

## **Streszczenie Raportu**

**z Fazy I i II badania pt.**

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

grupa doradcza  
**sienna**

**Autorzy:**

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

Warszawa, wrzesień, 2005

## **SPIS TREŚCI**

<b>WYKAZ UŻYTYCH SKRÓTÓW.....</b>	<b>3</b>
<b>I. WPROWADZENIE.....</b>	<b>4</b>
<b>II. PRZEBIEG BADANIA .....</b>	<b>6</b>
<b>III. WYNIKI BADAŃ .....</b>	<b>8</b>
<b>IV. OCENA SYSTEMU ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA SPO RZL.....</b>	<b>33</b>

## Wykaz użytych skrótów

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

# Streszczenie

## I. Wprowadzenie

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

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

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

Badanie podzielono na trzy fazy:

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

Niniejszy raport dotyczy wyników analizy Fazy I i II

Przedmiotem badania jest system zarządzania i wdrażania SPO RZL.

Na system zarządzania i wdrażania SPO RZL składa się:

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

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

- kontraktowanie,
- przepływy finansowe,
- monitorowanie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Podstawowe pytania badawcze jakie postawiliśmy brzmią:

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

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

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

## II. Przebieg badania

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

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

### *Analiza dokumentacji*

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

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

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

### *Analiza dynamiki wdrażania programu*

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

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

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

### *Przeprowadzenie indywidualnych wywiadów pogłębionych*

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

### *Wywiady grupowe*

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

