżek obiegu dokumentów, co byłoby wskazane ze względu na szybkość ich realizacji.** Poza tym pracownicy komórek „obsługowych” nie w każdym projekcie są dodatkowo wynagradzani za pracę na rzecz projektu, co nie wpływa pozytywnie na ich motywację. **Należy zadbać o odpowiednie wynagrodzenie wszystkich osób obsługujących projekt.** Dobrą praktyką jest także wydzielenie 1 – 2 osób w danej komórce, zarówno ds. finansowych jak i prawnych, aby zajmowała się projektami systemowymi, wraz z zapewnieniem jej dodatkowego wynagrodzenia. W miarę możliwości rekomendowane jest także zatrudnienie w komórkach „obsługowych” dodatkowych osób, które zajmowałyby się tylko projektami, zwłaszcza w instytucjach realizujących wiele projektów lub bardzo duże projekty.

Realizatorzy projektów zwracali także uwagę na niewystarczającą wiedzę osób pracujących w komórkach finansowych i prawnych z zakresu realizacji projektów finansowanych ze środków europejskich. Powodowało to trudności i opóźnienia, chociażby na etapie przygotowywania zamówienia publicznego, czy rozliczania kosztów projektów, ponieważ brakowało specjalisty ds. funduszy. Należy w tej sytuacji zastanowić się nad **dodatkowymi szkoleniami dla osób obsługujących projekty w komórkach ds. zamówień publicznych, finansów, prawnych.**

Zarządzanie promocją

W przypadku badanych projektów nie stworzono strategii promocyjnej projektu jako dokumentu, bazuje się na zapisach wniosku o dofinansowanie. Podejmowane działania mają na celu przede wszystkim informowanie odbiorców o realizacji projektu i jego współfinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Narzędzia i metody promocji obejmują tzw. gadżety (długopisy, notatniki itp.), banery i plakaty, artykuły w prasie (głównie branżowej) oraz w Internecie. Strategie promocyjne mają nie tyle same projekty, co realizowane w ich ramach zadania, np. Budżet Zadaniowy (projekt MF pn. „*Wdrażanie*

systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym”, realizowany w ramach Poddziałania 5.1.2 Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym), Reforma Regulacji (projekt MG pn. „Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów”, Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej).

Rekomendowane jest opracowywanie strategii promocyjnej w połączeniu ze strategią upowszechnienia zwłaszcza w projektach nakierowanych na opracowanie raportów i diagnoz. Strategie promocyjne powinny wówczas szczególnie koncentrować się na aktywnych metodach upowszechnienia i inkluzji wyników badań.

Kilka projektów ma swoją własną stronę internetową, na której pojawiają się informacje o prowadzonych działaniach, np. projekty MPiPS pn. „Zwiększenie poziomu wiedzy na temat funkcjonowania sektora pozarządowego i dialogu obywatelskiego oraz udoskonalenie umiejętności zarządzania sferą pożytku publicznego” (Poddziałanie 5.4.1) oraz „Poprawa funkcjonowania systemu dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego” (Poddziałanie 5.5.1), projekt „Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów” (Poddziałanie 5.3). Należy to wskazać jako dobrą praktykę, zwłaszcza w projektach mających za zadanie duże zmiany systemowe. **Rekomendowana jest dbałość o umieszczanie informacji o projektach na stronach internetowych wszystkich beneficjentów.**

* * *

Podsumowując, należy wskazać na następujące kluczowe **mocne strony** związane z zarządzaniem analizowanymi projektami:

- Wsparcie zespołu projektowego w realizacji zadań:
 - Merytoryczne, poprzez zatrudnienie doradcy ds. zarządzania, ekspertów merytorycznych, utworzenie Komitetu Sterującego
 - Techniczne, poprzez zlecanie prostych, ale pracochłonnych czynności, np. uzupełniania bazy PEFS, wykonawcy zewnętrznemu;
- Delegowanie uprawnień kierownikowi/koordynatorowi zespołu, np. do podpisywania umów z wykonawcami;
- Wyznaczenie w komórkach „obsługowych” osób zajmujących się wsparciem realizacji projektu, wraz z zapewnieniem im dodatków do wynagrodzenia;
- Nadzorowanie pracy wykonawców poprzez osobiste spotkania, kontrolę w trakcie szkoleń, regularne zbieranie sprawozdań;
- Wprowadzenie procedur realizacji projektów współfinansowanych z EFS dla całej instytucji lub podręcznika realizacji projektów dla konkretnego projektu.

2. Bariery we wdrażaniu projektów systemowych

Na opóźnienia i trudności w realizacji projektów mają wpływ następujące **kluczowe bariery we wdrażaniu projektów**:

- Zarządzanie projektem
 - o Zbyt małe zespoły projektowe;
 - o Bardzo duże obciążenie pracą bezpośrednich realizatorów;
 - o Istnienie wakatów w zespołach;
 - o Hierarchiczny proces podejmowania decyzji we wszystkich komórkach zaangażowanych we wdrażanie projektów;
 - o Sztywność przyjętych procedur.
- Procedury zamówień publicznych

Z perspektywy realizatorów projektów podstawową trudnością są procedury związane z zamówieniami publicznymi. Problemy pojawiają się już na etapie przygotowywania dokumentów koniecznych do wyłonienia wykonawcy (np. SIWZ), ponieważ zazwyczaj ich wstępne wersje powstają w zespole projektowym, potem są sprawdzane przez dział zamówień publicznych, a następnie odsyłane do poprawki z powrotem do zespołu. Jest to proces długotrwały i budzi frustrację pracowników projektu. **Rekomendowana jest tu bliższa współpraca pomiędzy pracownikami zajmującymi się zamówieniami publicznymi i zespołem projektowym. Proponowanym rozwiązaniem może być wydzielenie w komórce ds. zamówień publicznych osoby, której zakres obowiązków będzie dotyczył jedynie realizowanych projektów systemowych.**

Z zamówieniami publicznymi łączy się także kwestia prowadzenia postępowań wspólnie dla całej instytucji, w związku z czym harmonogram planowanych zamówień w projekcie musi być skoordynowany z harmonogramem zamówień danego urzędu (np. w przypadku zamówień na materiały biurowe), co w praktyce okazuje się niemożliwe. Powoduje to często przestoje i trudności w zakupie niezbędnych materiałów czy sprzętu, który powinien być finansowany z projektu. **Warto zastanowić się nad wydzieleniem w instytucjach beneficjentów specjalnych „ścieżek” do obsługi projektów systemowych** tak, aby środki finansowe przewidziane w projektach mogły być wydawane zgodnie z harmonogramem projektu i pozwoliły na planową realizację zadań.

Kolejnym problemem jest ustalenie kryteriów wyboru najlepszej oferty. W przypadku zamówień na przeprowadzenie badań, analiz czy szkoleń kwestia kluczową jest jakość oferowanej usługi, a nie jej cena. Jednak wprowadzenie do specyfikacji istotnych warunków zamówienia jakości jako jednego z istotnych kryteriów oceny ofert powoduje konieczność bardziej wnikliwej ich oceny, co wydłuża proces wyłonienia oferenta, a także może być przyczyną protestów oferentów niezadowolonych z wyniku postępowania. To także wpływa

na czas realizacji projektu, **nie należy jednak rezygnować z kryterium jakości przy wyborze najlepszego oferenta. Warto także częściej stosować inne niż przetarg nieograniczony tryby wyłaniania wykonawcy.** Eksperci zwrócili uwagę na fakt, że można w tym celu posłużyć się np. trybem negocjacji, co może przyspieszyć procedury i zapewnić wybór korzystnej jakościowo oferty.

■ Współpraca w ramach instytucji

Jedną z kluczowych trudności, o której wspomniano już kilkakrotnie, jest konieczność współpracy przy realizacji projektu osób z różnych komórek organizacyjnych danej instytucji. Wśród osób bezpośrednio realizujących projekt często brakuje woli współpracy, a nawet pojawia się niechęć do pełnienia „dodatkowych” obowiązków przez pracowników komórek „obsługowych”. W opinii ekspertów biorących udział w panelu, na poprawienie jakości współpracy poszczególnych jednostek zaangażowanych w proces wdrażania projektów wpłynąć mogłoby m.in. dodatkowe wynagradzanie osób pracujących na rzecz realizacji projektu, np. w komórkach „obsługowych”, ale nie będących bezpośrednio zatrudnionych przy projekcie. Pojawić się tu może oczywiście problem konfliktów na tle finansowym pomiędzy poszczególnymi pracownikami, należy jednak pamiętać, że osoby pracujące w komórkach „obsługowych” przy wdrażaniu projektów wykonują dodatkową pracę, która powinna być doceniona. Dzięki temu zaangażowanie poszczególnych osób w działania powinno wzrosnąć i przełożyć się na bardziej skuteczną realizację projektów. Warto także zastanowić się nad zapewnieniem większej integracji pomiędzy osobami z poszczególnych jednostek instytucji, np. poprzez zorganizowanie wyjazdu czy szkolenia integracyjnego pracowników zaangażowanych w projekt. Osobista znajomość i kontakty interpersonalne są bardzo istotne z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania instytucji.

■ Proces zatwierdzania wniosku o dofinansowanie

W przypadku większości projektów problemem była długotrwała procedura negocjacji kształtu projektu i zatwierdzania do realizacji wniosku o dofinansowanie, a co za tym idzie, oczekiwanie na decyzję w sprawie dofinansowania projektu. Współpraca z Instytucjami Pośredniczącymi w tym zakresie nie jest dobrze oceniana przez beneficjentów, którzy narzekali, że często uwagi do wniosków miały charakter „semantyczny”. Z rozmów z opiekunami projektów, którzy brali udział w procesie przygotowywania wniosku wynika, że często opisy były niewystarczająco precyzyjne, a przedstawiciele IP II chcieli, aby informacje zawarte we wnioskach były jak najbardziej konkretne i jednoznaczne, działania dokładnie opisane, a rezultaty mierzalne. **Proces zatwierdzania wniosków o dofinansowanie na pewno w wielu przypadkach powinien być szybszy - dobrą praktyką w tym zakresie są ustalenia robocze, nieformalne spotkania w celu wypracowania wspólnego stanowiska – nie należy jednak zatwierdzać do realizacji projektów, które nie są w wystarczająco dokładny sposób opisane we wniosku o dofinansowanie.** Beneficjenci powinni, dzięki

doświadczeniu i szkoleniom, nauczyć się przygotowywać wnioski, w których projekty będą opisane zgodnie z zasadami konstruowania projektów.

* * *

Większość opisanych powyżej cech wskazuje, że w instytucjach objętych ewaluacją dominuje klasyczny model zarządzania, charakteryzujący się m.in. silną hierarchizacją struktur, zestandaryzowanymi procedurami, nakierowany na produkty i podejście sektorowe.

Bariery o charakterze zewnętrznym

Beneficjenci systemowi zwracali uwagę, także na bariery, które nie są związane bezpośrednio z realizacją projektów i mają raczej charakter zewnętrzny.

Realizację projektów utrudnia, z punktu widzenia zespołów projektowych, duża liczba kontroli prowadzonych przez IP II, IZ oraz inne powołane do tego celu instytucje, np. NIK. Kontrola wymaga od pracowników przygotowania dokumentów i współpracy z kontrolerami, w związku z czym muszą oni w tym czasie ograniczyć swoje zaangażowanie w bieżącą realizację projektów. **Należy jednak pamiętać, że kontrola i monitorowanie działań podmiotów zaangażowanych we wdrażanie projektów jest jednym z istotnych elementów funkcjonowania systemu.** W opinii przedstawiciela IZ każda z instytucji prowadzi kontrolę pod innym kątem i wszystkie one są ważne. Na podstawie przeprowadzonych badań nie można wskazać zmian, jakie należałoby wprowadzić, aby usprawnić system w tym obszarze. Wymaga to pogłębionej analizy zakresów poszczególnych kontroli i określenia, czy któreś elementy są ze sobą zbieżne i czy możliwe jest wzajemne korzystanie z wyników kontroli prowadzonych przez różne instytucje w celu zmniejszenia ich liczby i obciążenia beneficjentów.

W przekonaniu przedstawicieli beneficjentów Instytucja Zarządzająca zbyt małą wagę przywiązuje do kontaktu z nimi przy ustalaniu wytycznych wdrażania, choć to na beneficjencie spoczywa największa odpowiedzialność za faktyczną realizację projektu. Choć przedstawiciele beneficjentów mogą brać udział w konsultowaniu dokumentów, dotyczących wdrażania to mają wrażenie, że ich głos jest w niewielkim stopniu brany pod uwagę przez Instytucję Zarządzającą, co rodzi konsekwencje w postaci utrudnień w realizacji projektów. Chodzi tu przede wszystkim o kwestie proceduralne związane z realizacją projektów: jako przykład takiego utrudnienia wskazano konieczność wypełniania bardzo szczegółowej bazy PEFS – stanowi to obciążenie przy realizacji projektów obejmujących bardzo duże grupy osób.

Ważną kwestią stanowiącą barierę w realizacji projektów jest długotrwała procedura związana z wnioskowaniem do rezerw celowych o środki na realizację projektów. Oczekiwanie na decyzję o przyznaniu środków przyczynia się do powstawania opóźnień w realizacji projektów, ponieważ instytucje publiczne nie chcą podejmować ryzyka związanego

z rozpoczynaniem działań projektowych bez zabezpieczania finansowania (chodzi głównie o działania wymagające zastosowania procedury przetargowej).

Warto także zwrócić uwagę na bariery o charakterze politycznym, które co prawda nie mają zazwyczaj bezpośredniego wpływu na realizację projektów ani z niej nie wypływają, są jednak kluczowe z punktu widzenia możliwości implementacji wypracowanych w ramach projektów rozwiązań. W przypadku wielu projektów zmiany, które mają być przeprowadzone, mają charakter systemowy – np. projekty dotyczące wprowadzenia budżetu zadaniowego. Konieczne jest więc przekonanie o priorytetowości tych projektów decydentów politycznych, a więc przede wszystkim ministrów z poszczególnych resortów. Z relacji beneficjentów systemowych wynika, że nie zawsze ich projekty spotykają się z wystarczającym zainteresowaniem decydentów. Warto zatem położyć większy nacisk na promowanie prowadzonych działań na szczeblu politycznym, organizację spotkań, upowszechnianie rezultatów.

Na zakończenie należy zwrócić uwagę na obawy beneficjentów systemowych oraz IP II przed zmianą sposobu finansowania projektów, gdyż część środków na realizację projektów będzie przekazywana bezpośrednio z Banku Gospodarstwa Krajowego. **Nie stanowi to obecnie bariery, ale w opinii przedstawicieli niektórych beneficjentów zmiana ta może spowodować kolejne opóźnienia w realizacji projektów.** Z kolei w opinii ekspertów nie powinna ona spowodować dużych, dodatkowych trudności dla beneficjentów. W obecnej chwili trudno więc przewidzieć, jakie będą skutki tej zmiany. Ważne jest też, że IZ przygotowywała IP II do zmiany systemu poprzez szkolenia w tym obszarze.

„Uczenie się” beneficjentów

Analiza działań podejmowanych przez beneficjentów systemowych w związku z realizacją projektów wskazuje, że instytucje te bazują na posiadanej wiedzy i doświadczeniach wprowadzając usprawnienia przyczyniające się do skuteczniejszej realizacji projektów.

Obejmują one następujące obszary:

- Zmiana struktury organizacyjnej - na przykład w Departamencie Służby Cywilnej (DSC) w KPRM wszystkie projekty współfinansowane ze środków EFS są obecnie realizowane przez jeden pion, co zdaniem badanych bardzo ułatwiło realizację projektów. W przypadku Departamentu Administracji Publicznej (DAP) w MSWiA został utworzony Wydział Projektów Systemowych i Pomocy Technicznej odpowiedzialny za realizację projektów własnych DAP.
- Wypracowywanie i spisanie procedur realizacji projektów – na przykład w Ministerstwie Sprawiedliwości, gdzie od listopada 2009 roku obowiązuje nowa wersja procedur w tym zakresie: *„Podręcznik procedur realizacji projektów finansowanych ze środków funduszy strukturalnych”*. Dokument ten zawiera 3 części:

- o I PO KL
- o II PO IG
- o III Procedury związane z zarządzaniem finansowym w projektach PO KL i PO IG.

Jeśli chodzi o część I dotyczącą PO KL jest ona podzielona na procedury dotyczące przygotowania projektu, procedury dotyczące Planu Działania, wniosku o dofinansowanie, umowy o dofinansowanie oraz procedury dotyczące realizacji projektu (m.in. opracowanie dokumentacji przetargowej, sprawozdawczość, procedury dotyczące kontroli, archiwizacji, nieprawidłowości finansowych, zawierania umów cywilnoprawnych i dokonywania płatności, przygotowywania wniosku o płatność, karty czasu pracy, PEFS). Odnosnie procedur części III, dotyczących zarządzania finansowego w *Podręczniku (...)* znajdują się procedury odnoszące się do: opracowywania projektu budżetu państwa w zakresie dotyczącym projektów, wnioskowanie o zapewnienie finansowania, planowanie wydatków oraz wykonywanie budżetu resortu w zakresie realizacji projektów, wnioskowanie o środki z rezerwy celowej, opisywanie dokumentów księgowych. Nowa wersja *Podręcznika (...)* w większym stopniu niż poprzednia uwzględnia także aspekt praktyczny realizacji projektów, np. obliguje wszystkie komórki do oddawania sprawozdań w określonym terminie.

- Współpraca zespołu projektowego z innymi komórkami urzędu – ten obszar nadal wymaga poprawy, ale z przeprowadzonych badań wynika, że dzięki doświadczeniu w realizacji projektów udaje się coraz lepiej doprecyzowywać wzajemne oczekiwania.
- Wnioski z realizacji projektów czy też ich etapów wpływają na zawartość merytoryczną kolejnych projektów – na przykład w projekcie 5.5.1 „*Poprawa funkcjonowania dialogu społecznego...*” realizowanym przez Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego w MPiPS na podstawie dobrze ocenionych przez odbiorców szkoleń oraz dużego zainteresowania studiami podyplomowymi z zakresu dialogu społecznego zdecydowano się na realizację tych działań w kolejnym projekcie systemowym.

Wydaje się, że wartością dodaną realizacji projektów może być wymiana doświadczeń pomiędzy poszczególnymi resortami. Warto w większym stopniu wykorzystywać rozwiązania wypracowane w poszczególnych projektach, nie tylko w ramach jednej instytucji, co ma miejsce już w tej chwili, ale także pomiędzy instytucjami. **Należy stworzyć przedstawicielom poszczególnych beneficjentów systemowych możliwość wymiany doświadczeń i dobrych praktyk z zakresu realizacji projektów, poprzez zainicjowanie spotkań grup roboczych.** Takim forum, do pewnego stopnia, jest obecnie grupa robocza ds. Dobrego Rządzenia, jednak nie jest to wystarczające.

Obszar II Ocena systemu zarządzania procesem wdrażania Priorytetu V w ramach poszczególnych IP II

Wnioski w tym obszarze zostały opracowane na podstawie wywiadów z przedstawicielami IP II, Instytucji Zarządzającej, beneficjentów systemowych oraz ankiety internetowej przeprowadzonej z projektodawcami konkursowymi. Wykorzystano także informacje zawarte w Opisie Systemu Zarządzania i Kontroli PO KL dla komponentu centralnego oraz rekomendacje z panelu ekspertów. Należy podkreślić, że **ewaluacja w tym obszarze nie miała charakteru szczegółowego badania procedur wewnątrz IP II, zatem wnioski mają charakter ogólny i wskazują obszary warte pogłębienia. Przedmiotem ewaluacji tego obszaru było uchwycenie czynników ryzyka i mocnych stron struktury.** W celu określenia luk kompetencyjnych i proceduralnych w ramach funkcjonowania IP II konieczne jest przeprowadzenie badań audytowych na poziomie IP II.

Rozdział ten przedstawia opis i analizę wniosków z badania w podziale na poszczególne IP II. Każda część zakończona jest wskazaniem mocnych i słabych stron funkcjonowania instytucji.

KLUCZOWE WNIOSKI

- ✓ System zarządzania w poszczególnych IP II jest w chwili obecnej przejrzysty.
- ✓ Ważny jest jasny podział ról pomiędzy beneficjentem systemowym a IP II.
- ✓ Mocną stroną IP II jest zmodyfikowanie struktury odpowiednio do zadań IP II - wydzielenie jednostek odpowiedzialnych za określone zadania.
- ✓ W celu ustalenia stopnia wykorzystania przez IP II ich potencjału rekomendowane jest przeprowadzenie szczegółowej i pogłębionej analizy IP II. IP II powinny wprowadzić system monitorowania wskaźników jakości pracy.

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Biuro Dyrektora Generalnego – IP II dla *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*

Funkcję Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla projektów realizowanych w ramach *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* pełni Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, pion wdrażania funduszy strukturalnych w Biurze Dyrektora Generalnego (BGD). W strukturze organizacyjnej BDG wydzielono dwa wydziały pełniące funkcje IP II: Wydział Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Wydział Analiz, Prognoz i Pomocy Technicznej. W ramach *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* realizowane w 2009 roku realizowane były tylko projekty systemowe²⁰, które są realizowane w ramach następujących Poddziałów:

²⁰ IP II w dniu 30 grudnia 2009 r. rozpoczęła nabór wniosków o dofinansowanie projektów w ramach konkursu zamkniętego nr 1/POKL/5.6/2009 na projekty innowacyjne, które mają na celu wypracowanie i

- 5.1.1 *Modernizacja procesów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr* (beneficjenci systemowi – Departament Służby Cywilnej w KPRM, Departament Analiz Strategicznych w KPRM, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania w KPRM, Zakład Ubezpieczeń Społecznych; projekty systemowe Instytucji Pośredniczącej II stopnia)
- 5.1.2 *Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym* (beneficjent systemowy – Ministerstwo Finansów)
- 5.1.3 *Staże i szkolenia praktyczne dla słuchaczy KSAP* (beneficjent systemowy – Krajowa Szkoła Administracji Publicznej).

