



WYŻSZA SZKOŁA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI I ADMINISTRACJI W LUBLINIE

EKSPERTYZA

**Ocena zdolności instytucjonalnej regionu do wdrażania
Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013
oraz propozycje stworzenia nowego systemu instytucjonalnego
wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013**

Autor:

mgr inż. Korneliusz Pylak

*Ekspertyza wykonana na zamówienie
Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego*



*Ekspertyza współfinansowana ze środków
Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach ZPORR*

LUBLIN, STYCZEŃ 2006



Spis treści

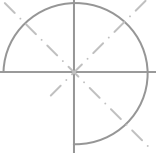
Spis treści	2
1. Wstęp	5
1.1. Cel i zakres przedmiotowy ekspertyzy	6
1.2. Zakres przedmiotowy badań empirycznych	6
1.3. Narzędzia badawcze i przebieg badań	8
1.4. Dobór próby badawczej	8
1.5. Przebieg badań	9
2. Ocena systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w latach 2004-2006	12
2.1. Ocena systemu instytucjonalnego województwa lubelskiego w latach 2004-2006	12
2.1.1. Struktura systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych z odniesieniem do województwa lubelskiego	13
2.1.2. Struktura organizacyjna jednostek systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim	21
2.1.3. Zatrudnienie w jednostkach systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim	30
2.1.4. Jakość zasobów ludzkich jednostek systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim	38
2.1.5. Efektywność kosztowa działalności systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim	57
2.1.6. Proces planowania strategicznego w województwie lubelskim	65
2.1.7. System finansowania i kontroli funduszy strukturalnych w województwie lubelskim	67
2.1.8. System monitorowania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim	72
2.1.9. System informacji	76
2.2. Ocena systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w okresie 2004-2006	85
2.2.1. Skuteczność systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim (instytucje wdrażające, pośredniczące, wykonawcze)	86
2.2.2. Efektywność wykorzystania potencjału instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim	95
2.2.3. Bezpieczeństwo środków publicznych i prawidłowe ich wykorzystanie	112
2.2.4. Przejrzystość przyznawanej pomocy	115
2.2.5. Zachowanie zasady partnerstwa	119
2.2.6. Stan przygotowań jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego do absorpcji funduszy strukturalnych	121

3. Kierunki rozwoju systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w latach 2007-2013	130
3.1. Możliwości i zagrożenia wzrostu potencjału instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w latach 2007-2013	140
3.2. Możliwości i zagrożenia wzrostu efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013	145
3.3. Propozycje wewnętrznych i systemowych zmian w systemie instytucjonalnym województwa lubelskiego	146
4. Optymalny model instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 dla województwa lubelskiego	149
4.1. Założenia programowe modelu	149
4.2. Wnioski z badań oceny potencjału instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w kontekście modelu	156
4.3. Wariant I (podział merytoryczny)	162
4.3.1. Założenia i struktura wariantu I	162
4.3.2. Ocena wariantu I	165
4.3.3. Analiza silnych i słabych stron wariantu I	167
4.4. Wariant II (podział DRR)	168
4.4.1. Założenia i struktura wariantu II	168
4.4.2. Ocena wariantu II	172
4.4.3. Analiza silnych i słabych stron wariantu II	173
4.5. Wariant III (zarządzanie i wdrażanie w DRR)	175
4.5.1. Ocena wariantu III	179
4.5.2. Analiza silnych i słabych stron wariantu III	180
4.6. Rekomendacje dla tworzonego systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych	183
Bibliografia	188



Skróty używane w ekspertyzie:

ARIMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Oddział w Lublinie
BK	Beneficjent Końcowy Odbiorca Ostateczny (w znaczeniu wnioskodawca)
BZFE	Zarządzania Funduszami Europejskimi Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie
DEKS	Departament Edukacji, Kultury i Sportu UMWL
DPI	Departament Przedsiębiorczości i Innowacji UMWL
DRR	Departament Rozwoju Regionalnego UMWL
DWP	Departament Wdrażania Programów UMWL
EFOiGR	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
ESF	Europejski Fundusz Społeczny
FIFG	Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa
IP	Institucja Pośrednicząca
IW	Institucja Wdrażająca
IZ	Institucja Zarządzająca Programem
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KM	Komitet Monitorujący Program Operacyjny
KOP	Komisja Oceny Projektów
LFR	Lubelska Fundacja Rozwoju (głównie w kontekście wdrażania ZPORR)
LUW	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
NPR	Narodowy Plan Rozwoju
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
NSRR	Narodowe Strategia Rozwoju Regionalnego
PE	Panel Ekspertów
PO PT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
RIF	Regionalna Instytucja Finansująca
RKM	Podkomitet Monitorujący komponent regionalny Programu
RKS	Regionalny Komitet Sterujący
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SIMIK	System Informatyczny Monitoringu i Kontroli
SPO ROL	Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”
SPO RYBY	Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006”
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój Zasobów Ludzkich”
SPO WKP	Sektorowy Program Operacyjny „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”
SWL	Samorząd Województwa Lubelskiego
UMWL	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego



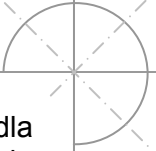
1. Wstęp

Niniejsza ekspertyza jest opracowaniem wdrożeniowym pracy doktorskiej autora, pisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Ewy Bojar, pt. „Model zarządzania słabo rozwiniętym regionem (na przykładzie województwa lubelskiego)”, prowadzonej w ramach przewodu doktorskiego w Instytucie Organizacji i Zarządzania w Przemśle „ORGMASZ”.