### *Ankieta samowypełniająca*

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

### *Badanie kosztów administracyjnych systemu zarządzania i wdrażania*

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

## III. Wyniki badań

### III.1. Analiza rozwiązań systemowych (Rozdział 3.1)

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

#### Otoczenie prawne

##### *Nadmierne przeregulowanie systemu*

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

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

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

##### *Spójność i jakość prawa*

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

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

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

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

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

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

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

## System instytucjonalny

### *Instytucje Pośredniczące*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Komitety Sterujące*

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

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

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

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

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

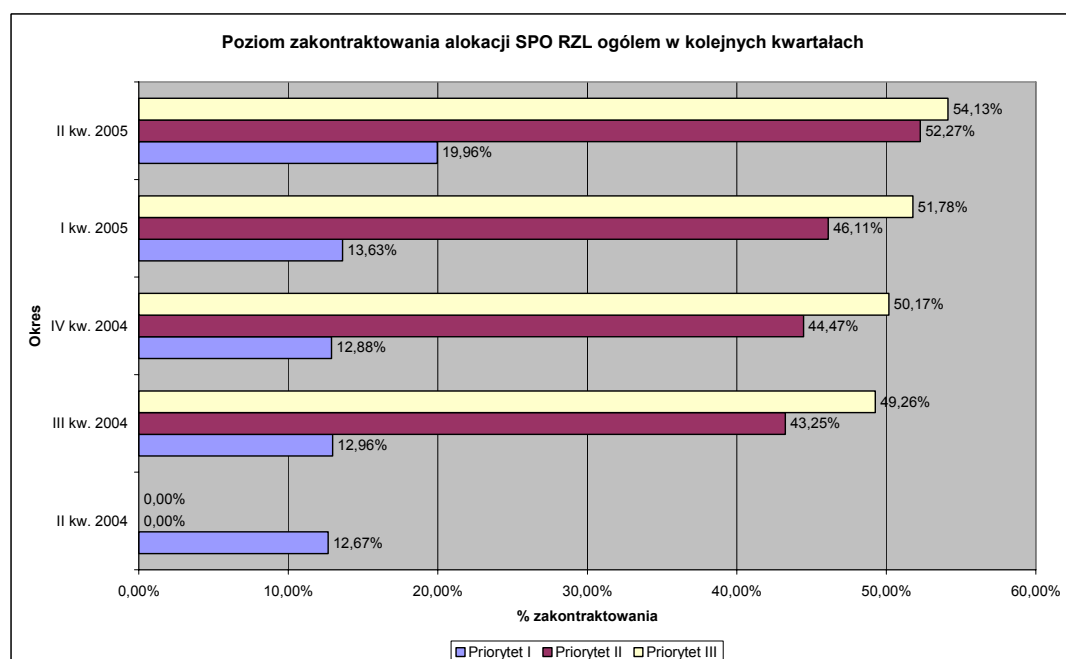
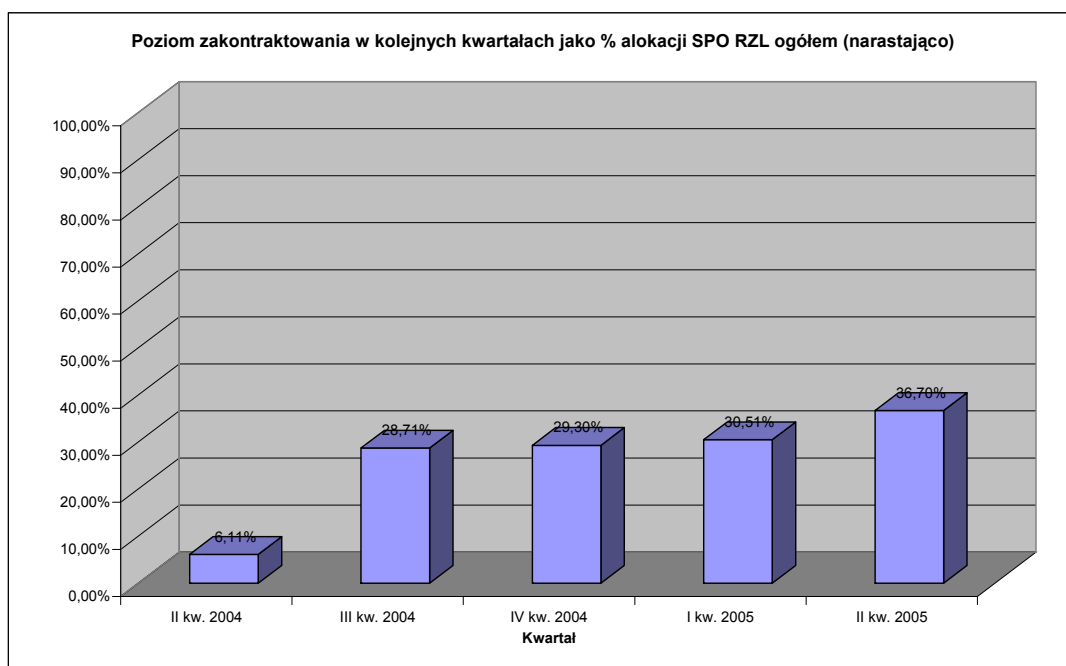
### **III.2.1. Stan zaawansowania wdrażania programu SPO RZL (Rozdział 4)**

#### *Kontraktowanie*

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

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

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



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

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

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

### *Wydatki beneficjentów i płatności*

Wyniki przeprowadzonej analizy wykazują, iż na koniec II kwartału 2005 r. wartość wydatków<sup>3</sup> poniesionych przez beneficjentów w ramach realizowanych projektów wyniosła 3,98% ogółu alokacji SPO RZL. W przypadku dokonanych płatności<sup>4</sup> wartość ta ukształtowała się na poziomie 0,98% (wykres poniżej).