SYSTEM ZARZĄDZANIA W IP II

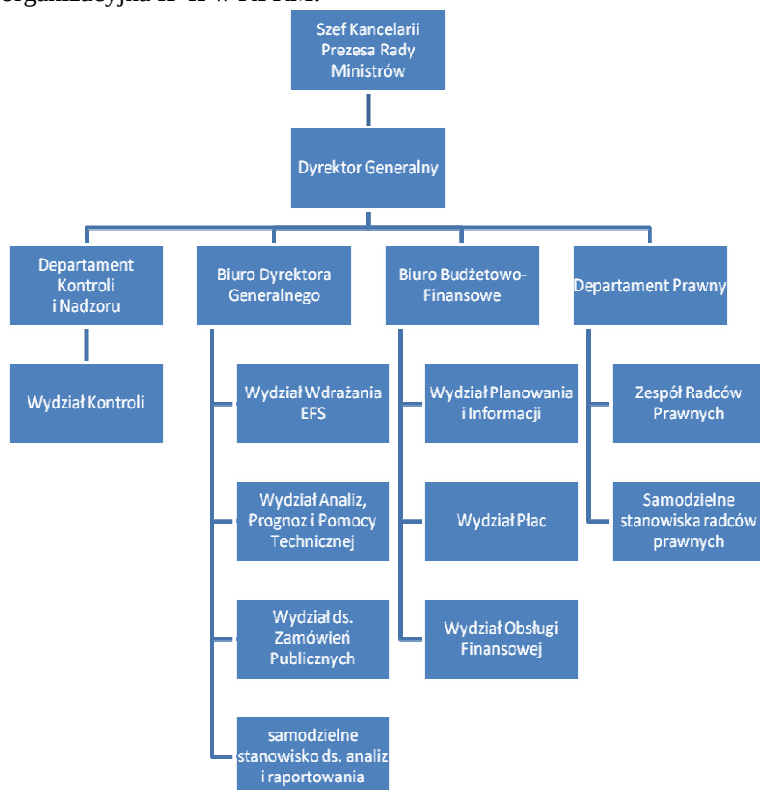
System organizacyjny IP II jest wpisany w schemat organizacyjny Kancelarii, nie powiela jej struktur. Nie utworzono jednego pionu czy Departamentu, pełniącego indywidualnie funkcję IP II - model instytucji ma charakter rozproszony, poszczególne zadania wykonują właściwe Departamenty. W każdej jednostce zaangażowanej we wdrażanie *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* (poza Centrum Obsługi KPRM, Wydziałem Informatyki, który zapewnia obsługę systemów informatycznych całej KPRM) wyznaczone są osoby (etaty), które pracują na rzecz IP II i mają te zadania wpisane w zakres obowiązków. Obecnie prawie wszystkie planowane etaty są obsadzone.

Poniżej przedstawiony jest schemat organizacyjny Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla zadań z zakresu *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* PO KL²¹.

upowszechnienie nowych rozwiązań (zwane projektami innowacyjnymi testującymi), źródło: <http://www.efs.kprm.gov.pl/>. Dane w ramach badania ewaluacyjnego były zbierane do 15 grudnia 2009 (wersja robocza raportu została ukończona 29.12.2009), zatem informacja ta nie została uwzględniona w raporcie.

²¹ Schemat za: Opis Systemu Zarządzania i Kontroli dla Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Schemat 3 Struktura organizacyjna IP II w KPRM.



Współpraca pomiędzy poszczególnymi komórkami działającymi w ramach IP II układa się – z perspektywy BGD – dobrze, nie ma większych trudności w kontaktach, które często mają także charakter roboczy. Na samym początku wdrażania *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* pojawiały się w tym obszarze trudności wynikające z braku doświadczenia Instytucji w pełnieniu funkcji IP II, jednak z czasem wypracowano rozwiązania umożliwiające płynną współpracę. Istotne było tu szczegółowe określenie zakresu obowiązków poszczególnych komórek, w podziale na zadania realizowane zarówno jako IP II, jak i jako beneficjent systemowy.

Szczególnie ważne wydaje się tu wprowadzone przez Szefa Kancelarii zarządzenie, dotyczące podziału kompetencji pomiędzy IP II a beneficjentem systemowym²². Wspomniane zarządzenie przeciwdziała tej trudności, w sposób jednoznaczny precyzując, w jakich sytuacjach dany departament działa jako IP II, a w jakich jako beneficjent systemowy: *Wiadomo, kto zatwierdza jakie wnioski, kto do kogo i co wysyła. To pozwala uniknąć sytuacji, w której w jednym urzędzie te same osoby raz działają na rzecz IP II, a raz beneficjenta. To znaczy tak jest, ale dzięki rozporządzeniu osoby te wiedzą dokładnie, kiedy występują w jakiej roli. To jest ważne. Na przykład załącznik nr 3 do wniosku o płatność nie jest przygotowywany przez beneficjenta, ale przekazywany beneficjentowi przez Biuro Budżetowo - Finansowe (...). W tym momencie Biuro działa jako beneficjent, robiąc co innego działa jako Instytucja Wdrażająca.* (cyt. z wywiadu z

²² Zarządzenie nr 16 Szefa Kancelarii Rady Ministrów z dnia 31.07.2008 w sprawie wykonywania przez KPRM zadań z zakresu wdrażania projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2007 – 2013.

przedstawicielem BDG). Dodatkowo, Biuro Dyrektora Generalnego, pełniąc funkcje IP II realizuje jednocześnie własne projekty systemowe, co jest wskazywane jako jedna z trudności w funkcjonowaniu IP II.

Wprowadzenie Zarządzenia regulującego zakres kompetencji wewnątrz jednostki pełniącej jednocześnie funkcje IP II i beneficjenta systemowego jest dobrą praktyką, usprawniającą proces wdrażania.

Proces podejmowania decyzji na temat projektu w KPRM jest typowy dla wszystkich instytucji administracji publicznej. Wszelkie ostateczne decyzje, będące stanowiskiem IP II, podejmuje Dyrektor Biura lub upoważnione do tego osoby. Instytucja Pośrednicząca funkcjonuje pod tym względem zgodnie z obowiązującymi procedurami i przepisami, które są zawarte w wewnętrznym regulaminie KPRM, OSZiK oraz zakresach obowiązków poszczególnych pracowników.

Podział kompetencji nie budzi w KPRM wątpliwości, a system zarządzania działa sprawnie, biorąc pod uwagę wysoki stopień wykorzystania alokacji przeznaczonej na rok 2009. W opinii badanych poszczególne jednostki składające się na IP II wywiązują się ze swoich zadań i nie ma większych trudności w zarządzaniu pracą Instytucji. Jednym z narzędzi wspierających proces zarządzania są wewnętrzne audyty, w ramach których analiza ryzyka jest przeprowadzana dla poszczególnych projektów realizowanych w ramach *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*, nie na poziomie całego *Działania*. Wnioski z analizy przeprowadzanej przez wewnętrznych audytorów są na bieżąco wdrażane, co pozwala na zmniejszenie możliwości pojawienia się potencjalnych nieprawidłowości. Wyniki kontroli i audytów, w opinii przedstawiciela IP II, potwierdzają prawidłowe wykonywanie zadań²³.

Ciekawym rozwiązaniem związanym z zarządzaniem wdrażaniem *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej*, jest powołanie w Kancelarii Zespołu do spraw monitorowania realizacji projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W skład tego zespołu wchodzi przedstawiciele IP II oraz beneficjentów systemowych wewnętrznych KPRM (Dyrektorowie Departamentów pełniących funkcje beneficjentów lub ich Zastępcy). Zespół jest forum wymiany informacji pomiędzy wszystkimi podmiotami zajmującymi się wdrażaniem Działania w ramach Kancelarii, na jego forum co miesiąc przedstawiane są informacje o stanie realizacji poszczególnych projektów, osiągniętych rezultatach, sukcesach i ewentualnych zagrożeniach. Po spotkaniu przygotowywany jest materiał z wynikającymi z niego wnioskami, który trafia do Dyrektora Generalnego. Jest to dobra praktyka, niewątpliwie ułatwiająca zarządzanie przepływem informacji pomiędzy IP II a beneficjentami.

²³ Ewaluator nie miał dostępu do wyników audytów i kontroli.

Warto zastanowić się nad zorganizowaniem regularnych spotkań opiekunów projektów systemowych z koordynatorami projektów zewnętrznych, np. realizowanych przez Ministerstwo Finansów czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Mogłyby one odbywać się np. raz na kwartał i dotyczyć bieżących kwestii związanych z wdrażaniem projektów. Dobrą praktyką w tym obszarze są spotkania opiekunów projektów systemowych z Działania 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej z koordynatorami projektów.

Skład zespołu działającego w ramach IP II jest dość stabilny, a fluktuacja kadry w ostatnim roku niewielka. Wszystkie osoby zaangażowane w działania IP II mają te zadania wpisane w swój zakres obowiązków. Zgodnie z informacją uzyskaną od przedstawiciela IP II, sześciu pracowników IP II ma w swoim zakresie obowiązków zadania związane z realizacją projektów systemowych własnych, poza tymi związanymi z działaniem IP II. Stanowi to problem w związku z brakiem możliwości finansowania części etatów dotyczących realizacji projektów systemowych ze środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna. Ma się to zmienić wraz z nowymi wytycznymi, co należy postrzegać jako dobrą praktykę ze strony IZ, uwzględniającą głos IP II (problem ten wskazywany jest też przez inne IP II realizujące projekty własne).

Z perspektywy przedstawiciela IP II zagrożeniem dla skutecznej realizacji celów *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* może okazać się kwestia niewystarczającej zdolności do absorpcji stosunkowo wysokiej alokacji środków przeznaczonych do wykorzystania w kolejnych latach wdrażania *Działania 5.1*. Istnieje obawa, iż potencjał do obsługi projektów przez beneficjentów systemowych może się okazać niewystarczający – trudnością ze strony beneficjentów może być zarówno przygotowanie, jak i realizacja projektów. Kwestie z tym związane są obecnie dyskutowane na szczelbu Dyrekcji Kancelarii, która jest świadoma tego zagrożenia i już w tej chwili przygotowuje się do przeciwdziałania potencjalnym trudnościom.

UCZENIE SIĘ INSTYTUCJI

Na fakt uczenia się instytucji wskazuje wprowadzanie zmian w systemie funkcjonowania, opartych na doświadczeniach z realizacji zadań IP II. Instytucja stara się uaktualniać swoją strukturę w zależności od pojawiających się potrzeb. Zdecydowano się m.in. na połączenie stanowiska ds. promocji i ewaluacji, ponieważ takie połączenie miało się okazać bardziej efektywne. Wprowadzono także zmiany w strukturze organizacyjnej wydziałów – z jednego wydziału stworzono dwa: Wydział Wdrażania EFS i Wydział Analiz, Prognoz i Pomocy Technicznej. Wprowadzono tę zmianę, aby usprawnić proces wdrażania. W ocenie przedstawicieli IP II rozwiązania te sprawdzają się w praktyce.

Z rozmów z pracownikami IP II wynika, że instytucja stale buduje potencjał do realizacji swoich zadań. Większość osób jest zatrudniona w KPRM od ponad 2 lat i ma w związku z tym doświadczenie we wdrażaniu projektów systemowych. Udało się wypracować skuteczne

procedury współpracy między poszczególnymi jednostkami w ramach IP II, które wcześniej nie zajmowały się wdrażaniem funduszy unijnych. Za szczególnie istotne z perspektywy funkcjonowania systemu wdrażania należy uznać, że: *IP II porusza się sprawnie w systemie, współuczestniczy w funkcjonowaniu systemu wdrażania Priorytetu V* (cyt. z wywiadu z przedstawicielem IP II).

WSKAŹNIKI PO KL A PLANOWANIE I REALIZOWANIE PROJEKTÓW SYSTEMOWYCH

IP II uwzględnia wskaźniki PO KL na etapie planowania i realizowania projektów systemowych. Na etapie przygotowywania projektów wskaźniki są w nich uwzględniane zgodnie z zapisami Planów Działań. Rolą IP II jest między innymi upewnić się, że beneficjenci systemowi w sposób odpowiedni określają wskaźniki we wnioskach projektowych, a następnie monitorowanie ich osiągania.

WSPÓŁPRACA Z BENEFICJENTAMI SYSTEMOWYMI

Współpraca z beneficjentami systemowymi z perspektywy IP II jest obecnie dobra. Wniosek taki można sformułować na podstawie wywiadów z przedstawicielami IP II, którzy dostrzegają coraz wyższą jakość składanych przez beneficjentów dokumentów (np. wniosków o płatność) oraz wynikającą z doświadczenia we współpracy dobrą komunikację. W czasie wywiadów 12 projektom opiekunowie wystawili ocenę 5 (bardzo dobrze) w obszarze współpracy, w przypadku 1 projektu ocena ta wyniosła 3 (średnio), a w przypadku 4 projektów ocena wynosiła 4 (dobrze)²⁴. **Średnio obszar współpracy z beneficjentami systemowymi, realizującymi projekty w ramach Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej opiekunowie ocenili na 4,6** (na 5-stopniowej skali).

Także beneficjenci systemowi dobrze oceniają współpracę z opiekunami projektu na poziomie kontaktów roboczych, podkreślają zalety osobistych kontaktów z opiekunami (w przypadku projektów realizowanych przez KPRM).

Beneficjenci wskazują jednak również słabe strony współpracy. Kwestią kluczową jest dla nich możliwość uzgadniania rozmaitych rozwiązań w formie roboczej – przyspiesza to i ułatwia ich pracę. Bardzo ważne jest jednak, aby ustalenia robocze nie zmieniały się w momencie, kiedy podejmowana jest oficjalna decyzja. Takie sytuacje powodują niechęć u beneficjentów, zwłaszcza kiedy jakaś kwestia jest już ustalona w trybie roboczym i nagle zostaje zmieniona oficjalną decyzją. Ten problem pojawiał się zwłaszcza na etapie przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów, który to proces był w przypadku wielu projektów długotrwały właśnie z powodu trudności w wypracowaniu wspólnego stanowiska przez IP II i beneficjenta. **Dobłą praktyką jest stosowanie trybu roboczego pracy, który przyspiesza działania, warto jednak starać się, aby ustalenia robocze miały**

²⁴ Opiekunowie projektów zostali poproszeni o ocenę współpracy z beneficjentami w poszczególnych projektach na skali 1 do 5, gdzie 1 oznacza „bardzo źle” a 5 – „bardzo dobrze”

w jak największej liczbie przypadków charakter ostateczny. Nie można jednak tego zapewnić za pomocą sporządzania notatek czy protokołów z uzgodnień roboczych, ponieważ nigdy nie są one wiążące.

Na etapie przygotowywania wniosków o dofinansowanie pojawia się jeszcze jedna kwestia, poruszana zarówno przez beneficjentów, jak i IP II. Otóż z perspektywy większości beneficjentów wnioski są czytane przez IP II w sposób *zbyt dosłowny, wymagane jest zbyt daleko idące doprecyzowywanie działań i harmonogramu realizacji projektów* (cyt. z wywiadu). Zdaniem realizatorów projektów beneficjent powinien mieć większą swobodę w trakcie realizacji, ponieważ najważniejsze jest osiągnięcie zakładanych celów i rezultatów, a dokładny sposób ich osiągnięcia i zgodność z założonym harmonogramem nie jest kluczowa. Z drugiej strony IP II, jako instytucja nadzorująca wdrażanie projektów, potrzebuje bardzo dokładnych i szczegółowych informacji na ich temat i nie może zadowolić się ogólnikowym opisem planowanych działań i rezultatami, których osiągania nie da się monitorować z powodu braku wskaźników. Ten swoisty konflikt interesów generuje napięcia we współpracy, które nie przekładają się bezpośrednio na realizację projektów, ale powodują wydłużenie procedury zatwierdzania wniosku do realizacji.

Z punktu widzenia IP II, jak również całego systemu wdrażania *Priorytetu V*, niekorzystne byłoby zatwierdzanie do realizacji wniosków, które nie są wystarczająco dokładnie opisane – logika projektu polega właśnie na tym, aby poszczególne działania były odpowiednie do precyzyjnie skonstruowanych celów i przynosiły możliwe do zmierzenia rezultaty. **Trudności pojawiające się po stronie beneficjentów, związane z precyzyjnym przygotowywaniem wniosków, powinny zostać przezwyciężone. Pomóc w tym mogłyby na przykład dodatkowe szkolenia z zakresu przygotowywania projektów, zwłaszcza w instytucjach, które do tej pory nie pracowały tą metodą (np. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych).** Na podstawie przeprowadzonych wywiadów można także sformułować wniosek, że zarówno IP II, jak i beneficjenci systemowi uczą się wzajemnych oczekiwań i można przypuszczać, że kolejne projekty będą przygotowywane w taki sposób, żeby proces ich negocjacji był mniej czasochłonny.

Natomiast problemem, na który zwracają uwagę prawie wszyscy beneficjenci, jest duża liczba kontroli prowadzonych w ramach projektów – utrudnia to realizację i jest dużym obciążeniem dla zespołu projektowego, zwłaszcza, że kontrole te są bardzo szczegółowe i, zdaniem realizatorów projektów, sprawiają wrażenie „szukania błędów”, a nie taka powinna być ich rola²⁵. Jak mówi jeden z przedstawicieli beneficjentów systemowych: *ten Departament [Departament Kontroli w KPRM] jest elementem systemu, jest Instytucją Pośredniczącą, a nie zewnętrzną kontrolą, której celem jest wyszukiwanie błędów. Moim zdaniem oni nie do końca znają swoją pozycję w systemie. Celem naszym, wszystkich, jest sprawne i efektywne wykorzystanie środków europejskich. W związku z tym ja bym oczekiwała rekomendacji czy wykazywania błędów tam, gdzie rzeczywiście one istnieją, a nie traktowanie tej kontroli jako koniecznego znalezienia komuś błędów.* (cyt. z wywiadu z przedstawicielem beneficjenta systemowego).

²⁵ Była już o tym mowa w części raportu dotyczącej barier w realizacji projektów.

Beneficjenci wskazywali, że podczas kontroli sprawdzane są *wszystkie kropki w umowach* (cyt. z wywiadu), bardzo wiele rzeczy trzeba wyjaśniać. Jako przykład dobrej praktyki w zakresie kontroli wskazana została kontrola realizowana przez IZ, ponieważ *„kontrola powinna być nastawiona na osiąganie rezultatów”* (cyt. z wywiadu z przedstawicielem beneficjenta systemowego).

Drugą kwestią, którą podkreślają głównie beneficjenci zewnątrzni, jest często nie wystarczająca, z ich punktu widzenia, jednoznaczność i szczegółowość informacji uzyskiwanych od IP II. Podnoszone jest to zwłaszcza w odniesieniu do kwalifikowalności kosztów i braku jednoznacznego określenia, jakie wydatki będą kwalifikowane jako „niezbędne do realizacji projektu”. Często odpowiedzi na zadawane przez beneficjentów pytania są ogólne, odsyłają do wytycznych, podczas gdy realizatorzy projektów oczekują jednoznacznych odpowiedzi, np. w sprawie konkretnego wydatku. Problem ten podsumowuje wypowiedź jednej z koordynatorek projektu systemowego. *My sobie wyobrażamy, że IP II jest to instytucja, która odpowie na każde pytanie i będzie działać na zasadzie naszego konsultanta, a oni z kolei bronią się w ten sposób, że to beneficjent ma podejmować decyzję. I oni wzbraniają się przed sugerowaniem jakiś rozwiązań. Nie otrzymujemy czasem precyzyjnych odpowiedzi na pytania, np. czy jakiś wydatek będzie czy nie będzie kwalifikowany. A odpowiedź od nich jest bardzo ogólna (...) A nam zależy na informacji praktycznej. Zawsze mają uzasadnienie, że to beneficjent decyduje i za to odpowiada. I być może jest też w tym jakaś racja. Ale ogólnie IP jest nastawiona przyjaźnie.* (cyt. z wywiadu z przedstawicielem beneficjenta systemowego)

Beneficjenci dobrze lub bardzo dobrze oceniają kontakty codzienne z opiekunami projektów. Nie mają zastrzeżeń co do terminowości IP II, związanej ze współpracą w czasie realizacji projektu. Ze względu na umiejscowienie w strukturach jednej instytucji, bieżąca współpraca łatwiej przebiega z beneficjentami, którzy są umiejscowieni w ramach KPRM, niż z beneficjentami zewnętrznymi. Jak mówi jedna z koordynatorek projektu: *dobre jest to, że jesteśmy w jednym budynku i możemy się dzięki temu na bieżąco informować i różne sprawy rozwiązywać na roboczo. Jeśli na przykład potrzebne są szybko dokumenty, to oni [IP II] nam lub my im zanosimy i to nie jest żaden problem. I to jest dobre, że nie musimy o wszystko oficjalnie prosić.* Realizacji projektów sprzyja nie tylko wspólna kultura instytucjonalna i kierownictwo polityczne, ale także umiejscowienie IP II i beneficjentów w tym samym budynku.