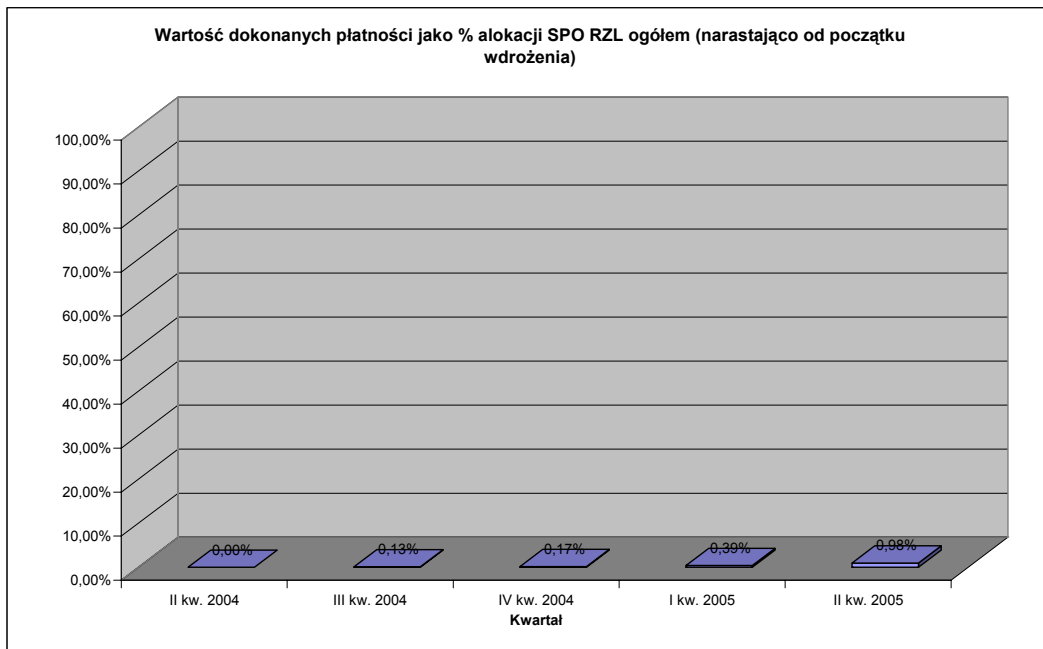
Wydatki w poszczególnych Działaniach podaje wykres następujący. Widać że największe wydatki generują schematy a w Działaniach 1.2 i 1.3, które są wdrażane najdłużej. Na kolejnym wykresie pokazano jak wydatkowane kwoty mają się do całej alokacji. Widać z niego, że oprócz wspomnianych powyżej schematów,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

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

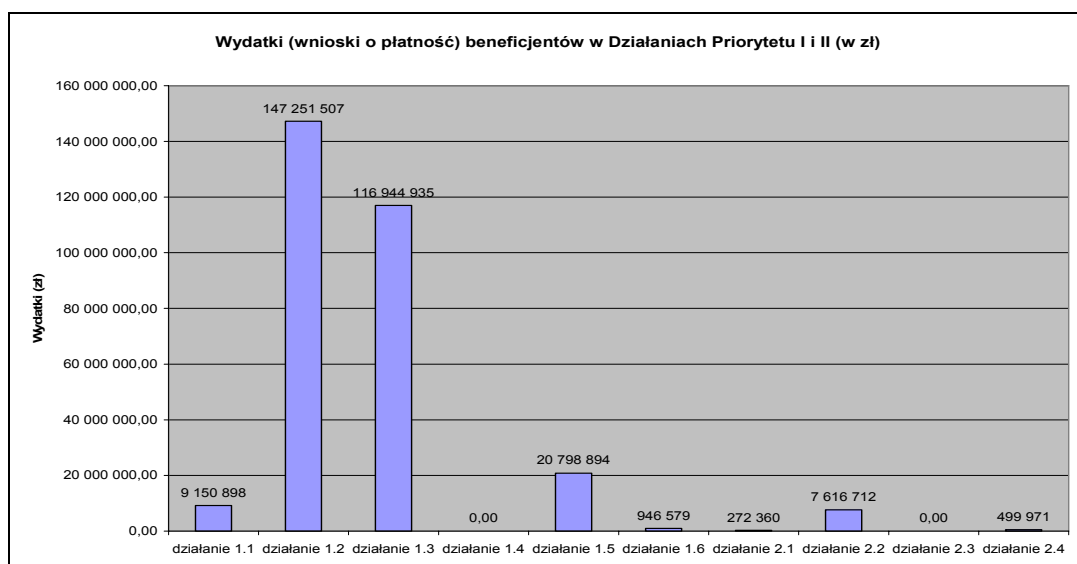
<sup>2</sup> 118% dla obu procedur nie jest średnią arytmetyczną 171% i 0,2%, gdyż zaplanowane budżety w obu schematach nie były równe.