PODSUMOWANIE

System zarządzania w IP II jest przejrzysty. Na obecnym etapie wdrażania *Działania 5.1* wszystkie jednostki w ramach IP II wywiązują się ze swoich zadań i w opinii przedstawiciela IP II nie ma w tym obszarze trudności. O efektywności prowadzonych działań świadczy wysokie wydatkowanie środków w ramach *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* w 2009 roku. Swoje zadania IP II realizuje zgodnie z przewidzianym harmonogramem.

Tabela 7 Mocne i słabe strony funkcjonowania IP II dla *Działania 5.1*

Kluczowe mocne strony	Kluczowe słabe strony
Struktura	
Wprowadzenie zarządzenia rozdzielającego kompetencje IP II i beneficjenta systemowego wpływa na wzrost efektywności zarządzania.	Nadal pojawiają się trudności we współpracy z komórkami „obsługowymi”.
Wprowadzanie zmian w systemie organizacyjnym, głównie utworzenie w ramach BDG dwóch Wydziałów pełniących merytoryczne funkcje IP II, co wpłynęło na usprawnienie pracy.	
Współpraca z beneficjentami	
Spotkania przedstawicieli wszystkich beneficjentów systemowych z KPRM i IP II w ramach Zespołu ds. monitorowania realizacji projektów.	Sposób prowadzenia kontroli w projektach, „wyszukiwanie błędów”. Niewystarczająca jednoznaczność i szczegółowość informacji przekazywanych beneficjentom.
Monitoring efektywność i jakość działania IP II	
Prowadzone są audyty, kadra zarządzająca jest świadoma pojawiających się problemów i na nie reaguje.	Brak prowadzenia monitoringu jakości i efektywności pracy IP II.

2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Administracji Publicznej (DAP) - IP II dla Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej

SYSTEM ZARZĄDZANIA W IP II

Departament Administracji Publicznej (DAP) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji jest Instytucją Pośredniczącą II stopnia dla *Działania 5.2. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej*. W ramach tego *Działania* realizowane są dwa *Poddziałania* konkursowe:

5.2.1 Modernizacja zarządzania w administracji samorządowej

5.2.3 Podnoszenie kompetencji kadr służb publicznych

oraz jedno *Poddziałanie* systemowe:

5.2.2 Systemowe wsparcie funkcjonowania administracji samorządowej.

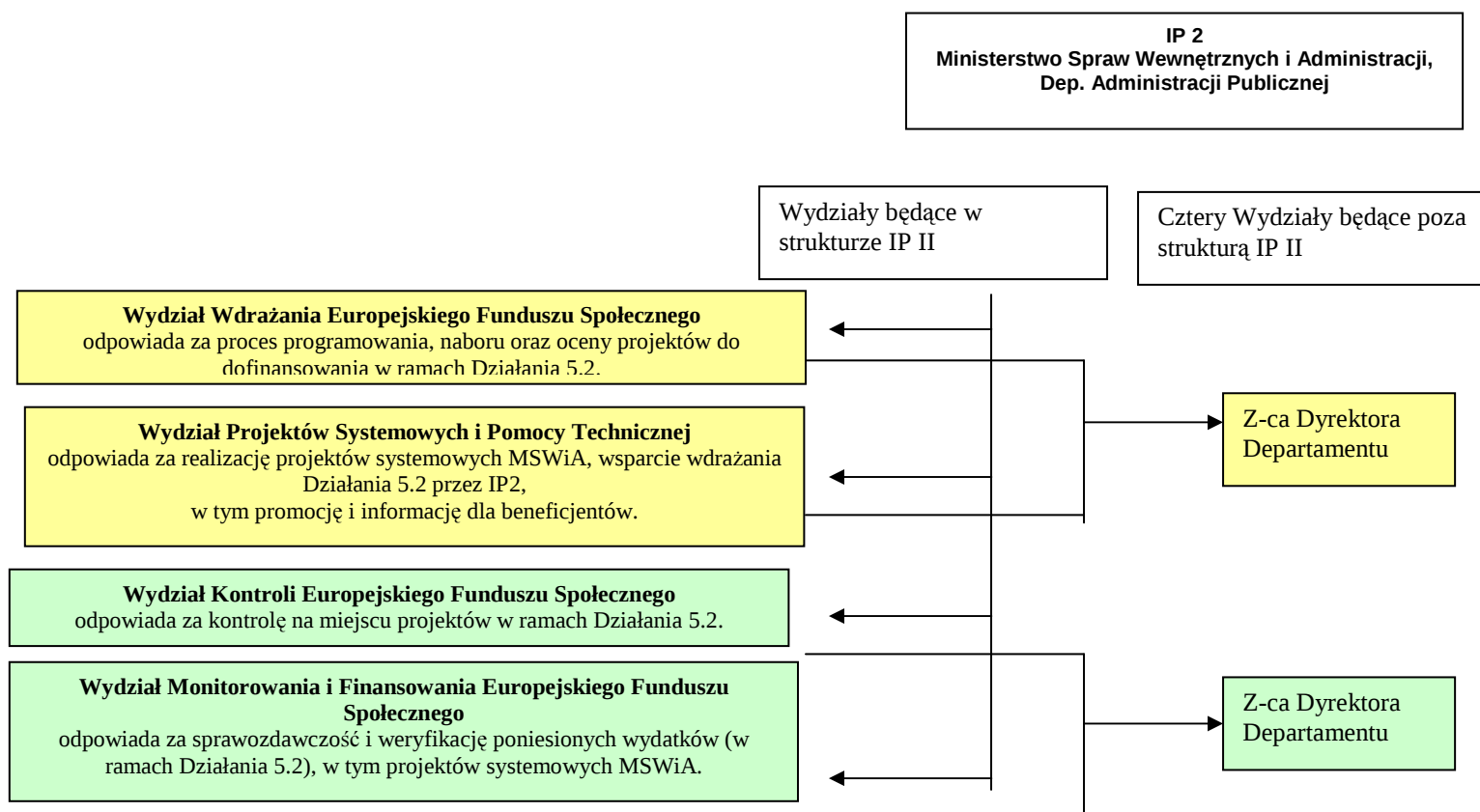
IP II sformułowało misję, wizję i wartości dla *Działania 5.2*. Jest to pierwszy krok w myśleniu strategicznym o funkcjonowaniu tej instytucji. **Myślenie w kategoriach strategicznych i planowanie długofalowych działań i jego efektów jest dobrą praktyką rekomendowaną dla innych IP II.**

Wizja IP II wychodzi poza obszar jednej grupy docelowej określonej w nazwie *Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej* i zgodnie z celem tego *Działania* (Wzrost jakości usług publicznych świadczonych przez urzędy na szczeblu samorządu terytorialnego oraz poprawa jakości polityk i programów o zasięgu regionalnym i

lokalnym²⁶), skierowana jest ku całej administracji publicznej. Wizja ta znajduje następnie odbicie w realizowanych projektach systemowych, np. poprzez objęcie wsparciem organów administracji rządowej (m.in. wojewodów), które w SzOP są wskazane jedynie jako grupa docelowa dla *Poddziałania 5.2.3 Podnoszenie kompetencji kadr służb publicznych*. W związku z powyższym włączenie do projektów systemowych grup docelowych innych niż administracja samorządowa, mających znaczenie dla realizacji celu *Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej*, zwiększa szanse na skuteczność jego osiągnięcia.

W ramach Departamentu Administracji Publicznej funkcjonuje 8 wydziałów, z czego 4 są włączone w struktury IP II. Pracami Departamentu kieruje Dyrektor oraz trzech Zastępców Dyrektora, dwóch z nich jest zaangażowanych w realizację zadań IP II. Poniższy schemat przedstawia strukturę IP II w MSWiA²⁷.

Schemat 4 Struktura organizacyjna IP II w MSWiA



Wydział Monitorowania i Finansowania Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Wydział Kontroli Europejskiego Funduszu Społecznego nadzoruje jeden z Zastępców Dyrektora

²⁶ s.141, SzOP.

²⁷ Opracowanie na podstawie Opisu Systemu Zarządzania i Kontroli dla Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Departamentu, natomiast Wydział Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Wydział Projektów Systemowych i Pomocy Technicznej jest nadzorowany przez drugiego Zastępcę Dyrektora. **Taki podział kompetencji zapewnia rozdzielną osobową przy kontrolowaniu projektów własnych IP II**²⁸. W przypadku, gdy w Departamencie, pełniącym rolę IP II realizowane są także zadania, niezwiązane bezpośrednio z wdrażaniem PO KL, bardzo ważną kwestią jest ustalenie podziału kompetencji nadzoru pomiędzy kierownictwem Departamentu. W Departamencie Administracji Publicznej MSWiA kompetencje te zostały jasno podzielone pomiędzy Dyrektora i jego trzech Zastępców. Ponadto kompetencje zostały tak podzielone, że zapewniają efektywność zarządzania również podczas nieobecności jednego z Dyrektorów.

Zespół realizujący w MSWiA zadania związane z funkcjonowaniem IP II stopniowo zwiększał liczebność. W ciągu 2009 roku stan osobowy 4 wydziałów obsługujących środki EFS wzrósł z 18 etatów na początku roku do 42 etatów – a więc o 100%. Obrazuje to dostosowywanie struktur i liczby zatrudnionych osób do zadań realizowanych przez IP II.

W wyniku rozbudowania struktury w tak szybkim tempie, pojawiły się trudności w obszarze zarządzania personelem. Po pierwsze przyjęta struktura wprowadziła podział w ramach Departamentu na pracowników zatrudnionych przy realizacji zadań związanych z IP II oraz pozostałych pracowników Departamentu. Podział ten był związany m.in. z obowiązującymi nieco innymi procedurami pracy, innymi wynagrodzeniami. Osoby zatrudnione do zadań związanych z pełnieniem funkcji IP II otrzymywały wyższe wynagrodzenia niż osoby zatrudnione w ramach etatów budżetowych. Wg przedstawiciela IP II, utrudniało to zarządzanie zespołem. W celu przeciwdziałania konfliktom w zespole duży nacisk w momencie rozrastania się i reorganizacji zespołu położono na obszar zarządzania personelem i problem wyrównania różnic płacowych.

Problemem w zarządzaniu personelem jest rotacja kadr. Forma zatrudnienia osób na stanowiskach projektowych nie wpływa na proces stabilizacji zespołu. Nie ma bowiem pewności utrzymania zatrudnienia po zakończeniu działań projektowych. Stworzenie stabilnego, profesjonalnego zespołu pracowników jest jednym z czynników sukcesu w ramach realizacji działań, zarówno związanych z pełnieniem funkcji IP II, jak i realizacją własnych projektów systemowych. Brak kadry w początkowej fazie wdrażania PO KL był jednym z kluczowych czynników determinujących opóźnienia w realizacji zadań (opóźnienia w procedurze konkursowej spowodowane rozpatrywaniem protestów, opóźnienia w realizacji projektów systemowych). **Mimo zwiększenia liczebności kadry czynnik ten jest cały czas jednym z kluczowych ryzyk sprawnego funkcjonowania IP II.**

W dalszej perspektywie warto byłoby się zastanowić, w jakim stopniu IP II powinny być wydzielone ze struktur wewnętrznych, a w jakim stopniu mogą pozostawać w tych

²⁸ Powyższa struktura została przyjęta Zarządzeniem nr 3 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 20 stycznia 2009 r., a wdrożono ją ostatecznie około połowy 2009 roku.

strukturach, np. czy 4 wydziały zaangażowane w pełnienie przez DAP funkcji IP II powinny zostać przekształcone w oddzielny Departament. W tej chwili jest to wg przedstawicieli IP II praktycznie niemożliwe do przeprowadzenia. W celu podjęcia tak strategicznych decyzji potrzebna jest pogłębiona analiza ryzyka.

Przy obsłudze zadań realizowanych w ramach *Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej* IP II współpracuje z Biurem Administracyjno – Finansowym, głównym dysponentem finansowym MSWiA, które bezpośrednio podlega Dyrektorowi Generalnemu. Jakość tej współpracy ma bardzo istotny wpływ na skuteczność działań IP II. W opinii jednego z przedstawicieli IP II jest to trudna współpraca: *Bardzo często zdarzają takie sytuacje, z tego co wiem nie tylko u nas, że w momencie, kiedy powstają takie instytucje jak IP II to pojawiają się problemy, z komórkami „obsługowymi”, zwłaszcza z finansowymi. Naturalną tendencją jest przerzucanie zadań do nowo powstałych komórek. U nas wymaga to jeszcze dookreślenia zadań.* (cyt. z wywiadu z przedstawicielem IP II).

Główne trudności związane ze współpracą pomiędzy Departamentem Administracji Publicznej a Biurem Administracyjno-Finansowym związane są z mało przejrzystym określeniem zadań w zakresie obsługi finansowej *Działania 5.2*. Jak wskazuje przedstawiciel IP II, wymaga to ustalenia zakresu i wprowadzenia w życie szczegółowego podziału kompetencji obydwu ww. jednostek.

Procedury (m.in. ogłaszania konkursów, naboru, oceny i zatwierdzania projektów oraz podpisywania umów o dofinansowanie projektów, sprawozdawczości i monitorowania, systemów informatycznych zarządzania finansowego, promocji, ewaluacji) są jasno i przejrzysto opisane w Instrukcji Wykonawczej²⁹.

MONITORING REALIZACJI CELÓW I OSIĄGANIA WSKAŹNIKÓW POKL

Alokacja na *Działanie 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej* wynosi 252 200 453 euro (z tego 214 370 385 stanowi EFS). Wśród Działań realizowanych w PO KL jest to największa alokacja. Kluczowe środki w ramach tego Działania są przeznaczone na projekty konkursowe. Wartości przeznaczone na poszczególne tryby wsparcia obrazuje poniższa tabela (stan wdrażania na dzień 31.12.2009 r.).

²⁹ Do ewaluacji udostępniono wersję 6 z dnia 17 grudnia 2009

Tabela 8 Wartość środków przeznaczonych na poszczególne tryby wsparcia w ramach Działania 5.2
Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej (stan na dzień 31.12.2009)

Lp.	Rodzaje projektów	Wartość złożonych wniosków	Liczba złożonych wniosków	Wartość zatwierdzonych do dofinansowania projektów	Ilość podpisanych umów	Wartość podpisanych umów	Wartość zatwierdzonych wniosków o płatność beneficjentów/ MSWiA
1	Projekty konkursowe	1 933 300 455 zł	1023	346 575 740 zł	131	231 064 492 zł	49 350 741 zł
2	Projekty systemowe MSWiA/DAP	10 136 924 zł	6	6 451 743 zł	2	2 580 869 zł	515 372 zł
3	Projekty systemowe realizowane przez inne podmioty ³⁰	9 475 000 zł	1	9 475 000 zł	1	9 475 000 zł	53 556 zł
Razem		1 952 912 379 zł	1030	362 502 483 zł	134	243 120 361 zł	49 919 669 zł

Jak widać największe środki w *Działaniu 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej* przeznaczone są na realizację projektów konkursowych. W związku z tym, aby w sposób pełniejszy ocenić stopień realizacji Celu I *Priorytetu V*, do którego osiągnięcia przyczyniają się projekty realizowane w ramach *Działania 5.2*, warto przeprowadzić pogłębione analizy projektów konkursowych (nie były one przedmiotem niniejszego badania ewaluacyjnego).

Wg przedstawiciela IP II, jak również w opinii ewaluatora, wskaźniki realizacji *Działania 5.2* (np. *liczba pracowników administracji samorządowej, którzy ukończyli udział w projektach z zakresu wzmacniania zdolności regulacyjnych w ramach Działania*) określone zostały w SzOP głównie na poziomie produktów³¹ i nie są adekwatne do pomiaru celów i efektów założonych w *Priorytecie V*. W związku z tym IP II uszczegółowiła w 2009 roku zakładane cele szczegółowe. Do każdego z celów szczegółowych określono wskaźniki pomiaru, które będą monitorowane i mierzone na zakończenie okresu programowania.

Cele szczegółowe i przykładowe wskaźniki opracowane przez IP II:

- Poprawa jakości prawa miejscowego i indywidualnych decyzji administracyjnych organów jednostek samorządu terytorialnego, wskaźnik – *ilość decyzji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych uchylonych przez sądy administracyjne*;
- Poprawa skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, wskaźnik – *liczba JST, które wdrożyły system wieloletniego planowania finansowego lub budżet w ujęciu zadaniowym*;
- Podniesienie zaufania społecznego do władz lokalnych i regionalnych poprzez poprawę przejrzystości działań administracji samorządowej oraz zwiększenie wpływu mieszkańców i instytucji społeczeństwa obywatelskiego na proces decyzyjny organów jednostek samorządu terytorialnego, wskaźnik – *liczba JST, które przyjęły kodeks*

³⁰ Wniosek Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii

³¹ S.143, SzOP

etyczny pracowników urzędu gminy (miasta), starostwa powiatowego, albo urzędu marszałkowskiego.

Wskaźniki te nie są jeszcze w pełni dopracowane i mogą budzić wątpliwości np. wskaźnik: liczba JST, które w poprzednim roku zleciły realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Niemniej jednak, jest to dobra praktyka warta polecenia innym IP II.

Trudnością w monitorowaniu wskaźników okazał się brak danych wyjściowych. W 2009 roku została przeprowadzona ankieta wśród samorządów, badająca obszary związane z wskaźnikami. Na badanie odpowiedziało 1400 samorządów. Opracowany na podstawie badania raport ma zapewnić dane wyjściowe³².

Pomiar skuteczności funkcjonowania IP II nie jest jeszcze przeprowadzany ze względu na brak systemu komputerowego, który umożliwiałby monitoring wskaźników ilościowych, przede wszystkim związanych z systemem rejestracji pism. Obecnie, w miarę możliwości, dokonuje się próbnych obliczeń wskaźników ilościowych korzystając z pomocy, np. stażystów. Zbieranie wskaźników ilościowych dotyczących skuteczności pracy IP II jest bardzo ważnym elementem systemu monitorowania pracy IP II, jednak nie powinno być jedynym narzędziem samooceny, gdyż wskaźniki ilościowe są wrażliwe na czynniki zewnętrzne (np. opóźnienia w przekazywaniu środków finansowych do IP II skutkują zmniejszoną liczbą podpisanych umów, co obniża wskaźnik efektywności, a jednocześnie jest spowodowane czynnikiem zewnętrznym, a nie „wadą” systemu). Tak, więc należy także opracować wskaźniki jakościowe oraz procedurę ich zbierania i analizy.

WSPÓŁPRACA Z BENEFICJENTEM SYSTEMOWYM

Do tej pory w ramach projektów systemowych realizowane są jedynie projekty własne Departamentu, tak więc trudno mówić o współpracy z beneficjentem systemowym³³. Ponieważ jednym z kluczowych wyzwań jest zapewnienie sprawnej realizacji projektów w sytuacji, gdy IP II i beneficjent systemowy to ta sama instytucja, w ramach Departamentu Administracji Publicznej został utworzony Wydział Projektów Systemowych i Pomocy Technicznej. Decyzja ta wynikała ze znacznych opóźnień w realizacji projektów systemowych przez Departament Administracji Publicznej, którego poprzednia struktura nie pozwalała na sprawną obsługę projektów systemowych własnych.

³² Dane będą z roku 2009. Ponieważ realizacja projektów zaczęła się głównie w 2009 roku dane te będą mogły stanowić dane wyjściowe.

³³ Trudności związane z realizacją projektów systemowych IP II zostały uwzględnione w Obszarze I, cz II. W 2009 r. IP II współpracowało z jednym zewnętrznym beneficjentem systemowym - Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii. Ponieważ umowa na realizację projektu została podpisana po rozpoczęciu realizacji badania ewaluacyjnego i trwa stosunkowo krótko, temat nie został ujęty w raporcie.

UCZENIE SIĘ INSTYTUCJI

W opinii przedstawiciela IP II projekty składane w ramach konkursów w okresie 2008-2009 nie zawsze nakierowane były na osiąganie rezultatów *Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej*, często dotyczyły ogólnego wzmocnienia kompetencji przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego. Z naszych badań wynikało, że budżet szkoleniowy na pracownika samorządowego to ok. 500 złotych czyli średnio jedno szkolenie w ciągu roku na pracownika. W związku z tym, oferta szkoleniowa dla dwustu tysięcy pracowników samorządowych była wartością samą w sobie. Nagle te szkolenia stały się dostępne, więc w tym pierwszym roku takie podejście wydaje mi się, że było uprawnione. Ale to spowodowało zbyt duży optymizm po stronie beneficjentów. Zwłaszcza, że my w tym pierwszym roku postawiliśmy szczególny nacisk i szczególnie premiowaliśmy działania, które były adresowane do samorządów gmin miejskich i miejsko-wiejskich, czyli tych najsłabszych o najmniejszym potencjale. Tych, w których kwoty na podnoszenie kompetencji były zawsze najniższe (cyt.z wywiadu z przedstawicielem IP II)

Pierwszy okres realizacji projektów konkursowych pozwolił, wg przedstawiciela IP II, na objęcie podstawowymi szkoleniami szerokiej grupy pracowników jednostek samorządu terytorialnego i tym samym na wzmocnienie ich kompetencji.