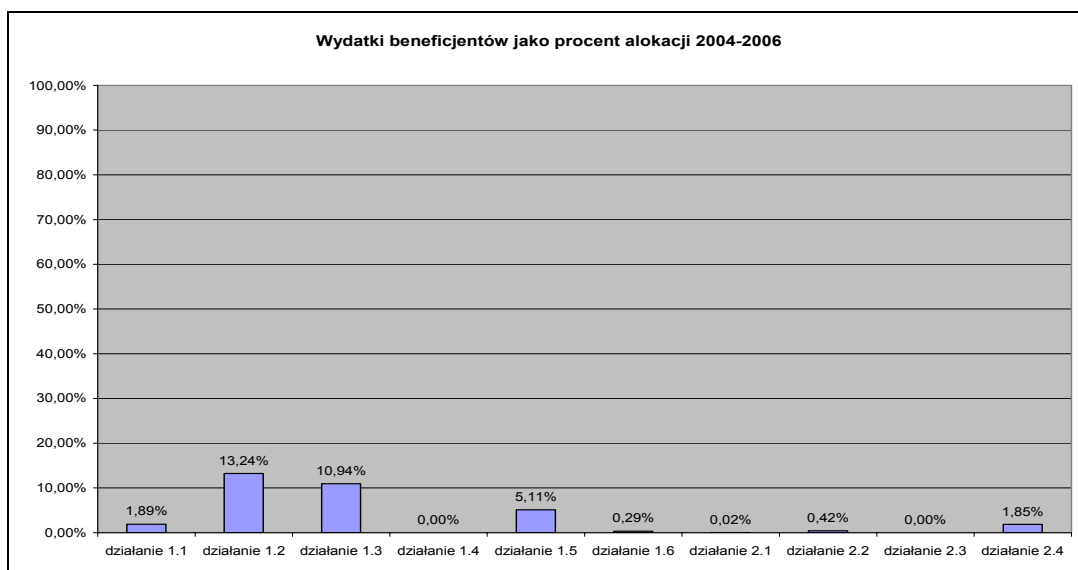
<sup>3</sup> W przypadku „wydatków” beneficjentów, wykorzystano dane zawarte w kolumnie 3 pt. „Wydatki poniesione od momentu zakończenia realizacji programu”, tabeli „Zestawienie wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych poniesionych dla działania w okresie sprawozdawczym”, stanowiącej załącznik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

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



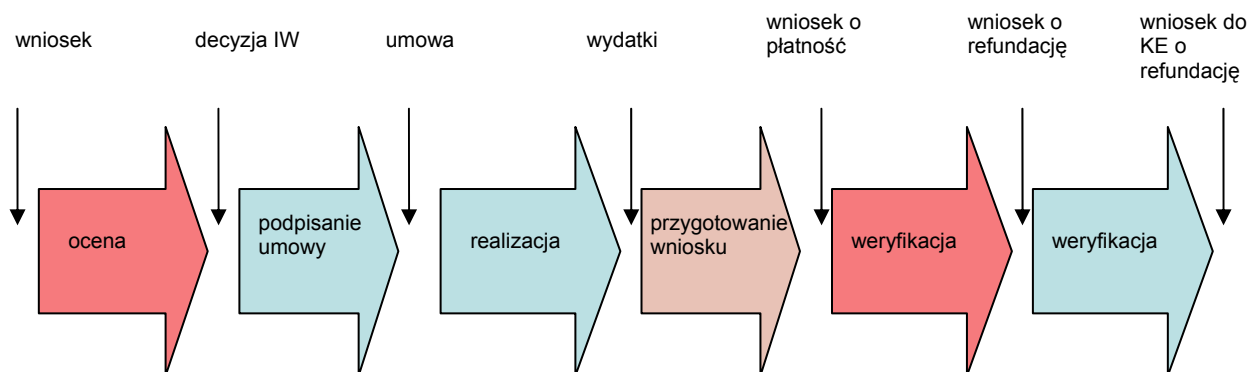
Pozostałe Działania są na bardzo wstępnym etapie wydatkowania. Przy okazji warto wrócić do poruszanej już wcześniej kwestii przyjętego wskaźnika kontraktowania w przypadku procedury pozakonkursowej. Widać, że wskaźnik ten słabo prognozuje wydatkowanie. Np. w Priorytecie 2 - wysoka wartość zakontraktowania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