IP II na podstawie doświadczeń z przebiegu oceny i wdrażania projektów konkursowych, w ramach 3 konkursów ogłoszonych dla JST w roku 2008 – 2009, i zaobserwowania faktu, że projekty te w małym stopniu uwzględniały cele i rezultaty założone w *Działaniu 5.2*, wprowadziła obowiązek spełnienia przez Beneficjentów konkursu nr 2/POKL/5.2.1/2009, ogłoszonego w ramach *Poddziałania 5.2.1*, 11 kryteriów dostępu, które m.in. precyzowały trzy filary dobrego rządzenia oraz rezultaty, jakie powinny zostać osiągnięte w każdym filarze. Do każdego z rezultatów został określony mierzalny wskaźnik (w ujęciu procentowym lub liczbowym). Pozwoliło to otrzymać dofinansowanie wyłącznie projektom, które w sposób precyzyjny zdefiniowały rezultaty jakie zostaną osiągnięte oraz wskaźniki do tych rezultatów. Katalog obligatoryjnych rezultatów do wyboru stanowił jedno z kryteriów dostępu w konkursie.

W celu większego zogniskowania wydatkowania środków w oparciu o rezultaty *Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej*, jako kolejne kryterium dostępu IP II wprowadziło limit kosztów w kategorii zarządzanie oraz limity na szkolenia językowe, studia podyplomowe oraz podstawowe szkolenia informatyczne.

Ponieważ zbytne zaostrenie kryteriów przy jednoczesnym skupieniu się na beneficjentach, którzy jeszcze nie byli objęci wsparciem z PO KL mogło spowodować znacznie zmniejszenie liczby składanych na konkurs projektów, IP II, na wniosek FRDL złożony podczas Komitetu Monitorującego dostosowało wymogi konkursowe do możliwości projektodawców. Wprowadzono możliwość odniesienia się przy opisywaniu rezultatów projektu do dwóch, a nie trzech filarów dobrego rządzenia, jak było to przyjęte wcześniej.

Jednym z problemów, które w chwili obecnej IP II widzi w dofinansowanych projektach jest problem z rekrutacją do projektu, ponieważ nasycenie szkoleniami dla administracji samorządowej wg przedstawiciela IP II jest bardzo duże. Jednocześnie, liczba pracowników w poszczególnych JST w małych gminach jest mała. W celu zminimalizowania tego zagrożenia IP II wprowadziła wymóg realizacji projektów szkoleniowych w partnerstwie pomiędzy instytucją szkoleniową a jednostką samorządu terytorialnego. Zabezpiecza to z jednej strony kwestię uczestnictwa w projekcie, z drugiej zaś promuje partnerstwo publiczno-prywatne. Jednak należy zwrócić uwagę, że rozwiązanie takie ma też swoje ograniczenia, przede wszystkim związane z rozliczaniem projektów, a także wydłuża znacznie procedurę przygotowywania wniosku.

Dobłą praktyką jest fakt, że IP II stara się ukierunkować wydatkowanie środków adekwatnie do sytuacji w sektorze administracji samorządowej. Jednak wprowadzanie zmian powinno następować po wcześniejszych konsultacjach z partnerami społecznymi, po analizie związanych z tym czynników ryzyka oraz odpowiednio wcześniej, aby beneficjenci konkursowi mogli się do nich przygotować.

IP II przy konsultacji założeń Planu Działania współpracuje ze specjalnie powołanym w tym celu Zespołem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do Spraw Wzmocnienia Potencjału Administracji Samorządowej, złożonym z przedstawicieli podmiotów reprezentujących samorząd terytorialny. Wszystkie projekty systemowe MSWiA wymagają pozytywnej opinii na temat założeń projektu wyrażonej przez zespół KWRiST. Także w ramach mechanizmu prac nad założeniami Planu Działania uwzględniane są opinie przedstawicieli różnych stron zainteresowanych wdrażaniem *Priorytetu V*, zasiadających m.in. w Komitecie Monitorującym PO KL lub Grupie roboczej ds. Dobrego Rządzenia.

Zdaniem ewaluatora dla zapewnienia maksymalnie efektywnego wydatkowania środków publicznych w ramach *Priorytetu V PO KL* IP II nie powinno ograniczać się do formalnych konsultacji nowych rozwiązań (np. Planów Działania) z partnerami społecznymi. Dotychczasowe doświadczenia (np. problemy interpretacyjne związane z wprowadzonymi wiosną 2009 r. nowymi zasadami organizacji konkursów przez MSWiA) skłaniają nas do rekomendowania szerszych konsultacji o charakterze technicznym przed wprowadzeniem zmian w zasadach konkursowych. Zasadne jest, aby nawet kosztem przesunięcia o kilka tygodni ogłoszenia konkursu, przeprowadzić np. kilka spotkań (w formie warsztatów) z potencjalnymi beneficjentami.

WSPÓŁPRACA Z BENEFICJENTAMI KONKURSOWYMI

W ramach pierwszych konkursów ogłoszonych w 2008 roku złożonych zostało ponad 600 wniosków³⁴. Przy ocenie wniosków udało się dotrzymać obowiązujących terminów, problem z ich przestrzeganiem pojawił się na etapie rozpatrywania protestów. Obrazuje to poniższy cytat z wywiadu z przedstawicielem IP II: *Mimo że bardzo dużo wniosków było ocenionych*

³⁴ Wg Stan wdrażania Działania 5.2 na dzień 31.12.2009 na konkurs nr 1/2008-345 wniosków; nr 2/2008 -67 wniosków; nr 3/2008 – 180 wniosków; nr 4/2008 – 11 wniosków

pozytywnie merytorycznie, to zabrakło dla nich pieniędzy. Prawie wszyscy, którzy byli w takiej sytuacji protestowali. (...) Dla nas priorytetem było doprowadzenie do podpisywania umów i uruchomienie projektów.

W związku z tym, terminy na rozpatrzenie protestów nie były dotrzymywane, co skutkowało odwoływaniem się beneficjentów do IZ. Zgodnie z procedurą odwoławczą, określoną w „Zasadach dokonywania wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”, IZ pozytywnie rozpatrzyła złożone odwołania. Wg przedstawiciela IP II należy się zastanowić na ile brak terminowości rozpatrzenia protestu może być podstawą do pozytywnego rozpatrzenia odwołania przez IZ. Jak wspomina jeden z przedstawicieli IP II: *odwołanie, które było od naszej decyzji składane do IZ, powinno być rozpatrywane merytorycznie i decyzja powinna się odnosić do aspektu merytorycznego. Moim zdaniem jest niezgodne ze wszystkimi zasadami, aby mieszać kwestie proceduralne z kwestiami merytorycznymi.*

Postulat IP II, że nie należy łączyć ze sobą kwestii proceduralnych (w tym przypadku – niedotrzymania terminu rozpatrzenia protestu beneficjenta przez IP II) z merytorycznymi, wydaje się co do zasady słuszny. Jednak w pełni uzasadnione jest, aby środki odwoławcze były rozpatrywane w jasno określonym terminie – inaczej zapis o możliwości odwoływania się przez beneficjentów może stracić swój sens, np. oczekiwanie przez beneficjenta kilka miesięcy na rozpatrzenie odwołania może oznaczać utratę szansy na uzyskanie dotacji ze względu na wyczerpanie się środków.

Kolejne opóźnienia we wdrażaniu projektów spowodowane były procedurą zatwierdzenia wniosków o płatność. Do połowy maja 2009 roku zatwierdzaniem wniosków o płatność zajmowały się cztery osoby, przy kilkudziesięciu projektach. Dodatkowym czynnikiem hamującym proces akceptacji wniosków o płatność była niska jakość złożonych wniosków. Powodowało to brak akceptacji wniosków ze strony IP II, konieczność dokonania poprawek przez beneficjenta, co znacznie przedłużało termin płatności.

Proces wyboru projektów (eksperci)

Ze względu na małą liczbę osób zatrudnionych w IP II ocenę projektów oparto na ekspertach zewnętrznych. Na liście ekspertów wpisanych jest 127 osób³⁵. Przyjęto rotacyjny system powoływania do Komisji Oceny Projektów (KOP). Do każdego kolejnego składu KOP włączane były osoby, które miały najmniejszą liczbę ocenianych wniosków. Było to zgodne z prośbą Dyrektora Generalnego i miało zapewnić przejrzystość w doborze członków KOP. W opinii przedstawiciela IP II system wyboru ekspertów nie w pełni się sprawdził, gdyż „w praktyce się okazało, że jeżeli eksperci znają zasady obowiązujące dla projektów współfinansowanych z EFS, to nie znają się na zarządzaniu w administracji[...] więc potrafią jedną część ocenić właściwie, a drugą już nie”.

W celu podniesienia kwalifikacji osób zasiadających w KOP zorganizowano dwudniowe szkolenie zakończone testem. Test składał się z dwóch części, jedna związana była ze

³⁵ Dane otrzymane podczas wywiadu.

znajomością zasad oceny projektów i wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego, druga związana z obszarem zarządzania w administracji.

W wyniku testu powstał ranking ekspertów i w tej chwili powoływanie do Komisji Oceny Projektów następuje według rankingu. W ramach testu przyjęto zasadę, że błędne odpowiedzi są punktowane ujemnie, co pozwoliło na ustalenie w rankingu osób, które mają bardzo małą wiedzę i według informacji od przedstawiciela MSWiA, mimo znajdowania się na liście ekspertów, nie są powoływane do Komisji Oceny Projektów. W ramach każdego KOP pierwszy dzień posiedzenia jest dniem poświęconym wymianie doświadczeń i ewentualnie przeprowadzeniu szkolenia dla ekspertów.

W planowanych szkoleniach warto położyć nacisk na formę ich prowadzenia – powinny to być warsztaty, które przede wszystkim uczą umiejętności i rozwiązywania konkretnych problemów, a nie tylko przekazują teoretyczną wiedzę.

Ocena współpracy ze strony beneficjentów konkursowych³⁶

Na ankietę na temat współpracy z IP II odpowiedziało 81 beneficjentów konkursowych. Projektodawcy zostali poproszeni o ocenę współpracy z IP II na etapie przygotowywania i oceny wniosku o dofinansowanie oraz realizacji projektów.

Współpraca z IP II oceniana jest dość dobrze. Główne zastrzeżenia dotyczą terminowości oceny wniosków o płatność i zapewnienia finansowania projektów. Analiza odpowiedzi na kluczowe pytania w ankiecie znajduje się poniżej³⁷.

1. Ocena współpracy na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie.

70% badanych podczas przygotowywania wniosków kontaktowała się z Punktem Informacyjnym przy IP II. Jakość uzyskanej tam usługi jest oceniana dobrze – na 3-stopniowej skali 90% respondentów wskazała ocenę 2 lub 3 (średnio lub wysoko). Ocenę poszczególnych elementów usługi obrazuje poniższa tabela.

Tabela 9 Ocena Punktu Informacyjnego w IP II dla Działania 5.2

Jak ocenia Pan/i:	Nisko	Średnio	Wysoko
	1	2	3
Rzetelność otrzymanych informacji.	14%	51%	35%
Uprzejmość osoby, z którą się Pan/i kontaktowała.	4%	14%	82%
Szybkość uzyskania odpowiedzi na zadane pytanie.	18%	45%	37%

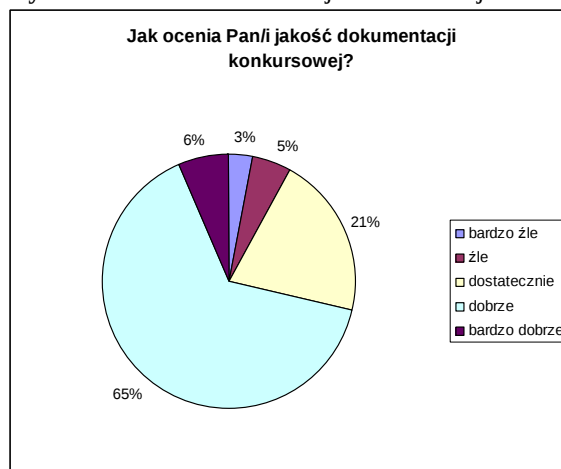
Beneficjenci zostali poproszeni o ocenę współpracy z IP II na etapie składania i oceny wniosku o dofinansowanie projektu. Jakość dokumentacji konkursowej dobrze ocenia 65%

³⁶ W badaniu ankietowym udział wzięły podmioty, które otrzymały dofinansowanie swoich projektów.

³⁷ Całościowe zestawienie z badań ankietowych znajduje się w Załączniku nr 3 i Załączniku nr 4.

badanych, co piąta osoba dała jej ocenę dostateczną (3) na 5-stopniowej skali. Rozkład ocen obrazuje poniższy wykres.

Wykres 1 Jakość dokumentacji konkursowej MSWiA



Projektodawcy w większości uważają, że dokumentacja została przygotowana w sposób profesjonalny, zawierała wszystkie potrzebne informacje, była zwięzła i przejrzysta. Nieliczne uwagi respondentów dotyczyły niedostatecznego dostosowania wymagań konkursowych do potrzeb i możliwości „państwowych jednostek budżetowych” i zbyt ogólnych zapisów dokumentacji, które musiały być precyzowane przez IP II.

W zdecydowanej większości przypadków (85% respondentów) wnioski o dofinansowanie zostały, w opinii badanych, ocenione w terminie zgodnym z wytycznymi wyboru projektów w ramach PO KL. Tylko 9 osób wskazało opóźnienia w ocenie wniosku, od jednego do sześciu miesięcy.

Prawie wszyscy wnioskodawcy wypełniający ankietę zostali przez IP II zaproszeni do negocjacji wniosku przed podpisaniem umowy o dofinansowanie. Większość z nich dobrze ocenia proces negocjacji, jako „realne negocjacje, dzięki którym udało się ustalić ostateczny kształt projektu, zadowalający obie strony” (78% wskazań). Uwag do procesu było niewiele, poniżej przedstawiamy kilka z nich³⁸:

- o *Osoby przeprowadzające negocjacje nie odpowiadają za to, że wprowadzają Beneficjenta w błąd oraz za kształt projektu. Każda z tych osób przekazuje Beneficjentom sprzeczne informacje. Nie ma z kim rozmawiać i nie ma się kogo poradzić. Totalny bałagan-każdy mówi co innego i nikt za to nie odpowiada.*
- o *Niewiele można było powiedzieć podczas negocjacji. Pomimo, że negocjacje miały dotyczyć kilku kwestii (zawarte na piśmie zapraszającym do negocjacji), dotyczyły całego projektu, zwłaszcza budżetu. Uważam, że nie powinno to mieć miejsca, ponieważ negocjacje powinny podlegać pewne kwestie sporne, niezrozumiałe, a nie wszystko, bo to IP II rozdaje karty.*

³⁸ Mimo że liczba beneficjentów niezadowolonych z przebiegu negocjacji nie jest znacząca, przytoczenie ich wypowiedzi ma na celu wskazanie głównych problemów w tym obszarze.

- o *Zapisy karty oceny merytorycznej odbiegały od przedmiotu negocjacji, o czym nie uprzedzono przed spotkaniem.*

Wg przedstawiciela IP II negocjacje dotyczyły głównie 2 kwestii: zawyżonego budżetu projektu w części dotyczącej kosztów zarządzania, które w konkursach ogłaszanych w 2008 r. nie były limitowane oraz uzgodnienia rezultatów projektu (większość projektodawców ograniczała się do opisu we wniosku produktów projektu, np. liczba odbytych szkoleń etc.).

Ponieważ w IV kwartale 2008 r. oraz I kwartale 2009 r. IP II musiała przeprowadzić ponad 100 negocjacji, przesyłane wcześniej stanowisko negocjacyjne opierało się przede wszystkim na Karcie Oceny Merytorycznej ekspertów, jednakże beneficjenci byli informowani, że w trakcie spotkania dyskutowany będzie cały projekt, z położeniem nacisku na doprecyzowanie rezultatów.

2. Współpraca z IP II podczas realizacji projektu.

Każdy projekt ma na poziomie IP II swojego opiekuna. Projektodawcy kontaktują się z IP II przede wszystkim w związku z przygotowywaniem wniosków o płatność (84,5% wskazań). Ponad 70% badanych kontaktowało się z IP II, także w sprawie nieterminowości przekazania środków na realizację projektu, co jest dość niepokojące. Kilka osób wskazało, że kontaktowało się z IP II w związku z koniecznością wprowadzenia zmian do wniosku o dofinansowanie.

Ogólnie projektodawcy różnie oceniają współpracę w IP II. Stosunkowo najlepiej oceniana jest łatwość nawiązania kontaktu z I PII (73% osób ocenia ją dobrze lub bardzo dobrze), najgorzej – terminowość przekazywania przez IP II środków finansowych na realizację projektu (44% osób ocenia ją źle lub bardzo źle). Jak wspomniano wyżej, opóźnienia związane były przede wszystkim z małą liczbą pracowników IP II zajmujących się wnioskami o płatność.

66% projektodawców napotkała w trakcie realizacji projektów na problemy, o których informowała swoją IP II. Zdecydowana większość respondentów dobrze ocenia reakcję opiekuna projektu na sygnalizowane problemy. **72% wskazało, że IP II podjęło współpracę przy rozwiązywaniu problemu,** tylko kilka osób stwierdziło, że nie otrzymały w tej sytuacji pomocy lub że była ona niedostateczna.

Beneficjenci mają różne doświadczenia we współpracy z IP II, zależne w dużym stopniu od przebiegu kontaktów z opiekunem projektu. Niektóre osoby bardzo chwalą swoich opiekunów i IP II, inne mają złe zdanie na temat funkcjonowania instytucji jako całości (trudności w kontakcie z opiekunem, sprzeczne informacje z różnych źródeł, długotrwałe procedury). Beneficjenci wskazują na następujące bariery we współpracy z IP II:

- Długi proces zatwierdzania wniosków o płatność, a co za tym idzie opóźnienia w przekazywaniu środków na realizację projektów.

- Często zmieniające się wytyczne realizacji projektów – beneficjenci oczekują, że opiekun projektu będzie ich informował o zmianach bezpośrednio:
Takie informacje nie pojawiają się na stronie IP II, a nie wiedząc, że coś ulegnie zmianie, beneficjenci nie szukają tego z własnej inicjatywy na innych stronach (np. efs). Taka sytuacja wystąpiła m.in. ze zmianą wersji generatora wniosków o płatność, jak również formularza PEFS.
- Długotrwały proces zatwierdzania zmian w projekcie w trakcie jego realizacji – w przypadku kilku beneficjentów bardzo skomplikowało to realizację projektu.
- Długotrwałe oczekiwanie na odpowiedzi na pytania związane z realizacją projektu.

PODSUMOWANIE:

Opisany w Instrukcjach Wykonawczych system zarządzania IP II jest przejrzysty³⁹. Kluczowymi obszarami ryzyka są:

- zarządzanie personelem, m.in. brak pełnej obsady kadrowej,
- współpraca z Biurem Administracyjno-Finansowym.

Wątpliwość budzi skuteczność zarządzania w obszarze zamówień publicznych. Żeby zdiagnozować realne przyczyny trudności rekomendowana jest pogłębiona analiza tego obszaru. Z uzyskanych podczas ewaluacji informacji wydaje się, że nie jest to kwestia systemu zarządzania, a procedur obowiązujących w administracji publicznej. Kwestia ta ma znaczący wpływ na realizację projektów własnych IP II – i jest jedna z kluczowych przyczyn zaistniałych, dużych opóźnień.

Jeżeli chodzi o współpracę IP II z beneficjentami konkursowymi, szczególnej uwagi wymaga proces przekazywania projektodawcom środków na realizację działań – wielu badanych zgłasza opóźnienia występujące w tym obszarze.

Tabela 10 Mocne i słabe strony funkcjonowania IP II dla Działania 5.2

Tabela 16 Mocne i słabe strony funkcjonowania IP II dla Działania 5.2	
Kluczowe mocne strony	Kluczowe słabe strony
Struktura	
Modyfikacja struktury, m.in. wyodrębnienie Wydziału Projektów Systemowych i Pomocy Technicznej.	Mało przejrzyste określenie zadań w zakresie obsługi finansowej <i>Działania</i> 5.2. pomiędzy IP II a Biurem Administracyjno – Finansowym.
Podział kompetencji pomiędzy Dyrektorów Departamentu, przy jednoczesnym możliwym zastępowaniu się w pełnionych obowiązkach.	
Kadra	
Zwiększenie zatrudnienia.	Istnienie wakatów, mimo podejmowanych przez MSWiA starań zatrudnienia, np. specjalista ds. promocji.
	Dwuosobowy system koordynacji projektów systemowych (opiekun projektu oraz nadzór

³⁹ Wersja nr 6 z dnia 17 grudnia 2009

	naczelnika).
	Zbyt mała ilość osób zajmująca się zamówieniami publicznymi.
Monitoring efektywność i jakość działania IP II	
Określenie misji, wizji, celów, wskaźników funkcjonowania IP II.	Brak wdrożenia systemu zbierania danych.
Osiąganie celów Działania 5.2	
Modyfikacja zasad konkursowych w celu efektywnego wydatkowania środków, w tym wypracowanie limitów budżetowych w zakresie zarządzania i szkoleń ogólnych oraz wskaźników rezultatu.	Zbyt słaba współpraca z partnerami społecznymi w zakresie tworzenia zasad konkursowych.

3. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Zarządzania EFS, Wydział Projektów⁴⁰ - Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej

W związku z brakiem Instytucji Pośredniczącej II stopnia dla Działania 5.3 *Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, koordynacja wdrażania Działania jest zapewniana przez Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

ZARZĄDZANIE W INSTYTUCJI⁴¹

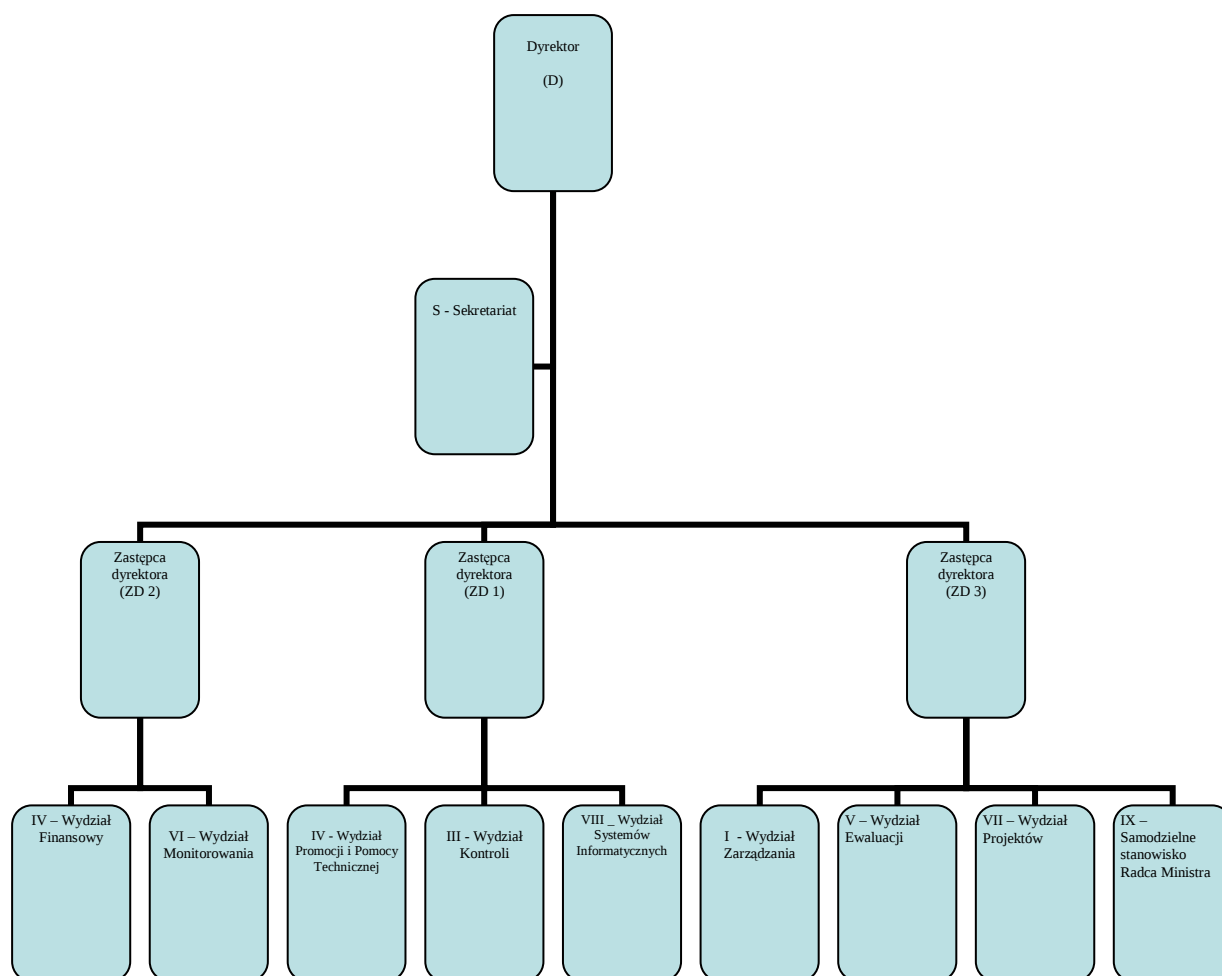
W czerwcu 2009 roku w Departamencie Zarządzania EFS został wyodrębniony Wydział Projektów, w celu sprawowania funkcji koordynacyjnej dla zadań związanych z wdrażaniem projektów systemowych w ramach *Działania 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Poza tym, poszczególne Wydziały w ramach Instytucji Zarządzającej pełnią wobec projektów w ramach *Działania 5.3* te same funkcje, jakie pełnią wobec pozostałych projektów, np. Wydział Kontroli zajmuje się kontrolą zarówno projektów z *Działania 5.3*, jak i wszystkich innych (Schemat 5 przedstawia strukturę organizacyjną Instytucji Zarządzającej PO KL, z Wydziałem Projektów jako koordynatorem wdrażania *Działania 5.3*)

Jednocześnie Wydział Projektów zajmuje się monitorowaniem całego *Priorytetu V*, a osoby w nim pracujące pełnią też funkcje nie związane z *Działaniem 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, na przykład koordynują nabór ekspertów oceniających projekty dla całego PO KL. Wydział składa się obecnie z 5 pracowników, docelowo planowane jest zatrudnienie 7 osób. W ocenie badanych kompetencje pracowników są wystarczające do realizacji powierzonych im zadań, są to osoby przesunięte do pracy w Wydziale Projektów z innych Wydziałów Departamentu, doświadczone we wdrażaniu projektów finansowanych ze środków unijnych w poprzednich okresach programowania. Wskazane byłoby natomiast zatrudnienie osoby posiadającej ekspercką wiedzę w zakresie administracji publicznej, potrzebnej do koordynacji tego *Działania*. W związku z planowanym uruchomieniem projektu własnego MRR w *Działaniu 5.3* konieczne może okazać się także liczbowe zwiększenie zespołu.

⁴⁰ W tym miejscu przedstawiono wyniki badania w obszarze współpracy między beneficjentami systemowymi Działania 5.3 a Wydziałem Projektów, który pełni dla tego Działania rolę koordynującą.

⁴¹ Tylko w odniesieniu do pełnienia funkcji koordynacyjnych wdrażania Działania 5.3.

Schemat 5 Schemat organizacyjny IZ PO KL (za OSZiK, grudzień 2009)



Wydział Projektów na bieżąco współpracuje z innymi Wydziałami w Departamencie oraz z innymi Departamentami w ramach Ministerstwa. Nie wskazano w tym obszarze trudności, jako ułatwienie wskazywane jest umiejscowienie całego Departamentu w jednym budynku. Dobrze oceniane jest wydzielenie Wydziału Projektów w strukturze Departamentu, ponieważ *okazało się mało funkcjonalne dzielenie funkcji IP II w ramach całego Departamentu* (cyt. z wywiadu z przedstawicielem IZ). Z perspektywy czasu można powiedzieć, że zmiana ta usprawniła pracę IZ w obszarze koordynacji *Działania 5.3*.

Decyzje w obszarze pełnienia przez DZF funkcji IP II dla *Działania 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej* podejmowane są w sposób typowy dla urzędu administracji publicznej. Wszystkie decyzje ostateczne zatwierdza Dyrektor lub Zastępca Dyrektora Departamentu, poszczególni pracownicy podejmują decyzje zgodne z ich zakresem kompetencji. Bardzo dużo uzgodnień dokonywanych jest na poziomie opiekuna projektu, np. w kwestiach związanych z kwalifikowalnością kosztów czy projektowaniem zmian we wniosku o dofinansowanie. Z perspektywy badanych doświadczenie we wdrażaniu projektów

powoduje, że robocze uzgodnienia i decyzje podejmowane na wyższym szczeblu są zwykle podtrzymywane także oficjalnie, ponieważ pracownicy wiedzą, jakie kwestie należy skonsultować z przełożonymi.

Dobłą praktyką w związku z monitorowaniem osiągania rezultatów w projektach jest wprowadzenie przez IZ Karty monitorującej postęp merytoryczny projektu. Zawartość Karty jest obecnie poddawana modyfikacji, aby była ona bardziej czytelna dla beneficjentów i użyteczna dla celów monitoringowych.

Jako główna trudność w działaniu Wydziału Projektów wskazywana jest konieczność występowania w „podwójnej roli” w związku z pełnieniem przez Instytucję Zarządzającą funkcji IP II dla *Działania 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*. Zdaniem przedstawiciela IZ może to powodować konfuzję beneficjentów, trudności w zrozumieniu, czyje stanowisko jest prezentowane: *5.3 jest jedynym Działaniem w całym programie, gdzie nie ma formalnie Instytucji Pośredniczącej. To powoduje pewne niejasności - zawsze występujemy jako IZ, tylko że to ma różne odcienie w naszym przypadku. Ponieważ jesteśmy klientem IZ przedkładamy pracę związaną z wdrażaniem 5.3 czy Priorytetu V jako całości, nieraz przekazujemy stanowisko Instytucji Zarządzającej beneficjentom jako IZ.* (cyt. z wywiadu z przedstawicielem IZ).

Przedstawiciele beneficjentów mówiąc o współpracy wskazują na „opiekunów z MRR”, nie rozróżniając tu poziomu instytucji. Wydaje się, że nie stanowi to dla nich większego problemu – współpraca oceniana jest bardzo dobrze.

UCZENIE SIĘ INSTYTUCJI

Departament Zarządzania EFS w trakcie realizacji zadań związanych z koordynacją *Działania 5.3* wprowadzał zmiany, które przyczyniły się do usprawnienia pracy. Najważniejszą z ich było utworzenie Wydziału Projektów, co wg badanych zdecydowanie poprawiło funkcjonowanie instytucji. Z perspektywy uczenia się instytucji ważne jest także wprowadzenie bezpośrednich spotkań opiekunów z koordynatorami projektów oraz modyfikacja *Karty monitorującej postęp merytoryczny projektu*.

WSPÓŁPRACA Z BENEFICJENTAMI SYSTEMOWYMI

Podział kompetencji pomiędzy beneficjentów systemowych a MRR w obszarze pełnienia funkcji IP II jest jasny i przejrzysty dla obu stron. Jest on także właściwy dla realizowania zadań stawianych przed poszczególnymi podmiotami, nie ma tu elementów wspólnych, choć beneficjenci systemowi, podobnie jak w przypadku pozostałych IP II, czasem oczekiwaliby bardziej jednoznacznych i ostatecznych odpowiedzi na zadawane przez siebie pytania i podejmowania decyzji przez MRR, na przykład w obszarze kwalifikowalności kosztów.

Z kolei ze strony MRR pojawia się w stosunku do beneficjentów oczekiwanie, że będą oni wcześniej informować opiekunów projektów o pojawiających się trudnościach w realizacji

projektów i ewentualnych zagrożeniach dla osiągnięcia rezultatów. Pozwoliłoby to na szybszą reakcję IZ i mogłoby usprawnić proces wdrażania.

Ogólna ocena współpracy z beneficjentami przez opiekunów projektów, na skali 1 – 5 (gdzie 1 – bardzo źle a 5 – bardzo dobrze), wynosi 4 dla pięciu projektów z Działania 5.3 *Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej* i 5 dla projektu MS, pn. „*Modernizacja zarządzania kadrami w sądownictwie powszechnym...*”, podobnie zostały ocenione dwa wyróżnione przez badaczy elementy współpracy, czyli terminowość wywiązywania się obowiązków, m.in. dostarczania dokumentów (średnia ocena 4,5) i jakość przesyłanych przez beneficjentów dokumentów (średnia ocena 4). Nie są to oceny maksymalne, ponieważ, jak tłumaczą opiekunowie: *generalnie jest dobrze, ale czasem zdarzają się opóźnienia czy konieczność poprawiania dokumentów*. Zdarza się, że beneficjenci przekraczają terminy przewidziane dla nich na dostarczenie różnego typu informacji czy dokumentów, np. *Karty monitorującej*, ale nie są to sytuacje uniemożliwiające czy w dużym stopniu utrudniające prowadzenie działań.

Podobnie przedstawiciele beneficjentów dobrze oceniają współpracę z MRR – ogólna ocena wynosi 4 w przypadku wszystkich projektów systemowych. Wysoko oceniana jest terminowość przesyłania przez MRR dokumentów (w pięciu projektach oceniona na 5, a w jednym - na 4), przy czym koordynatorzy projektów zwracają uwagę, że pewnym utrudnieniem w ich pracy jest nieregularność przesyłania *Kart monitorujących postęp merytoryczny*, zwykle z prośbą o wypełnienie w krótkim, 1 – 2 dniowym okresie. Ta nieregularność powoduje, że osoby realizujące projekt nie mogą się wcześniej przygotować do wypełnienia Karty, a zebranie potrzebnych do niej informacji zwykle zajmuje trochę czasu. Należy wprowadzić regularne terminy zbierania danych w ramach Kart, nie tylko w Działaniu 5.3, ale też w pozostałych projektach *flagowych*.

W trakcie wywiadów beneficjenci systemowi oceniali także jakość dokumentów przygotowywanych przez MRR (w roli IP II), w tym także jakość odpowiedzi na zadawane pytania. Oceny były w tym obszarze różne, raz pojawiła się ocena 2,5, raz ocena 3, poza tym były to oceny 4 (dobrze). Tam gdzie wystawiono niskie oceny, zwracano uwagę, że informacje przekazywane przez MRR często są nieprecyzyjne, konieczna jest ich interpretacja i prośba o wyjaśnienia, a dokumenty stosunkowo często się zmieniają, co jest utrudnieniem w realizacji projektów.

W obszarze współpracy **dobrą praktyką są spotkania opiekunów projektów z realizatorami projektów**, dzięki którym MRR ma większą wiedzę na temat tego, co dzieje się w projektach, a beneficjent może osobiście wyjaśnić pojawiające się wątpliwości czy wytłumaczyć przyczyny różnych trudności czy opóźnień. Spotkania monitoringowe mają też na celu uświadomienie beneficjentom, że warto wcześniej zgłaszać MRR pojawiające się opóźnienia, niż starać się ukrywać problemy, ponieważ dzięki temu można wspólnie wypracować rozwiązania lub realnie dopasować harmonogram do możliwości realizacji projektu. Przykładem reakcji ze strony MRR, jest zgoda na zatrudnienie w ramach projektu

Ministerstwa Sprawiedliwości dodatkowej osoby, która będzie zajmowała się obsługą finansową projektu. Jest to realne wsparcie ze strony MRR, które powinno wpłynąć na tempo realizacji projektów przez tego beneficjenta.

PODSUMOWANIE

Tabela 11 Mocne i słabe strony funkcjonowania IZ w obszarze koordynacji wdrażania *Działania 5.3*

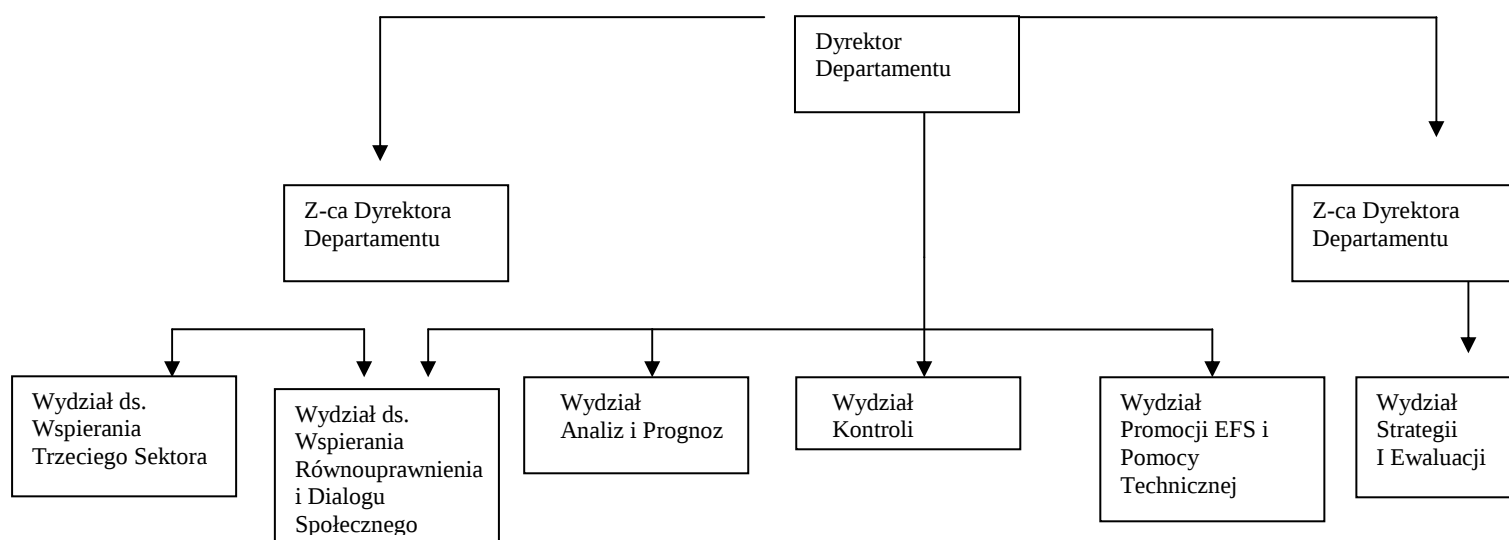
Kluczowe mocne strony	Kluczowe słabe strony
Struktura	
Wydzielenie Wydziału Projektów jako instytucji pełniącej funkcje koordynujące dla Działania 5.3	„Niejednoznaczność” roli Wydziału, którego pracownicy są przedstawicielami IZ i jednocześnie pełnią funkcję IP II dla Działania 5.3
Współpraca z beneficjentami	
Indywidualne spotkania opiekunów projektów z przedstawicielami beneficjentów.	Brak regularności w przesyłaniu Kart postępu merytorycznego do wypełnienia. Nieprecyzyjne odpowiedzi na pytania, odsyłanie do dokumentów.
Kadra	
Pracownicy z doświadczeniem we wdrażaniu projektów finansowanych ze środków europejskich.	Potrzeba zatrudnienia dodatkowych osób w Wydziale. Brak osób z ekspercką wiedzą w zakresie reformy administracji publicznej.

4. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, IP II dla Działania 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora i Działania 5.5 Rozwój dialogu społecznego - Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego

Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej m.in. pełni rolę Instytucji Wdrażającej (IP II) dla *Działania 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora* i *Działania 5.5 Rozwój dialogu społecznego* Priorytetu V PO KL⁴².

ZARZĄDZANIE WEWNĄTRZ IP II

Schemat 6 Schemat organizacyjny IP II w MPiPS⁴³



W ramach Departamentu Wdrażania EFS Wydział ds. Wspierania Równouprawnienia i Dialogu Społecznego wykonuje merytoryczne zadania IP II dla *Działania 5.5 Rozwój dialogu społecznego*, a Wydział ds. Wspierania Trzeciego Sektora wykonuje merytoryczne zadania IP II dla *Działania 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora*. Zakres działań obu wydziałów wykonujących zadania merytoryczne IP II jest taki sam⁴⁴. Funkcje wspierające pełnią następujące Wydziały: Analiz i Prognoz, Kontroli, Promocji EFS i Pomocy Technicznej oraz Strategii i Ewaluacji.

Liczba osób zaangażowanych w pracę IP II w Wydziale ds. Wspierania Równouprawnienia i Dialogu Społecznego to 9 osób, Wydział ds. Wspierania Trzeciego Sektora zatrudnia 12 osób.

⁴² Zgodnie z Załącznikiem do Zarządzenia nr 9 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 września 2009 r.

⁴³ OSZiK, grudzień 2009. Ze schematu zostały usunięte te wydziały, które nie realizują zadań na rzecz Priorytetu V PO KL.

⁴⁴ OSZiK, s. 80.

Każdy z dwóch Wydziałów jest odpowiedzialny za współpracę z beneficjentami konkursowymi i odpowiednim beneficjentem systemowym.

Od 2007 roku system zarządzania wewnętrznego ewoluował na rzecz partycypacji zadań. Zdaniem badanych jest to duże usprawnienie, ponieważ każdy Wydział odpowiada za konkretny obszar. Zmianą w strukturze IP II od 2007 roku było także wyodrębnienie Wydziału Kontroli (wcześniej: Wydział Monitorowania i Kontroli) i Wydziału Analiz i Prognoz.

Poszczególne jednostki zaangażowane w proces wdrażania projektów w ramach IP II wywiązują się ze swoich zadań, a jasny podział kompetencji pomiędzy dwa wydziały, wdrażające poszczególne Działania wydaje się być dobrym rozwiązaniem, sprawdzającym się w praktyce. **Z perspektywy przedstawicieli IP II proces komunikacji pomiędzy dwoma Wydziałami włączonymi w realizację zadań IP II przebiega skutecznie.** Spotkania osób zaangażowanych w pracę w IP II organizowane są przy udziale Zastępcy Dyrektora. Każda kwestia omawiana jest na forum dwóch wydziałów, co należy uznać za dobrą praktykę, służącą „uwspólnianiu” wiedzy w ramach instytucji: (...) *jeżeli są jakieś rozbieżne opinie co do postępowania w danym zakresie, są one na bieżąco wyjaśniane. Generalnie dążymy do ujednolicania postępowania w danym zakresie.* (cyt. z wywiadu z przedstawicielem IP II)

Preferowane są kontakty robocze między naczelnikami Wydziałów. Wszelkiego rodzaju korespondencja jest dekretowana na naczelników. Proces podejmowania decyzji zależy od sytuacji i od stanowiska, jakie dana osoba zajmuje w hierarchii. Zakres obowiązków poszczególnych pracowników jasno precyzuje zależności między poszczególnymi osobami zaangażowanymi w pracę IP II oraz odpowiedzialność w zakresie podejmowania decyzji.

W ramach Działania 5.4 *Rozwój potencjału trzeciego sektora* i Działania 5.5 *Rozwój dialogu społecznego* nie przeprowadzono analizy ryzyka. Wydział Analiz i Prognoz w Departamencie Wdrażania EFS zbierał informacje dla audytu wewnętrznego (III kwartał 2009 roku). Wnioski z audytu, dotyczą także funkcjonowania IP II (m.in. współpracy z beneficjentami czy procedur archiwizacji dokumentów). Jak wynika z przeprowadzonych rozmów, zostaną one wykorzystane w celu wdrożenia usprawnień od roku 2010. Sformułowanie rekomendacji z audytu specyficznie dla IP II należy wskazać jako dobrą praktykę. Kolejny rok przyniesie odpowiedź na pytanie, na czy rekomendacje te wdrożono i z jakim skutkiem.