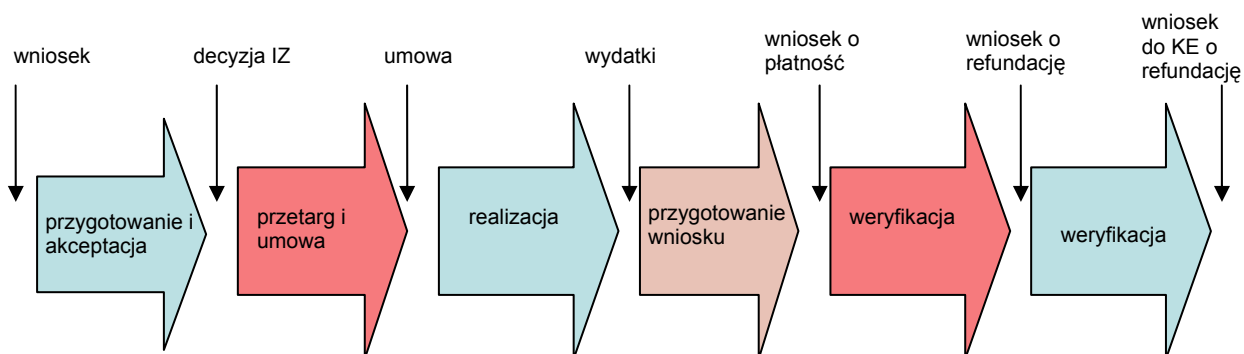


Poszukując przyczyn tak niskiego poziomu wydatkowania i płatności trzeba przeanalizować cały proces cyklu wdrażania projektu. Schematycznie pokazuje go następujący rysunek. Cykl ten rozpoczyna się od złożenia wniosku, jego oceny i akceptacji, potem następuje podpisanie umowy, rozpoczęcie i realizacja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

**Procedura konkursowa**



**Procedura pozakonkursowa**



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

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

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

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

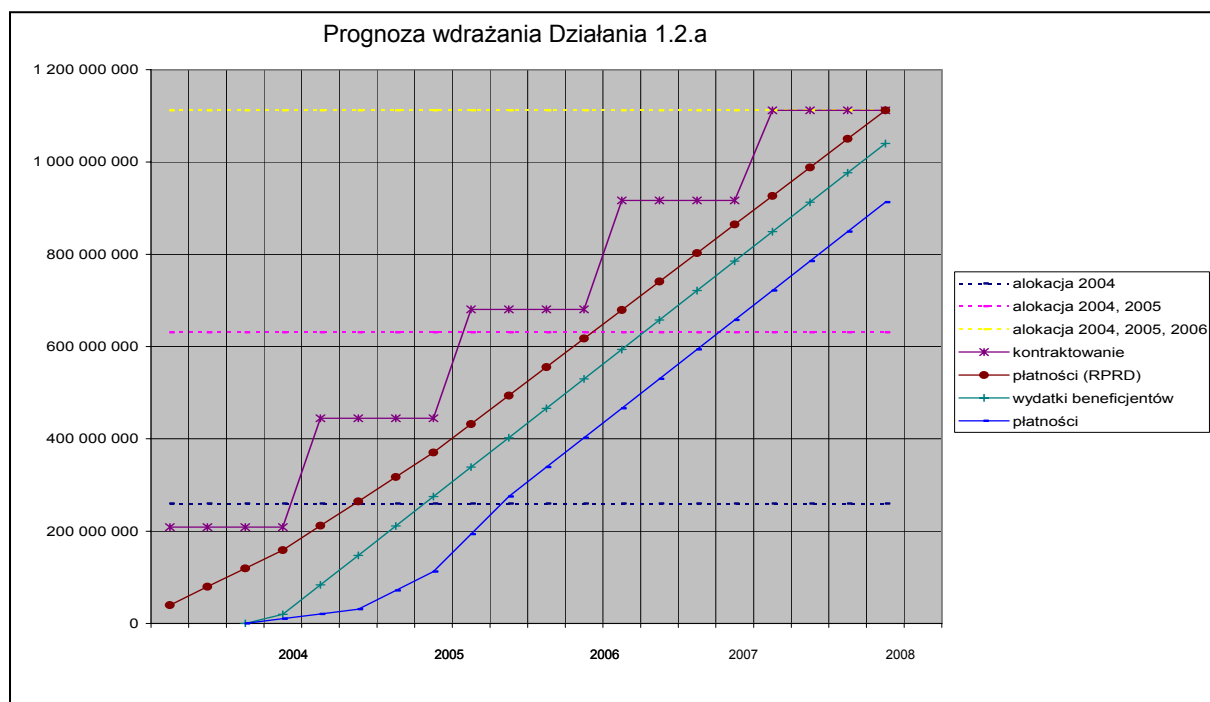
W procedurze pozakonkursowej różnica w stosunku do poprzednio omawianej procedury występuje w początkowym stadium cyklu – akceptacja wniosków i uzyskanie decyzji Instytucji Zarządzającej przebiega raczej sprawnie, barierą jest przeprowadzenie procedury przetargowej i podpisanie umowy z wykonawcami. Przyczyny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