W IP II stabilność zatrudnienia została zachowana od marca do listopada 2009 r. W IP II pracują osoby doświadczone w pracy w administracji publicznej (w większości są to osoby z innych Wydziałów MPiPS) i w zakresie funduszy unijnych, ze stażem pracy powyżej 2 lat. Większość tych osób pracowała już przy SPO RZL, kilka zarządzała kilkumilionowymi projektami (rozmówca wskazał 4 osoby). Tego rodzaju doświadczenia zawodowe są, w relacji osób biorących udział w badaniu, bardzo dużym wsparciem przy realizacji obecnych zadań.

Z wyjątkiem funkcji związanych z IP II, poszczególni członkowie zespołu nie mają innych obowiązków. Jest to dobra praktyka, pozwalająca pracownikom skupić się tylko na realizacji zadań w ramach IP II.

WSKAŹNIKI PO KL W KONKURSACH I PROJEKTACH SYSTEMOWYCH

Narzędziem monitoringu wskaźników, głównie wskaźników produktu, realizowanych w danym *Działaniu*, jest Załącznik nr 2 do wniosku o płatność. Dane są wprowadzane do bazy, co pozwala na bieżąco weryfikować, jak postępuje osiąganie wskaźników w odniesieniu do założeń. **W obszarze monitorowania osiągania wskaźników rekomendowane jest zwrócenie większej uwagi na wskaźniki rezultatu.**

W opinii przedstawicieli IP II, jednym z kluczowych zagrożeń dla osiągnięcia wskaźników założonych w *Działaniu 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora* oraz *Działaniu 5.5 Rozwój dialogu społecznego* jest fakt, że w związku z niską jakością wniosków i koniecznością ich odrzucenia (głównie ze względu na niespełnienie standardu minimum oraz nie osiągnięcie progu 60% liczby punktów w poszczególnych obszarach oceny merytorycznej), nie jest wyczerpywana alokacja przeznaczona na dany konkurs.

W tej sytuacji warto zastanowić się nad zorganizowaniem przez IP II szkoleń dla beneficjentów konkursowych z zakresu standardu minimum oraz prawidłowego uwzględniania wskaźników we wnioskach projektowych.

UCZENIE SIĘ INSTYTUCJI

Doświadczenie we wdrażaniu funduszy unijnych jest jednym z ważnych atutów MPiPS jako IP II. Dzięki temu Ministerstwo dysponuje dużym zapleczem merytorycznym i organizacyjnym do pełnienia funkcji Instytucji Wdrażającej, co przekłada się na jakość jego pracy w tym obszarze. Widać to zwłaszcza w obszarze współpracy z beneficjentami, zarówno systemowymi, jak i konkursowymi – terminowości oceny wniosków o dofinansowanie, dość sprawnej weryfikacji wniosków o płatność i przekazywaniu środków beneficjentom konkursowym.

WSPÓŁPRACA Z BENEFICJENTAMI SYSTEMOWYMI

IP II w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej współpracuje obecnie z dwoma beneficjentami systemowymi: Departamentem Pożytku Publicznego w MPiPS (projekt pn. „*Zwiększenie poziomu wiedzy na temat funkcjonowania sektora pozarządowego i dialogu obywatelskiego oraz udoskonalenie umiejętności zarządzania sferą pożytku publicznego*”, realizowany w ramach *Poddziałania 5.4.1*) i Departamentem Dialogu i Partnerstwa Społecznego w MPiPS (projekt pn. „*Poprawa funkcjonowania dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego*”, realizowany w ramach *Poddziałania 5.5.1*). Współpraca ta jest dobrze oceniana przez przedstawicieli wszystkich

zainteresowanych stron, zwłaszcza na poziomie codziennych kontaktów i bezpośrednich relacji pomiędzy opiekunami projektów a przedstawicielami beneficjenta.

W ramach IP II został utworzony Zespół Oceny Projektów Systemowych, który zajmuje się organizacją całego procesu oceny formalnej i merytorycznej wniosków beneficjentów systemowych oraz współpracuje przy ich akceptacji. Wniosek, który nie spełni któregośkolwiek z kryteriów formalnych lub merytorycznych, zostaje zwrócony do poprawy lub uzupełnienia. Przedstawiciele beneficjentów systemowych i IP II nie mieli w tym obszarze rekomendacji do usprawnień - procedury współpracy pomiędzy IP II a beneficjentami systemowymi są jasno określone.

W przypadku projektu 5.5.1 „*Poprawa funkcjonowania dialogu społecznego oraz wzmocnienie instytucji i uczestników dialogu społecznego*”, kilkakrotnie zdarzało się jednak, że beneficjent oczekiwał od IP II podjęcia decyzji, która w ocenie przedstawicieli IP II leżała po stronie beneficjenta, na przykład dotyczącej kwalifikowalności wydatków. Ponieważ dla beneficjenta realizacja projektu była nowym doświadczeniem, oczekiwał od IP II większej liczby konkretnych wskazówek i jednoznacznych odpowiedzi. W tym przypadku, podobnie jak w przypadku relacji pozostałych IP II z beneficjentami systemowymi, widać, że pojawia się trudność związana z odpowiedzialnością za podejmowane decyzje. IP II nie chce wziąć na siebie odpowiedzialności, beneficjent systemowy z kolei nie jest pewien słuszności swoich decyzji, które mogą zostać zakwestionowane podczas kontroli IP II. Jest to trudna sytuacja, generująca napięcia pomiędzy instytucjami. Rozwiązaniem tej kwestii nie jest wprowadzenie zmian systemowych, np. w „*Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*”, ale branie odpowiedzialności za podejmowane decyzje przez przedstawicieli IP II. Pomocne mogłoby być w tej kwestii ustalanie w ramach IP II wspólnego stanowiska w sprawach danej sprawie.

Przedstawiciele beneficjentów zwrócili także uwagę, że czas oczekiwania na odpowiedzi od IP II jest dość długi, przede wszystkim z powodu hierarchiczności podejmowania decyzji w IP II (opiekunowie projektów muszą konsultować decyzje ważne z punktu widzenia realizacji projektu na szczeblu Dyrektora lub Zastępcy Dyrektora Departamentu). Trudności tego typu wskazywane są przez większość przedstawicieli beneficjentów – są one związane z systemem podejmowania decyzji i zarządzania w administracji publicznej. Ich przezwyciężenie jest więc trudne. **Krokiem w kierunku przyspieszenia procesu podejmowania decyzji w sytuacjach kryzysowych są spotkania Dyrektorów poszczególnych Departamentów, przy udziale opiekunów i koordynatorów projektów.** Obecnie takie spotkania odbywają się przede wszystkim w sytuacjach problemowych, np. w projekcie z *Poddziałania 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora*, którego realizacja się opóźniła. Jak mówi jeden z respondentów: *wszelkie problemy są rozwiązywane na bieżąco telefonicznie lub mailowo, zapewnia to ścisłą współpracę opiekuna projektu z beneficjentem. Jeżeli pojawia się duży problem, sytuacja wymagająca podjęcia szybkiej decyzji (...) organizowane są spotkania na szczeblu dyrektorskim IP II z beneficjentem systemowym, przy udziale koordynatora i opiekuna projektu.* (cyt. z wywiadu z przedstawicielem IP II)

Warte podkreślenia w przypadku tych spotkań jest zwłaszcza wspólne uczestnictwo osób z różnych poziomów decyzyjnych, które można wskazać jako dobrą praktykę. Zdaniem przedstawicieli beneficjenta warto także byłoby zorganizować bieżące spotkania opiekuna z zespołami projektowymi, które pozwoliłyby obu stronom lepiej zrozumieć specyfikę ich pracy oraz w sposób regularny i bezpośredni (nie tylko za pomocą wniosków o płatność i kart monitoringowych) monitorować realizację projektu.

Przedstawiciele beneficjentów doceniają natomiast możliwość bezpośredniej współpracy i otwartości IP II na kontakt. Jako dobrą praktykę w tym zakresie wskazano wyznaczenie opiekuna projektu, do którego beneficjenci zgłaszają problemy „techniczne” (z wypełnieniem wniosku o płatność, problemy z załącznikami) jak i merytoryczne związane z bieżącą realizacją projektu. Praca opiekunów w tych obszarach jest oceniana dobrze, zwrócono jednak uwagę, że opiekun nie zajmuje się wszystkimi sprawami związanymi z projektem, co zdaniem przedstawiciela jednego z beneficjentów jest utrudnieniem, *ponieważ tam jest też duże rozwarstwienie, ja nie zawsze wiem, z kim się kontaktować, że ta karta monitorująca to tam, a ta karta to do tej osoby, ponieważ to są różne osoby. Nie jest to jedna osoba, która wszystko zbiera. Mamy opiekuna projektu, który nam doradza, ale nie zajmuje się wszystkim.* (cyt. z wywiadu z przedstawicielem beneficjenta systemowego)

W tej sytuacji rekomendowane jest, aby to opiekun projektu zbierał wszystkie dokumenty od beneficjenta i sam przekazywał je do odpowiednich komórek w IP II – takie rozwiązanie powinno usprawnić współpracę.

WSPÓŁPRACA Z BENEFICJENTAMI KONKURSOWYMI

Na ankietę odpowiedziało 63 z 92 beneficjentów konkursowych⁴⁵. Projektodawcy zostali poproszeni o ocenę współpracy z IP II na etapie przygotowywania i oceny wniosku o dofinansowanie oraz realizacji projektów. Należy stwierdzić, że beneficjenci konkursowi pozytywnie oceniają współpracę z IP II i nie napotykają na większe bariery w realizacji projektów w tym obszarze.

1. Współpraca z IP II na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie.

Beneficjenci zostali poproszeni o ocenę współpracy z IP II na etapie składania i oceny wniosku o dofinansowanie projektu. Jakość dokumentacji konkursowej dobrze i bardzo dobrze ocenia 83% badanych, 17% dało jej ocenę dostateczną (3) na 5-stopniowej skali, nikt nie wskazał odpowiedzi „źle” ani „bardzo źle”, co jest bardzo dobrym wynikiem. Projektodawcy w większości uważają, że dokumentacja została przygotowana w sposób przejrzysty i jasny. Obrazują to poniższe wypowiedzi:

⁴⁵ Ankiety internetowe wysłane do podmiotów realizujących projekty w ramach *Poddziałania 5.4.2 i 5.5.2*. Szczegółowe zestawienie danych z ankiet znajduje się w Załączniku nr 3 i Załączniku nr 4.

- *Jasno i przejrzystość sformułowane Wytyczne konkursowe nie wymagające komentarzy. Czytelny układ. Jasne sformułowania (zwłaszcza w porównaniu z innymi materiałami konkursowymi opracowywanymi przez IP i IP2 w regionach).*
- *Mimo dużego stopnia skomplikowania materiałów związanych z wykorzystaniem środków unijnych materiały konkursowe były na tyle dobrze przygotowane, że nie wymagały dodatkowych wyjaśnień. (cyt. z ankiety)*

Stosunkowo niewielu badanych (39%) podczas przygotowywania wniosków kontaktowało się z Punktem Informacyjnym przy IP II. Jakość uzyskanej tam usługi jest oceniana dobrze – na 3-stopniowej skali 32% respondentów wskazała ocenę 2 (średnio), a 68% - 3 (wysoko). Nikt nie ocenił nisko (nie wskazał oceny „1”) rzetelności uzyskanych w Punkcie informacji, ani uprzejmości pracującej tam osoby.

W zdecydowanej większości przypadków (85% respondentów) wnioski o dofinansowanie zostały, w opinii badanych, ocenione w terminie zgodnym z zasadami wyboru projektów, obowiązującymi w ramach PO KL. Tylko 8 osób wskazało opóźnienia w ocenie wniosku, nie przekraczały one jednak jednego miesiąca. Respondenci dobrze ocenili sposób oceny wniosku przez Komisję Oceny Projektów. Według 48% z nich uzasadnienia punktacji obu oceniających wniosek były wyczerpujące (40% osób nie знаło kart oceny swojego projektu).

81% projektodawców deklaruje, że ich projekty zostały przed podpisaniem umowy skierowane do negocjacji. Większość osób dobrze ocenia proces negocjacji, jako „*realne negocjacje, dzięki którym udało się ustalić ostateczny kształt projektu, zadowolający obie strony*” (71% wskazań)⁴⁶. Tylko 3 osoby zgodziły się ze stwierdzeniem, że „*była to formalność podczas której nie mieliśmy nic do powiedzenia – IP II decydowała o wszystkim*”. W odpowiedziach otwartych respondenci wskazywali, że negocjacje dotyczyły przede wszystkim doprecyzowania informacji zawartych we wnioskach i uzasadnienia lub zmiany wysokości kosztów realizacji projektu. Doceniali elastyczność IP II, kilka sugestii odnosiło się do konieczności lepszego uzasadniania swojego stanowiska przez pracowników Instytucji. Tylko 7 respondentów składało protest w sprawie wyników oceny wniosku o dofinansowanie. W zależności od wyników protestu wnioskodawcy różnie oceniają procedurę: 3 osoby uznały, że protest został rozpatrzony w sposób obiektywny, a 3 pozostałe miały odmienne zdanie.

2. Współpraca z IP II podczas realizacji projektu.

Każdy projekt ma na poziomie IP II swojego opiekuna, co jest bardzo dobrze oceniane przez osoby realizujące projekty – z odpowiedzi otwartych w większości przypadków wynika, że są one zadowolone z kontaktu, zwykle uzyskują potrzebne im informacje. Projektodawcy kontaktują się z IP II przede wszystkim w związku z przygotowywaniem wniosków o płatność (79% wskazań).

⁴⁶ Warto pamiętać, że są to opinie osób, które obecnie realizują projekty, więc ich wnioski o dofinansowanie zostały ostatecznie przyjęte.

Ogólnie projektodawcy dość dobrze oceniają współpracę w IP II. Stosunkowo najlepiej oceniana jest łatwość nawiązania kontaktu z I PII (73% osób ocenia ją dobrze lub bardzo dobrze), najgorzej, ale nadal dość dobrze – terminowość przekazywania przez IP II środków finansowych na realizację projektu (11% osób ocenia ją źle). Szczegółowe wyniki oceny w poszczególnych obszarach przedstawia poniższa tabela.

Tabela 12 Ocena funkcjonowania IP II dla Działania 5.4 i 5.5 przez projektodawców konkursowych

Jak ogólnie ocenia Pan/i współpracę z IP II we wskazanych poniżej obszarach?	Bardzo źle 1	Źle 2	Dostatecznie 3	Dobrze 4	Bardzo dobrze 5
Łatwość nawiązania kontaktu z IP II.	-	-	13%	60%	26%
Szybkość odpowiedzi na pytania i przekazywania informacji.	-	4%	28%	43%	24%
Jakość udzielanych odpowiedzi i informacji (jasność, kompletność odpowiedzi).	-	4%	15%	45%	35%
Terminowość zatwierdzenia wniosku o płatność.	-	2%	24%	49%	25%
Terminowość przekazywania środków finansowych na realizację projektu.	-	11%	25%	49%	15%

Połowa projektodawców, którzy wypełnili ankietę, napotkała w trakcie realizacji projektów na problemy, o których informowała swoją IP II. Wszystkie te osoby stwierdziły, że opiekun projektu podjął z nimi współpracę przy rozwiązywaniu trudności.

W ostatniej części ankiety respondenci zostali poproszeni o wskazanie obszarów i sposobów działania IP II, które są dla nich szczególnie ważne podczas realizacji projektów. Główne sugestie dotyczyły następujących kwestii:

- Wyznaczenie opiekuna do projektu jest dobrze odbierane przez zdecydowaną większość respondentów. Jakość pracy opiekuna jest generalnie wysoko oceniana, kilka osób wskazało na problem, jakim jest brak „decyzyjności” opiekunów projektu:
Istotne jest aby opiekunowie projektu byli bardziej decyzyjni i mogli w większym stopniu samodzielnie podejmować decyzje. Nasze doświadczenia pokazują, iż opiekun to trochę osoba do kontaktu, której zadaniem jest przekazanie informacji dalej. Rzadko bywa, aby opiekun w bezpośredniej rozmowie mógł podać nam konkretną odpowiedź czy rozwiązanie problemu, zawsze na odpowiedź musimy czekać, gdyż potrzebne są konsultacje na wyższym szczeblu. (cyt. z ankiety)
- Utrudnieniem był dla niektórych projektodawców często zmieniający się opiekun projektu (związane jest to z rotacją kadry), brak zastępstwa w przypadku choroby opiekuna lub różne informacje płynące od różnych osób w IP II.
- Szczególnie ważna dla małych podmiotów, które nie mają innych źródeł finansowania i tracą płynność finansową, jest terminowość przekazywania środków na konto organizacji i szybkie zatwierdzanie wniosków o płatność.
- Dobra praktyką są kontakty robocze z beneficjentami i możliwość uzyskania informacji telefonicznej lub poprzez e-mail. Projektodawcy oczekują jednak, że informacje przekazywane różnymi kanałami będą spójne, a decyzje wpływające na realizację projektu będą miały formę pisemną.

PODSUMOWANIE:

System zarządzania w IP II jest przejrzysty i skuteczny w szczególności w obszarach: podejmowania decyzji, promocji i informacji, komunikacji wewnątrz IP II, zasobów ludzkich. Kluczowe z tego punktu widzenia wydaje się – zaangażowanie dyrekcji i pracowników IP II, orientacja na beneficjenta konkursowego i systemowego.

Prace IP II w dużym stopniu postępują zgodnie z założonymi terminami, w szczególności jeśli chodzi o weryfikację wniosków o płatność, ocenę formalną i merytoryczną wniosków, proces negocjacji. Opóźnienie w realizacji jednego z zadań projektu systemowego jest postrzegane przez pracowników IP II i beneficjenta systemowego jako „urealnienie harmonogramu”, które nie będzie miało wpływu na osiąganie efektów *Priorytetu V*. Spostrzeżenie to budzi niepokój o tyle, że rekomendacje z projektu systemowego mają wpływ na przygotowanie i ogłoszenie konkursu przez IP II w *Poddziałaniu 5.4.1 Rozwój dialogu obywatelskiego*. Konkurs nie został ogłoszony zgodnie z pierwotnym założeniem w 2009 r., co może się przełożyć trudność w terminowym osiągnięciu efektów.

Tabela 13 Mocne i słabe strony funkcjonowania IP II dla *Działania 5.4 i 5.5*

Kluczowe mocne strony	Kluczowe słabe strony
Struktura	
Wydzielenie w ramach IP II dwóch niezależnych Wydziałów odpowiedzialnych za wdrażanie Działania 5.4 <i>Rozwój potencjału trzeciego sektora</i> i 5.5 <i>Rozwój dialogu i partnerstwa społecznego</i> .	_____
Organizowanie spotkań pracowników obu Wydziałów przy udziale Dyrekcji umożliwia ujednolicenie procedur postępowania i wpływa na wzrost efektywności zarządzania.	
Współpraca z beneficjentami	
Wysoki poziom satysfakcji beneficjentów konkursowych ze współpracy z IP II, stosunkowo mała liczba projektów przypadająca na opiekuna (do 20, w porównaniu do ponad 60 w poprzednim okresie programowania).	Z perspektywy beneficjentów systemowych częsty brak jednoznacznego stanowiska i długi czas oczekiwania na podjęcie decyzji przez IP II.
Kadra	
Duży potencjał merytoryczny wynikający z realizacji projektów w okresie programowania 2004-2006.	Nie zawsze spójne informacje przekazywane beneficjentom konkursowym przez przedstawicieli różnych „komórek” IP II.
Monitoring efektywność i jakość działania IP II	
Przeprowadzenie audytu wewnętrznego, także na poziomie IP II.	Brak bieżącego monitoringu jakości pracy IP II.

Obszar III Ocena spójności systemu instytucjonalnego wdrażania *Priorytetu V* PO KL.

Wnioski przedstawione w niniejszym rozdziale zostały opracowane przede wszystkim na podstawie analizy dokumentów, a także wywiadów z przedstawicielami Instytucji Zarządzającej, Instytucji Pośredniczących II stopnia oraz panelu ekspertów. W rozdziale podjęto próbę oceny spójności systemu instytucjonalnego wdrażania *Priorytetu V* PO KL i wskazania obszarów wymagających zmian.

KLUCZOWE WNIOSKI

- ✓ **Trudności systemowe związane z osiągnięciem celów *Priorytetu V* to:**
 - Brak jednej strategii wdrażania *Priorytetu V*.
 - Brak identyfikacji kluczowych „aktorów” i „czynników”, mających znaczenie przy działaniach na rzecz realizacji celów i efektów.
 - Wielość dokumentów o charakterze strategicznym, powstających w różnych okresach i dotyczących poszczególnych wycinków polityki krajowej,
 - Brak jednoznacznego wskazania podmiotu, który mógłby być odpowiedzialny za wypracowanie strategii wdrożenia *Priorytetu V*
 - Ograniczenie czasowe okresu programowania
- ✓ **W tej sytuacji rekomendowane jest:**
 - Opracowanie przez poszczególne resorty strategii wdrażania danego Działania *Priorytetu V* z uwzględnieniem wytycznych wypracowanych w ramach np. raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, prac Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nad uproszczeniem dokumentów strategicznych.
 - Wypracowanie wspólnej matrycy projektów, z odniesieniem ich do konkretnych celów i efektów *Priorytetu V*
 - Nadanie politycznego priorytetu projektom realizowanym w poszczególnych resortach.