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

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

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

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



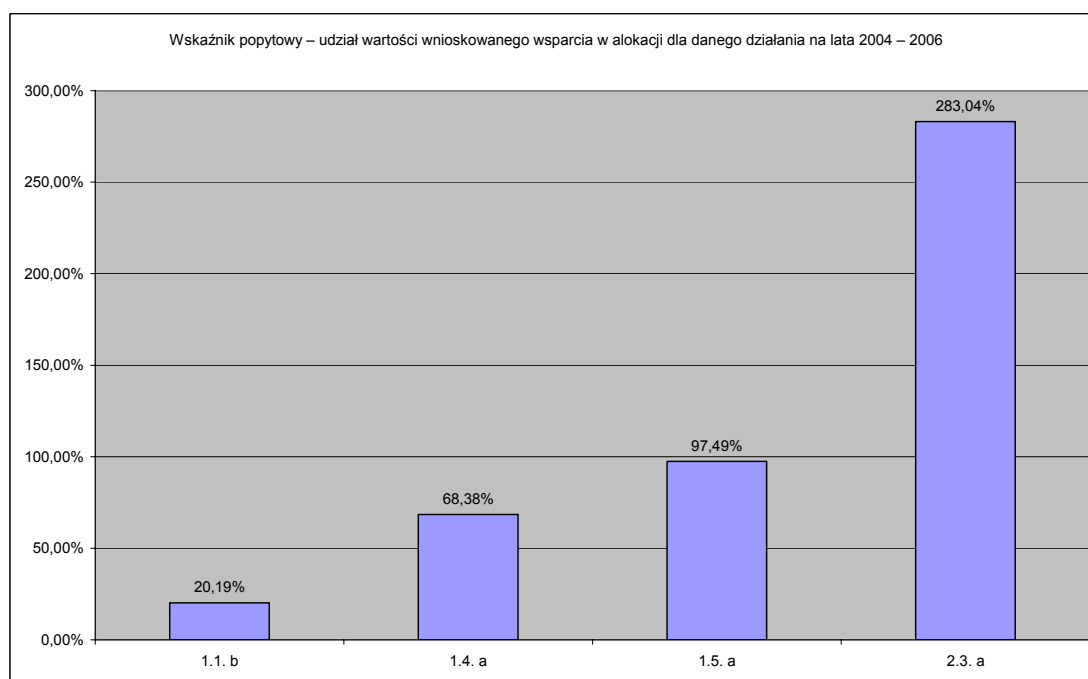
Z zaprezentowanego powyżej wykresu wynika, że jeśli proces wydatkowania i płatności będzie przebiegał zgodnie z przedstawionymi założeniami to na koniec 2008 roku różnica pomiędzy alokacją na schemat a Działania 1.2a płatnościami wyniesie ok. 200 mln zł. Jeśli do tego doliczymy czas konieczny na przepływ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