Czy szczegółowe zapisy *Priorytetu V* POKL dotyczące m.in. rodzajów oraz trybów wsparcia gwarantują osiągnięcie celów przed nimi stawianych?

Rodzaje i tryby wsparcia przewidziane w PO KL przyczyniają się do osiągnięcia celów *Priorytetu V*, ale go nie gwarantują. Przeprowadzona analiza pozwoliła określić następujące rekomendacje w tym obszarze:

- Działania konkursowe realizowane z *Poddziałania 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego* w zakresie wspierania poradnictwa prawnego oraz wdrażania mechanizmów nadzoru obywatelskiego powinny być poprzedzone projektem systemowym, w ramach którego

dokonano by zdefiniowania potrzeb związanych z poradnictwem prawnym i nadzorem obywatelskim.

- Należy rozważyć modyfikację trybów wsparcia w przypadku kilku projektów systemowych i uzupełnienie ich w pewnych zakresach projektami konkursami, w szczególności tam, gdzie doświadczenie i kompetencje podmiotów innych niż beneficjent systemowy są znaczne i mogą przynieść wartość dodaną (wykorzystanie już istniejącej bazy wiedzy i dodatkowych środków). I tak wskazać należy następujące modyfikacje:

- Projekt Ministerstwa Sprawiedliwości, pn. „Ułatwianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości” (Działanie 5.3) w zakresie promocji, programów edukacyjnych i informacyjnych;
- Projekty: KPRM pn. „Wdrożenie strategii szkoleniowej” (Poddziałanie 5.1.1) i MSWiA pn. „Pomoc doradcza i szkolenia w zakresie etyki i unikania konfliktu interesu w samorządzie terytorialnym” (Poddziałanie 5.2.2) w obszarze doradztwa i szkoleń z zakresu etyki i unikania konfliktu interesu w administracji rządowej i samorządowej;
- Projekt Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, pn. „Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych” dotyczący wzmacniania mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych. Mimo że projekt ten jest realizowany w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi, to jednak w uzupełnieniu do niego należałoby rozważyć przeprowadzenie konkursu dla organizacji pozarządowych, podejmujących działania z zakresu kreowania polityk publicznych.

W jakim stopniu opracowany system wdrażania *Priorytetu V* umożliwia osiągnięcie celów *Priorytetu* oraz skuteczne i efektywne wydatkowanie środków?

Pamiętając o zastrzeżeniach dotyczących sposobu sformułowania celów i efektów, **sytuacja, gdy w realizację *Priorytetu* zaangażowane są prawie wszystkie instytucje odgrywające kluczową rolę w obszarach tematycznych, np. Kancelaria Premiera Rady Ministrów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, istotnie sprzyja realizacji jego celów.**

Eksperti oraz przedstawiciele IP II mówili o **kilku trudnościach systemowych związanych z osiąganiem celów *Priorytetu V*:**

- **Brak jednej strategii wdrażania *Priorytetu V*.** Jest to tym ważniejsze, że monitorowane obecnie w PO KL wskaźniki są głównie wskaźnikami produktu i w niewielkim stopniu określają zmianę, jaka ma zajść dzięki realizacji *Priorytetu V*. Konsekwencja tego jest

fakt, że beneficjenci systemowi często przygotowują projekty biorąc pod uwagę nie tyle zmiany, jakie mają zająć na skutek realizacji danego projektu, ile przede wszystkim określenie zadań, które pozwolą im na osiągnięcie zakładanych wskaźników na poziomie produktu. Wskaźniki produktu zapisane w PO KL oczywiście muszą zostać osiągnięte, jednak w opinii osób badanych i ekspertów biorących udział w panelu jest to niewystarczające.

- **Brak identyfikacji kluczowych „aktorów” i „czynników” mających znaczenie przy działaniach na rzecz realizacji celów i efektów.** Ważne jest przy tym identyfikowanie nie tylko „aktorów” i „czynników”, które będą miały swoją rolę we wdrażaniu *Priorytetu V*, ale też tych, które takiej roli nie mają, ale są kluczowe dla osiągnięcia niektórych celów i efektów niezależnie od działań w ramach *Priorytetu V*.

Jako przykład, w ramach **efektu 1** *Uproszczenie krajowych aktów prawnych* można wskazać następujące czynniki:

- o rola Parlamentu w reformie regulacji i uproszczeniu krajowych aktów prawnych (w szczególności Komisja Sejmowa „Przyjazne Państwo”, mająca założenia zbieżne z efektem 1 *Uproszczenie krajowych aktów prawnych*),
- o inicjatywy dotyczące reformy regulacji i zasad konsultacji podejmowane w środowisku pozarządowym,
- o inicjatywy Programu „Sprawne Państwo” Ernst&Young (np. „Obserwatorium legislacyjne”),
- o znaczenie innych mechanizmów finansowych (Mechanizm Norweski, Mechanizm Szwajcarski i inne).

Co prawda, taka identyfikacja znajduje się szczerunkowo w niektórych dokumentach strategicznych (w szczególności *Krajowy Program Reform* i związany z nim *Dokument Implementacyjny KPR*), natomiast brak takiej precyzji w samych dokumentach związanych z PO KL. Różne czynniki i różne mechanizmy grantowe oddziałują na podobne obszary życia publicznego. Ważne jest, by w ocenie postępów programu i planowaniu działań uwzględniać wpływ tych czynników i mechanizmów.

Kolejnym przykładem jest **efekt 12** *Zmniejszenie o 20% liczby spraw rozpatrywanych przez sądy w terminie powyżej 12 miesięcy poprzez poprawę procesów zarządzania w wymiarze sprawiedliwości*. Na osiągnięcie tego efektu wpływają na to nie tylko działania zawarte w projektach Ministerstwa Sprawiedliwości z *Działania 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej* tj. diagnozy związane z wymiarem sprawiedliwości, szkolenia, ułatwienie dostępu do sądu, modernizacja zarządzania wymiarem sprawiedliwości, ale też - a nawet przede wszystkim:

- o uchwalona jeszcze przed przyjęciem PO KL regulacja ustawowa związana ze środkiem skarżenia na przewlekłość,
- o zmiany w funkcjonowaniu prokuratury,

- o reformy procedur cywilnej i karnej likwidujące niektóre zidentyfikowane czynniki przewlekłości,
- o reforma zawodów prawniczych,
- o zwiększenie dostępu do pomocy prawnej,
- o usprawnienie pracy biegłych sądowych.

Obserwacja zmian w tym obszarze, uwzględniająca wszystkie ww. czynniki, pozwoliłaby na skuteczną weryfikację szans osiągnięcia zamierzonego efektu i ewentualnie służyłaby modyfikacji realizowanych lub planowanych projektów.

Przeprowadzenie opisywanej identyfikacji (ujętej np. w formie tabelarycznej dla poszczególnych celów i efektów), która byłaby corocznie aktualizowana przy tworzeniu Planów Działania, byłoby na pewno użytecznym narzędziem śledzenia stanu i perspektyw realizacji Programu. Jest to istotne, ze względu na dynamikę zmian w obszarach objętych Priorytetem V. Pojawiają się nowe inicjatywy, istotne reformy (np. reformą ustroju sądów powszechnych, prace nad zmianami w procedurze legislacyjnej, prace prowadzone w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dotyczące różnych strategii funkcjonujących w państwie), nowe dokumenty strategiczne odnoszące się wprost do obszarów objętych Priorytetem V (chodzi tu o raport Zespołu Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów „Polska 2030”).

Jest to też istotne ze względu na ewaluację końcową Priorytetu V PO KL. Pozwoli to, bowiem oszacować wynik netto interwencji tego Priorytetu. By ocenić efekty netto, konieczne jest odjęcie zmian, które zaszłyby również bez interwencji publicznej i które nie są jej przypisane, jako że przyczyniły się do nich czynniki zewnętrzne⁴⁷. Opracowanie matrycy „aktorów kluczowych” oraz czynników wpływu pozwoli zbadać, w jakim stopniu skutki interwencji - produkty, rezultaty i efekty – zaistniałyby i tak bez realizacji projektów podjętych w ramach Priorytetu V.

- **Wielość dokumentów o charakterze strategicznym, powstających w różnych okresach i dotyczących poszczególnych wycinków polityki państwa, brak jednej strategii rozwoju na poziomie krajowym, w oparciu o którą można by skonstruować politykę wdrażania Priorytetu V.** Obecnie tym dokumentem, wg ekspertów, może być dokument „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, a w szczególności rozdział „Wyzwanie 9. Sprawne Państwo”. Na poziomie ogólnych założeń ta część strategii jest zbieżna z diagnozami i celami Priorytetu V. Zgodnie z nią najważniejsze obszary wymagające intensywnych działań to:

- o efektywność instytucji i ich rozliczalność,
- o planowanie i proces stanowienia prawa,
- o system wymiaru sprawiedliwości,

⁴⁷ Patrz definicja Efektu netto (*Net effect*):

http://www.ewaluacja.gov.pl/Sloownik/Strony/sloownik_efekt_netto.aspx

- o usługi publiczne rozumiane jako systemy kreowania i dystrybucji dóbr publicznych,
- o komunikacja i dialog.

Wg rekomendacji ekspertów, budując strategię wdrażania *Priorytetu V*, warto byłoby się oprzeć o ten właśnie dokument.

- **Brak jednoznacznego wskazania podmiotu, który mógłby być odpowiedzialny za wypracowanie strategii wdrożenia *Priorytetu V* i ujednolicenie jej z jednym dokumentem strategicznym.** Podczas badania wskazywano na możliwości i ograniczenia w tym względzie dwóch podmiotów: Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Kancelarii Premiera Rady Ministrów. Przeprowadzone badania pokazały, że w opinii badanych Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako resort nie ma prerogatyw, aby inicjować zmiany w obszarze zainteresowania *Priorytetu V*. Jak powiedział jeden z badanych,

MRR nie jest naturalnym gospodarzem reformy administracji (cyt. z wywiadu z przedstawicielem IZ).

Jednocześnie, w ocenie badanych i ekspertów biorących udział w panelu, nie ma instytucji, która byłaby tu właściwa – zarówno Kancelaria Prezesa Rady Ministrów jak i pozostałe resorty włączone w proces wdrażania *Priorytetu* mają swoje obszary działania, wszystkie istotne z punktu widzenia celów *Priorytetu*.

- Ograniczenie czasowe okresu programowania powoduje, że konieczne jest szybkie działanie w celu wypracowania strategii wdrażanie *Priorytetu V*. Opracowanie centralnej strategii jest (w kontekście wyżej wymienionych trudności) procesem długotrwałym.

W tej sytuacji rekomendowane jest:

- **Opracowanie przez poszczególne resorty strategii wdrażania danego Działania *Priorytetu V* z uwzględnieniem wytycznych wypracowanych w ramach np. raportu „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, prac Ministerstwa Rozwoju Regionalnego nad uproszczeniem dokumentów strategicznych.**
- **Wypracowanie wspólnej matrycy projektów, z odniesieniem ich do konkretnych celów i efektów *Priorytetu V*. Należy ponownie przeanalizować efekty oraz przyporządkować im na nowo wskaźniki produktu i rezultatu. Szczególną uwagę, podczas przygotowywania Planów Działania i projektów systemowych, należy zwrócić na rolę wskaźników rezultatu zapisanych w PO KL.**

Dla skutecznej realizacji celów „Dobrego rządzenia” konieczne jest nadanie politycznego priorytetu projektom realizowanym w poszczególnych resortach. W obszarze zmiany funkcjonowania administracji skuteczność prowadzonych działań zależy bowiem od decyzji na poziomie politycznym wszystkich zaangażowanych podmiotów.

Czy w Priorytecie V zachodzi proces adresowania wsparcia do niewłaściwych instytucji, niesprzyjający realizacji efektów „Dobrego rządzenia”?

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że zestaw instytucji zaangażowanych w realizację *Priorytetu V* obejmuje instytucje ważne dla obszaru tematycznego *Priorytetu V*. Wszystkie instytucje zaangażowane na poziomie IP II mają swoją rolę w obszarze „Dobrego Rządzenia” i ich przyporządkowanie do poszczególnych Działań jest trafne.

Dokładna analiza opisów projektów zawartych w Planach Działania wskazuje jednak, że **w przypadku trzech efektów potrzebne jest dodatkowe „wzmocnienie” ich realizacji poprzez włączenie dodatkowych podmiotów zaangażowanych we wdrażanie.** Są to:

Efekt 1 - Uproszczenie krajowych aktów prawnych.

Symptomatyczne jest, że do tego efektu przypisuje się głównie działania dotyczące reformy regulacji i szkoleń legislacyjnych. Bezpośrednio dotyczy go projekt Rządowego Centrum Legislacji, realizowany w ramach *Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej* oraz projekt „*Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów*” realizowany przez Ministerstwo Gospodarki w ramach *Działania 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*. Warto zauważyć, że projekt MG skupia się na regulacjach związanych z przedsiębiorczością, a w efekcie 1 nie ma *expressis verbis* takiego ograniczenia. Efekt ten dotyczy powszechnie obowiązujących przepisów nie tylko w ramach prawa gospodarczego, ale i administracyjnego. **W tej sytuacji warto rozważyć silniejsze niż dotychczas zaangażowanie na rzecz realizacji tego efektu instytucji odpowiedzialnych ogólnie za proces legislacyjny (Rada Legislacyjna oraz Rządowe Centrum Legislacji) a także partnerów społecznych (np. Polskie Towarzystwo Legislacyjne).**

Efekt nr 2 - Usprawnienie systemu wdrażania dyrektyw UE.

W dokumentach programowych nie został precyzyjnie zdefiniowany system wdrażania dyrektyw, nie wskazano kluczowych jego elementów. Do realizacji tego efektu przyczyniają się projekty realizowane w ramach *Działania 5.1*, zwłaszcza projekt „*Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*” realizowany przez Rządowe Centrum Legislacji i KPRM. Zdecydowanie co najmniej tak ważną rolę jak wymienione instytucje powinien odgrywać **Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (od 2010 r. funkcjonujący w strukturze Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako Departament Komitetu ds. Europejskich)**. Odgrywa on kluczową rolę w implementacji prawa europejskiego i wzmocnieniu udziału Polski w tworzeniu prawa unijnego (wydał m.in. dokument „*Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii*”).

Europejskiej w polskim prawie krajowym”). **Rekomenduje się włączenie tego podmiotu do systemu wdrażania jako beneficjenta systemowego.**

Efekt 13 - Wzrostu efektywności mechanizmów konsultacyjnych i współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie stanowienia i realizacji polityk publicznych i regulacji prawnych.

Wątek konsultacji i partycypacji przewiduje się w wielu projektach we wszystkich Działaniach, zdecydowanie jednak większy nacisk położony jest w nich na wzmocnienie administracji publicznej. Wydaje się, że znacznie zwiększyłyby szanse uzyskania tego efektu wzmocnienie też instytucji pozarządowych o charakterze „think-tank”, które zdolne są współkreować politykę publiczną. Bez aktywnego i praktycznego udziału takich organizacji nie ma szans na rzeczywistą realizację tego efektu. Nie wystarczy tu samo partnerstwo organizacji pozarządowych przy projektach systemowych realizowanych przez administrację publiczną. **Rekomendowane jest przygotowanie konkursu dedykowanego organizacjom typu „think-tank”, który obejmowałby projekty dotyczące wypracowywania propozycji rozwiązań systemowych lub modernizacyjnych.**

Czy realizacja danego typu wsparcia (tzn. wdrażanie poszczególnych Działań „Dobrego rządzenia”) w ramach Priorytetu V jest zawsze realizowane przez właściwą ku temu instytucję?

Wszystkie instytucje wdrażające poszczególne Działania „Dobrego rządzenia” są właściwe.

Badanie pozwoliło zdiagnozować przenikanie się kompetencji i działań instytucji realizujących następujące projekty w obszarze reform regulacji dot. prawa powszechnego: Działanie 5.1 (projekt Rządowego Centrum Legislacji „*Promowanie i wdrażanie programów udoskonalania i ujednolicania technik legislacyjnych w urzędach obsługujących organy władzy publicznej*”) i projekt KPRM „*Specjalistyczne szkolenia z zakresu praktycznych aspektów uczestnictwa polskiej administracji rządowej w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*”) i Działanie 5.3 (projekt Ministerstwa Gospodarki „*Reforma procesu stanowienia prawa i upraszczania obowiązujących przepisów*”).

Aby proces wdrażania projektów w obszarze reformy regulacji był spójny i jednolity jedna instytucja powinna pełnić rolę kluczową i nadzorczą, wyznaczać kierunki działania, a w kontekście PO KL łączyć projekty dotyczące reform w procesie stanowienia prawa. Najbardziej do tego predestynowana jest **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów z podległym Premierowi - Rządowym Centrum Legislacji**, którego zadaniem jest dbanie o spójność systemu polskiego prawa i prawidłowy przebieg procesu legislacyjnego. **W związku z tym, należy zastanowić się nad skupieniem w ramach Działania 5.1 Wzmocnienie potencjału administracji rządowej, kolejnych projektów realizujących efekty odnoszące się do reformy regulacji w obszarze prawa powszechnego.**

Czy zaangażowane we wdrażanie *Priorytetu V* instytucje w pełni wykorzystują swój potencjał?

Jeżeli chodzi o potencjał poszczególnych instytucji zaangażowanych we wdrażanie *Priorytetu V* to pomimo generalnie pozytywnych ocen, wynikających z indywidualnych wywiadów pogłębionych oraz badań ankietowych przeprowadzonych wśród beneficjentów konkursowych, to biorąc pod uwagę problem opóźnień we wdrażaniu *Priorytetu V* można wnioskować, że potencjał ten nie jest w pełni wykorzystywany ani na poziomie IP II ani na poziomie beneficjenta systemowego. Instytucje te dysponują bowiem rozbudowanym aparatem analitycznym i obsługi administracyjnej, wobec czego reakcja na opóźnienia i działania naprawcze powinny być znacznie szybsze i aktywniejsze. Wydaje się też, że w większym stopniu instytucje wdrażające *Priorytet V* powinny wykorzystywać swój aparat analityczny do oceny sytuacji w obszarze, w którym działają w kontekście celów i efektów *Priorytetu*, tak aby odpowiednio szybko reagować i modyfikować projekt. W dokumentacji rzadko da się zauważyć taką refleksję.

Przykładem instytucji, która nie wykorzystuje w pełni swojego potencjału jest Ministerstwo Sprawiedliwości, realizujące projekty w ramach *Działania 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*. Opóźnienia w wypadku tej instytucji są znaczące. Równolegle do projektów w ramach PO KL toczą się prace nad reformą ustroju sądów powszechnych, która może mieć fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie projekty realizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości zawierają elementy diagnostyki i badań, zlecanych na zewnątrz, co opóźnia ich realizację. Ministerstwo dysponuje fachowcami w dziedzinach, w których są dokonywane diagnozy, którzy na pewno częściowo mogliby te prace wykonać w ramach zadań Ministerstwa. Wspomnieć też trzeba w tym miejscu również o jednostce badawczej - Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, podległej Ministerstwu, której zadaniem jest właśnie wykonywanie badań i analiz służących wymiarowi sprawiedliwości.

Czy i jeśli tak, to na ile zakresy poszczególnych projektów wdrażanych przez różne IP II pokrywają się i jaki to ma wpływ na osiągnięcie efektów *Priorytetu V*

Najczęściej pokrywanie się zakresów tematycznych obserwować można w projektach systemowych dotyczących rozwoju konsultacji społecznych, mechanizmów partycypacji, współpracy administracji z partnerami społecznymi, itd. Powoduje to rozproszenie sił i środków i częściowe powielanie pracy oraz obniżenie efektywności realizacji *Priorytetu V*. **Rekomendowane jest spojrzenie horyzontalne, aby podobne działania kumulować i wspólnie wykorzystywać zdobywaną wiedzę i doświadczenia. Zdaniem Ewaluatora dbać o to powinny następujące instytucje: IP II, IZ oraz Komitet Monitorujący PO KL w konsultacji z Grupą ds. Dobrego Rządzenia.**

Najważniejsze zidentyfikowane obszary pokrywania się zakresów tematycznych poszczególnych projektów to:

■ mechanizmy partycypacyjne

Problematykę tą obejmuje projekt systemowy, pn. *„Wzmacnianie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”*, którego beneficjentem systemowym jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (*Działanie 5.3*).

Realizacja tego projektu rozpoczęła się w 2009 r. W Planie Działania na 2009 r. zapisano: stworzenie mechanizmu oceny i monitoringu gmin pod względem wskaźników partycypacji, przeszkolenie animatorów partycypacji, identyfikacja narzędzi diagnostycznych, przygotowanie strony internetowej. Na 2010 r. zaplanowano m.in.: identyfikację modeli partycypacji społecznej występujących w kraju i za granicą, raport nt. optymalnych modeli partycypacji społecznej, diagnoza partycypacji społecznej, przeprowadzenie szkoleń dla edukatorów, animatorów i doradców. Najważniejszym efektem realizacji projektu będzie wdrożenie mechanizmów partycypacyjnego kreowania i realizacji polityk i strategii na poziomie lokalnym.

W projekcie obecny jest silnie rozbudowany element diagnostyczny i badawczy. Stwierdzić trzeba, że działania zaplanowane w projekcie są bardzo zbieżne z projektem systemowym Departamentu Pożytku Publicznego w MPiPS, pn. *„Zwiększenie poziomu wiedzy na temat funkcjonowania sektora pozarządowego, dialogu obywatelskiego oraz doskonalenie umiejętności zarządzania sferą pożytku publicznego”*, realizowanym w ramach *Poddziałania 5.4.1* i dotyczącym wypracowania standardów współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz upowszechniania współpracy w zakresie uzgadniania polityk publicznych pomiędzy administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi – tu również obecne jest prowadzenie diagnoz, badań i analiz obejmujących mechanizmy partycypacyjne.

■ konsultacje społeczne

Problematyka ta pojawia się przede wszystkim w projektach realizowanych w ramach *Działania 5.4* (projekty systemowe DPP w MPiPS, pn. *„Zwiększenie poziomu wiedzy na temat funkcjonowania sektora pozarządowego, dialogu obywatelskiego oraz doskonalenie umiejętności zarządzania sferą pożytku publicznego oraz „Indeks współpracy – wypracowanie i upowszechnienie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi”*), oraz *Działania 5.5* (projekt systemowy Departament Dialogu i

Partnerstwa Społecznego w MPiPS, pn. „*Studia i analizy na temat dialogu społecznego..., upowszechnianie współpracy w zakresie uzgadniania polityk publicznych pomiędzy administracją publiczną i partnerami społecznymi, wsparcie partnerów społecznych...*”), realizowany w latach 2008-2009 w ramach *Poddziałania 5.5.1*, dotyczący wzmocnienia współpracy administracji z partnerami społecznymi i organizacjami dialogu obywatelskiego, ale pojawia się też w projektach kierowanych do administracji rządowej w ramach *Działania 5.1* (projekt KPRM, pn. „*Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich*”), jak również we wspomnianym już projekcie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, pn. „*Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych*” (*Działanie 5.3*).

■ usprawnienia w zarządzaniu

Pojawiają się przede wszystkim w projektach kierowanych do administracji rządowej (projekty KPRM: „*Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej Akademia Zarządzania Publicznego*” oraz „*Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej*”, realizowane w *Działaniu 5.1*), i samorządowej (projekty MSWiA: „*Szkolenia ogólne i specjalistyczne (stacjonarne) dla kadr urzędów administracji samorządowej Akademia Liderów Samorządowych*” oraz „*Wdrażanie usprawnień zarządczych w administracji samorządowej na poziomie całej organizacji, w tym w zakresie zarządzania jakością lub oceny poziomu funkcjonowania i rozwoju urzędów i w wybranych aspektach jej funkcjonowania*”, realizowane w ramach *Działania 5.2*). Co prawda grupy docelowe w wymienionych wyżej projektach są różne, dotyczą one jednak zbieżnych ze sobą tematów szkoleń (w szczególności dotyczących nowoczesnych narzędzi i metod zarządzania publicznego - możliwość wzajemnego wykorzystania materiałów i doświadczeń) i stosowanych narzędzi (np. powszechnego modelu samooceny CAF, systemów oceny jakości – możliwość wspólnego diagnozowania potrzeb, korzystania z podobnych analiz lub ekspertyz). Zasadne jest więc wzmocnienie mechanizmu współpracy w ramach tych dwóch projektów, by wspólnie korzystać z materiałów, analiz, badań czy doświadczeń.

■ analizy związane z korupcją i problematyką konfliktu interesu

W projektach kierowanych do administracji rządowej (projekt KPRM, pn. „*Wdrożenie strategii szkoleniowej*”, realizowany w ramach *Poddziałania 5.1.1*), jak i do administracji samorządowej (projekt MSWiA, pn. „*Pomoc doradcza i szkolenia w zakresie etyki i unikania konfliktu interesu w samorządzie terytorialnym*”, realizowany w ramach *Poddziałania 5.2.2*) pojawiają się wątki związane z działaniami antykorupcyjnymi,

przejrzystością, konfliktem interesu. Z powodzeniem część z analiz programów można zrobić wspólnie lub można wykorzystać już powstałe analizy, dokumenty i dobre praktyki. Na marginesie zauważyć trzeba silny nacisk na szkolenia dotyczące problematyki korupcyjnej. Nie negując ich sensowności, wydaje się jednak, że zdecydowanie większy nacisk powinien być położony na wypracowanie i wdrożenie procedur i zasad postępowania, które stanowiłyby przejrzyste i użyteczne narzędzie, regulujące postępowanie w sytuacjach korupcyjnych.

IV Tabela kluczowych wniosków i rekomendacji⁴⁸

L.p.	Zagadnienie badawcze	Wyniki badań w tym plusy i obszary problemowe	Jaka zmiana powinna być dokonana/ pożądany stan	Co należy zrobić, aby osiągnąć pożądany stan?	Kto powinien wdrożyć daną zmianę, na jakim szczeblu powinna ona zajść?
Obszar I					
Ocena stopnia realizacji celów i efektów zapisanych dla Priorytetu V PO KL					
1	Trafność projektów w stosunku do efektów Priorytetu V	Projekty systemowe nie są w sposób jednoznaczny przypisane do odpowiednich efektów.	W ramach Priorytetu V PO KL powinno nastąpić przypisanie projektów przygotowywanych w ramach poszczególnych działań do konkretnych efektów	1. Opracowanie „matrycy logicznej” już realizowanych projektów, opisującej logikę zmian mających zajść dzięki wdrożeniu Priorytetu V (od celów ogólnych, poprzez cele szczegółowe, rezultaty i wskaźniki) 2. Każdy z celów i rezultatów powinien mieć opracowaną siatkę aktorów i czynników wpływających na ich realizację lub zagrażających tej realizacji. 3. W kolejnych Planach Działania przypisywanie projektów do efektów.	IZ POKL
2	Rezultaty zapisane we wnioskach o dofinansowanie projektów systemowych, a efekty PO KL	W zapisach projektowych złożonych do realizacji w części wniosku opisującej rezultaty projektu dominują zapisy na poziomie produktu, np. przeszkolenie „x” osób, opracowanie diagnozy, raportu. Efekty PO KL, do których dane projekty się odnoszą określone są na poziomie rezultatu czyli zaistniałej zmiany.	Określenie efektów projektu na poziomie rezultatów a nie tylko produktów.	1. Szkolenie projektodawców systemowych w zakresie logiki projektowej, 2. Szkolenie członków KOP oraz ekspertów z zakresu wiedzy i umiejętności z zakresu metodologii planowania i wdrażania, zwłaszcza w zakresie odpowiedniego formułowania rezultatów.	IP II IZ PO KL / IP II
3	Grupy docelowe	Po przeprowadzeniu analizy nie	Włączenie większego zakresu grup odbiorców do	1. Wpisanie do Planu Działania na 2011 rok do	IP II

⁴⁸ W tabeli umieszczono tylko kluczowe rekomendacje. Pozostałe wnioski i rekomendacje znajdują się w tekście raportu.

		zidentyfikowano grupy, która „zbędnie” jest włączona w system objęty Priorytetem V. Istnieją grupy ważne dla realizacji efektów Priorytetu nie objęte jego działaniem.	konkursów grantowych realizowanych w ramach Poddziałania 5.2.3	Poddziałania 5.2.3 obejmującego projekty konkursowe skierowane na podnoszenie kompetencji kadr służb publicznych, następujących grup: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Zamówień Publicznych, Prokuratura Generalna	
4	Źródła opóźnień w projektach - zarządzanie projektami w administracji rządowej	Brak korelacji pomiędzy zarządzaniem w administracji publicznej a zarządzaniem projektami, problemy z wprowadzeniem pracy metodą projektową w administracji publicznej, głównie rządowej. Projekty są traktowane przez instytucje administracji rządowej jako dodatkowe zadanie, a nie jako narzędzie Pracy.	Zintegrowanie projektów z systemem zarządzania instytucją - projekt ma być narzędziem / sposobem działania, a nie dodatkowym zadaniem	1. Wypracowanie i wdrożenie podręcznika zarządzania projektami przez wszystkich beneficjentów systemowych uwzględniające wybraną metodologię, np. PRINCE 2, PM BOOK, PCM. 2. Szkolenie projektodawców systemowych z zakresu wybranej metodologii zarządzania projektami. 3. Szkolenie projektodawców systemowych z narzędzi informatycznych wspomagających zarządzanie projektami np. MS Project. 4. Szkolenia z zakresu metodologii zarządzania projektami także dla przedstawicieli IP II w celu wypracowania wspólnego rozumienia logiki projektowej przez projektodawców i przedstawicieli IP II.	Beneficjenci systemowi Priorytetu V PO KL, pracownicy IP II

5	Źródła opóźnień w projektach - zasoby kadrowe projektodawców systemowych	Mała liczebność kadry projektowej, nieadekwatna do rozmiarów projektu, powoduje duże obciążenie pracą, co wpływa na jakość realizacji projektów W większości brak przygotowania kadry niższego szczebla z zakresu zarządzania dużymi projektami.	Wzmocnienie ilościowe i jakościowe kadry w projektach systemowych	1. Zwiększenie liczebności kadry w projektach bądź przez zatrudnienie (co będzie możliwe ze względu na zlikwidowanie limitów zatrudnienia w administracji publicznej), bądź przez przekazanie zadań. 2. Zatrudnienie koordynatorów mających doświadczenie w zarządzaniu projektami lub wyposażenie ich w tę kompetencję na samym początku wdrażania projektu (szkolenia dla kadry projektu z zakresu zarządzania projektem finansowanym z EFS z uwzględnieniem wszystkich obowiązujących wymogów, w tym przestrzegania na poziomie zarządzania projektem zasady równości szans kobiet i mężczyzn, powinny być wpisywane w projekt systemowy). 3. Zorganizowanie bądź zespołowego bądź przynajmniej dwuosobowego (oprócz Naczelnika) systemu pracy, dającego możliwość zastępowania się osób w przypadkach nieobecności. 4. Wsparcie kadry zarządzającej poprzez ciała doradcze, np. jako dobrą praktykę można wskazać utworzenie Zespołu Sterującego w Ministerstwie Sprawiedliwości, będącego ciałem doradczym. 5. Włączenie do działań projektowych ekspertów merytorycznych z danej dziedziny, np. przez zewnętrznych doradców, ekspertów z innych departamentów zajmujących się merytorycznie danym zagadnieniem.	Beneficjenci systemowi Priorytetu V PO KL
---	---	--	---	---	--

6	Źródła opóźnień w projektach - współpraca pomiędzy różnymi departamentami/wydziałami wewnątrz instytucji realizującej projekt	Słaba współpraca pomiędzy wydziałami/departamentami wdrażającymi projekty z EFS, a innymi komórkami pomocniczymi zwłaszcza z komórkami finansowymi.	Zwiększenie zagazowania, utożsamiania się z projektem, większe zrozumienie zasad działania projektu wśród osób współpracujących	1. Zapewnienie dodatkowych środków finansowych, np. dodatków do wynagrodzenia, zarówno dla osób realizujących bezpośrednio projekt, jak i dla osób współpracujących przy realizacji projektu z komórek „obsługowych”. 2. Organizowanie spotkań kluczowych osób związanych z realizacją projektu, rekomendowane są spotkania cykliczne nie tylko opiekuna projektu i kierownika projektu, ale także np. osób związanych z pionem pomocniczym, np. odpowiedzialnymi za i obsługę finansową projektu 3. Wydzielenie kompetencyjne osób odpowiedzialnych za obsługę finansową projektów finansowanych z EFS (opiekun finansowy projektu) lub powołanie, niezależnie od biura finansowego, komórek organizacyjnych w strukturach projektowych, które zajmują się obsługą finansową projektu.	Beneficjenci systemowi Priorytetu V PO KL
7	Źródła opóźnień w projektach - proces podejmowania decyzji w administracji rządowej	Hierarchiczny proces podejmowania decyzji, spowalnia proces wdrażania projektu i utrudnia zarządzanie ryzykiem, które wymaga szybkiego reagowania.	Przyspieszenie procesu decyzyjnego.	1. Ścisła współpraca pomiędzy koordynatorem projektu, Naczelnikiem Wydziału i Dyrektorem Departamentu, wspólne bieżące spotkania, w miarę możliwości przekazywanie uprawnień w celu skrócenia procesu decyzyjnego. 2. Wprowadzenie elektronicznego obiegu pism jako jedyne obiegu dokumentacji	Beneficjenci systemowi Priorytetu V PO KL

8	Źródła opóźnień w projektach - zamówienia publiczne	Bardzo długie procedury zamówień publicznych są kluczowym czynnikiem opóźniającym wdrażanie projektów systemowych	Należy skracać czas konieczny na zamówienia publiczne	1. Rozpoczęcie prac nad dokumentacją związaną z procedurą zamówień publicznych, np. SOPZ, po decyzji o zatwierdzeniu wniosku o dofinansowanie, nie czekając na decyzje o zapewnieniu środków na realizację projektu. 2. Stosowanie innej niż przetarg nieograniczony procedury, np. negocjacji. 3. Zatrudnienie dodatkowych osób /oddelegowanie osoby do zajmowania się przygotowywaniem dokumentów związanych z zamówieniami publicznymi. 4. Oddawanie przygotowywania specyfikacji ekspertom z danej dziedziny, a nie obciążania nią koordynatorów projektów lub osób zajmujących się proceduralnie zamówieniami.	Beneficjenci systemowi Priorytetu V PO KL
		Stosowanie kryterium merytorycznego jest bardziej czasochłonne w przygotowaniu i wiąże się z większym prawdopodobieństwem protestów, ale jednocześnie w większym stopniu gwarantuje jakość wykonanej pracy (szczególnie ważne jest to w przypadku projektów nakierowanych na opracowanie raportów, przeprowadzenie analiz, wypracowanie modeli kompetencyjnych czy edukacyjnych).	Należy stosować kryterium jakości merytorycznej oferty w SIWZ.	1. Należy stosować kryterium jakości merytorycznej oferty w SIWZ.	Beneficjenci systemowi Priorytetu V PO KL

Obszar II

Ocena systemu zarządzania procesem wdrażania Priorytetu V w ramach poszczególnych IP II

11	Monitorowanie jakości i efektywności Pracy IP II	Brak wskaźników jakości i efektywności działania IP II oraz brak systemu zbierania wskaźników	Opracowanie własnych mierników i systematyczny ich pomiar oraz wprowadzenie mechanizmów monitoringu i samooceny pracy IP II	1. Opracowanie mierników efektywności działania w IP II dla Działania 5.1, 5.4 i 5.5. 2. Wprowadzenie narzędzi technologicznych ułatwiających agregację wskaźników. 3. Zbieranie informacji zwrotnych na temat funkcjonowania IP II od beneficjentów konkursowych	Dyrektorzy komórek organizacyjnych pełniących funkcje IP II
10	Kontakty IP II z beneficjentami systemowi	Kontakty z IP II przez projektodawców systemowych zostały ocenione pozytywnie, usprawnienia wg większości projektodawców wymaga proces przekazywania ważnych informacji	1. Wprowadzenie mechanizmu kontaktowania się opiekuna projektu z projektodawcą nie tylko w momencie problemów z wdrażaniem bądź rozliczaniem projektu. 2. Opiekun projektu powinien mieć wiedzę związaną ze wszystkimi obszarami wdrażania projektów	1. Utrzymywanie cyklicznego kontaktu mailowego, ew. telefonicznego z projektodawcą systemowym, polegającego np. na informowaniu o zmianach w systemie wdrażania PO KL, np. w PEFS 2. Opiekun projektu powinien spotykać się w sposób cykliczny z przedstawicielami poszczególnych wydziałów IP II w celu wymiany wiedzy i doświadczeń	Opiekunowie projektów w IP II
12	Kontrole IP II projektach systemowych	Prowadzenie dużej liczby kontroli przez IP II w projektach systemowych jest konieczne szczególnie w przypadkach projektów o dużym współczynniku ryzyka (wysoki budżet, duże opóźnienia)	Sprawienie, aby kontrola z IP II nie była traktowana jako narzędzie egzekwowania, ale jako narzędzie edukacyjne i wspierające dla projektodawcy	1. Zmiana podejścia IP II do kontroli – nastawienie przede wszystkim na wsparcie beneficjentów w procesie wdrażania, pokazywanie obszarów usprawnień, a nie tylko „wyszukiwanie błędów”.	Pracownicy IP II zajmujący się kontrolą

Obszar III

Ocena spójności systemu instytucjonalnego wdrażania V Priorytetu PO KL

13	Strategia wdrażania Priorytetu V	Brak strategii wdrażania Priorytetu V, przy jednoczesnej różnorodności dokumentów strategicznych w obszarze rozwoju kraju i ograniczeniach czasowych związanych z okresem programowania	Opracowanie przez poszczególne resorty w oparciu o strategię resortowe, strategii wdrażania danego Działania Priorytetu V.	1. Opracowanie strategii wewnętrznej wdrażania danego Działania w oparciu o strategię resortowe, np. Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej lub o zapisy w dokumentach o charakterze strategicznym, np. raport „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe” 2. Udział przedstawicieli resortów w pracach prowadzonych przez MRR nad ujednoliceniem i uproszczeniem dokumentów strategicznych i przenoszenie wniosków z tych prac do własnych strategii wdrażania danego Działania Priorytetu V PO KL.	IP II
14	Projekty systemowe / projekty konkursowe	Brak diagnozy dla projektów konkursowych z Poddziałania 5.4.2	Podziałanie 5.4.2 <i>Rozwój dialogu obywatelskiego – projekty konkursowe</i> , działania konkursowe powinny być poprzedzone projektami systemowymi, w ramach których dokonano by rzetelnej diagnozy potrzeb i oceny sytuacji.	1. Zapisanie w Planie Działania i wdrożenie projektu systemowego w zakresie wspierania poradnictwa prawnego oraz wdrażania mechanizmów nadzoru obywatelskiego	IP II
15	Sądownictwo administracyjne	Sądownictwo administracyjne nie zostało uwzględnione w należyty sposób w założeniach, celach i efektach i w konsekwencji projektach realizowanych w ramach Priorytetu V.	Włączenie sądownictwa administracyjnego w obszar objęty Priorytetem V	1. Modyfikacja SzOP włączająca sądownictwo administracyjne w obszar Priorytetu V, polegająca na wprowadzeniu odpowiedniego projektu do Działania 5.3 – <i>Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej</i> , obejmującego następujące elementy projektów realizowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w stosunku do sądownictwa powszechnego: wsparcie usprawnień zarządczych, wdrażanie usprawnień mających na celu ułatwienie dostępu do sądu. Warunki i możliwości prawne takiego projektu powinny być uzgodnione z organem, sprawującym nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych, czyli Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego.	IZ PO KL/ Beneficjenci systemowi Priorytetu V PO KL

V Spis tabel i schematów

TABELE

Tabela 1 Mocne i słabe strony funkcjonowania IP II.....	6
Tabela 2 Techniki badawcze.....	12
Tabela 3 Spójność efektów <i>Priorytetu V</i> PO KL z innymi dokumentami o charakterze strategicznym.....	16
Tabela 4 Porównanie założeń <i>Priorytetu V</i> PO KL z projektami realizowanymi w ramach poszczególnych Poddziałów.....	20
Tabela 5 Przykład subiektywności przypisania projektu do celów V <i>Priorytetu</i> PO KL. Projekt „ <i>Doskonalenie zawodowe pracowników wymiaru sprawiedliwości</i> ”.....	22
Tabela 6 Porównanie okresu realizacji projektów ze stopniem wydatkowania środków.....	27
Tabela 7 Mocne i słabe strony funkcjonowania IP II dla <i>Działania 5.1</i>	53
Tabela 8 Wartość środków przeznaczonych na poszczególne tryby wsparcia w ramach <i>Działania 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej</i> (stan na dzień 31.12.2009).....	57
Tabela 9 Ocena Punktu Informacyjnego w IP II dla <i>Działania 5.2</i>	62
Tabela 10 Mocne i słabe strony funkcjonowania IP II dla <i>Działania 5.2</i>	65
Tabela 11 Mocne i słabe strony funkcjonowania IZ w obszarze koordynacji wdrażania <i>Działania 5.3</i>	71
Tabela 12 Ocena funkcjonowania IP II dla <i>Działania 5.4 i 5.5</i> przez projektodawców konkursowych.....	78
Tabela 13 Mocne i słabe strony funkcjonowania IP II dla <i>Działania 5.4 i 5.5</i>	79

SCHEMATY

Schemat 1 Struktura badania ewaluacyjnego.....	11
Schemat 2 Przykład - Przypisanie projektów do efektów V priorytetu PO KL.....	21
Schemat 3 Struktura organizacyjna IP II w KPRM.....	47
Schemat 4 Struktura organizacyjna IP II w MSWiA.....	54
Schemat 5 Schemat organizacyjny IZ PO KL (za OSZiK, grudzień 2009).....	67
Schemat 6 Schemat organizacyjny IP II w MPiPS.....	72

VI Spis załączników

Załącznik nr 1 Analizowane dokumenty
Załącznik nr 2 Zestawienie narzędzi badawczych – dyspozycje do wywiadów
Załącznik nr 3 Zestawienie danych ilościowych
Załącznik nr 4 Zestawienie odpowiedzi na pytania otwarte
Załącznik nr 5 Lista projektów badanych w ramach studiów przypadku
Załącznik nr 6 Tabela – projekty przypisane do efektów
Załącznik nr 7 Zestawienie celów i efektów <i>Priorytetu V</i> PO KL oraz celów <i>Priorytetu V</i> z Szczegółowego Opisu <i>Priorytetów</i> z podziałem na Poddziały