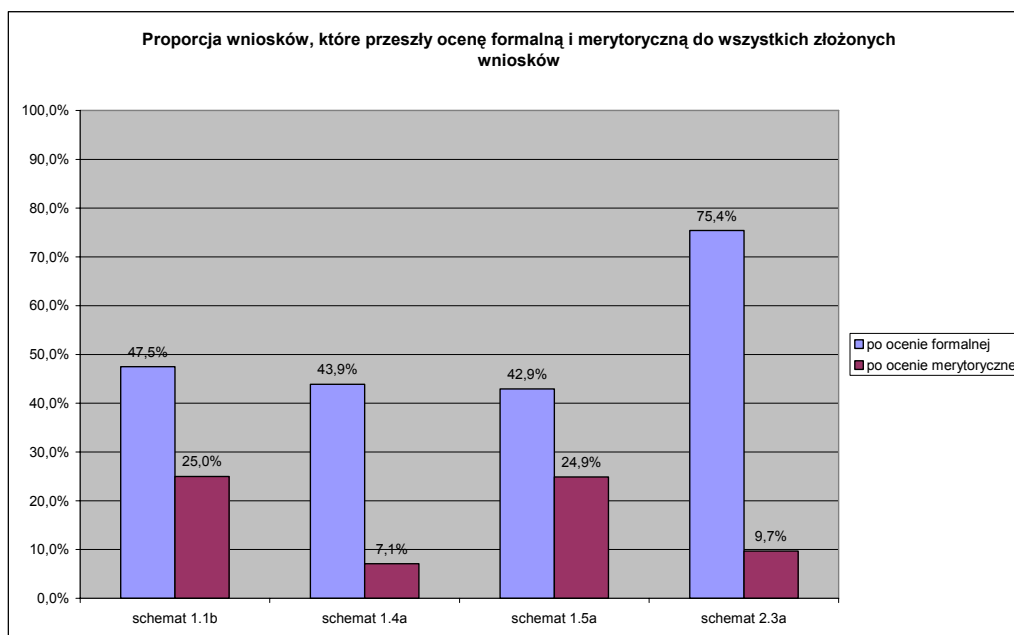
Ten czarny scenariusz może się oczywiście nie sprawdzić. Z przedstawionego powyżej prostego modelu widać jednak wyraźnie, że warunkiem koniecznym, aby się nie sprawdził jest przyspieszenie procesu wydatkowania i płatności.

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

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

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





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

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

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

### III.2.2. Proces kontraktowania (Rozdział 3.2.1.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

W związku z powyższym sformułowaliśmy następujące rekomendacje:

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

Rekomendujemy następującą listę załączników:

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

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

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

- harmonogram (nowy wzór – z podziałem na miesiące)

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

- CV kluczowych ekspertów

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

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

#### *Czynniki obniżające skuteczność wdrażania w procesie kontraktowania – procedura pozakonkursowa*

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

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

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

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

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

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

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

### **III.2.3. Proces przepływów finansowych (Rozdział 3.2.2)**

Proces finansowania powinien zapewnić:

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

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

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

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

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

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

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

Główne przyczyny opóźnień to:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **III.2.4. Proces monitorowania (Rozdział 3.2.3)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### III.2.8. Efektywność kosztowa (Rozdział 3.3)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ewaluatorzy przedkładają następujące rekomendacje:

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

## **IV. Ocena systemu zarządzania i wdrażania SPO RZL**

### *Skuteczność osiągnięcia celów operacyjnych*

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

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

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

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

### *Skuteczność osiągnięcia celów programowych*

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

### *Efektywność kosztowa zarządzania programem*

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

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

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

### *Efektywność osiągnięcia celów programu.*

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

### *Bezpieczeństwo środków*

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

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

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

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

### *Przejrzystość*

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

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

### *Partnerstwo*

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

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

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

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