Wzmocnienie konkurencyjności regionów poprzez dobrze zaplanowane inwestycje i stworzenie możliwości wspomagających przedsiębiorczość mieszkańców pozwala wzmocnić potencjał gospodarki unijnej i przynieść korzyści wszystkim obywatelom. Poprzez zachowanie bardziej zrównoważonego rozkładu aktywności gospodarczej na terenie Unii, polityka regionalna pomaga zmniejszyć nacisk na zbyt dużą koncentrację, przeinwestowanie i wąskie gardła. Reforma polityki spójności powinna również zapewnić większą efektywność, przejrzystość i polityczną odpowiedzialność. Wymaga to, przede wszystkim **zdefiniowania strategicznego podejścia do polityki** opartego na priorytetach, zapewniającego współpracę z systemem gospodarczego i społecznego współzrządzenia i pozwalającego na bieżący i przejrzysty monitoring osiągnięć. To z kolei wymaga **uproszczenia systemu zarządzania i dalszej decentralizacji odpowiedzialności** pomiędzy państwami członkowskimi, regionami i lokalnymi władzami [Commission of the European Communities, 2004, s. 4].

Odpowiedni potencjał instytucjonalny pozwala jednostkom samorządu terytorialnego świadczyć usługi publiczne wysokiej jakości oraz efektywnie wspierać rozwój społeczno-gospodarczy wspólnot lokalnych. Staje się to szczególnie istotne w aspekcie rozwoju obszarów wiejskich. Na terenach tych władza publiczna odgrywa kluczową rolę we wspieraniu szeroko rozumianego rozwoju lokalnego. Zagadnienie to nabiera dodatkowego znaczenia w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską. **O zdolności do pozyskania i optymalnego wykorzystania zewnętrznych środków finansowych na realizację przedsięwzięć lokalnych decyduje sprawność jednostek samorządu terytorialnego** – m.in. umiejętność wypracowania odpowiednich projektów, skupienia wokół nich lokalnych partnerów oraz efektywnego zarządzania przedsięwzięciami publicznymi [Barker 2005b].

W okresie 2007-2013 Polska ma otrzymać w ramach programów operacyjnych 59,65 mld EUR. Projekt NSRO na lata 2007-2013 zakłada alokację środków według formuły: 50% na działania krajowe i 50% na działania regionalne (z czego ok. 33,3 % na realizację RPO). Według



wstępnego podziału ilość środków unijnych na realizację RPO dla województwa lubelskiego wyniesie ok. 1,440 mld EUR, co ponad trzykrotnie przewyższa średnioroczną alokację w ramach obecnego ZPORR (na lata 2004-2006 dla województwa lubelskiego środki ZPORR wyniosą 202 mln EUR).

Obsługa tak dużych środków wiązać się będzie z **ogromnym wyzwaniem dla samorządu województwa**, w pełni odpowiedzialnego za racjonalne i efektywne ich wykorzystanie [UMWL DRR, s. 2].

1.1. Cel i zakres przedmiotowy ekspertyzy

Celem niniejszej ekspertyzy jest ocena zdolności instytucjonalnej regionu do wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego w latach 2007-2013, jak również przedstawienie nowego systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w przyszłym okresie budżetowym Unii Europejskiej.

W szczególności ekspertyza ma celu odpowiedź na następujące pytania:

- | jakie są silne i słabe strony obecnego systemu wdrażania?
- | w jakim kierunku powinien rozwijać się system wdrażania?
- | jaki model systemu wdrażania można zaproponować aby usprawnić istniejący system?

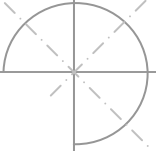
1.2. Zakres przedmiotowy badań empirycznych

Zakres przedmiotowy badań empirycznych obejmuje:

1. Analizę obecnego systemu instytucjonalnego;
2. Analizę jakościową systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie;

Po pierwsze, jeżeli chodzi o analizę obecnego systemu instytucjonalnego, w szczególności badaniu podlegać będą kwestie:

- | zatrudnienia w administracji centralnej szczebla wojewódzkiego, samorządowej, organizacji pozarządowych i innych (zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych),
- | jakości zasobów ludzkich, ilości osób zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych, zakresu wykonywanych działań, kwalifikacji i rozwoju personelu, kadry kierowniczej,
- | efektywności kosztowej działalności instytucji systemu wdrażania,
- | struktury organizacji i procesu wdrażania funduszy strukturalnych,



- | procesu planowania rozwoju regionu,
- | systemu informacji o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych i ich wpływie na rozwój regionu,
- | systemu finansowania i kontroli funduszy strukturalnych,
- | możliwości dalszego wzrostu potencjału instytucjonalnego i wzrostu jego efektywności i skuteczności.

Oprócz powyższych zagadnień, istotne staje się zbadanie **jakościowego wdrażania** Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) – instrumentu polityki regionalnej państwa oddziałującego na sferę inwestycyjną i sferę dalszych prawnych i finansowych procesów decentralizacji zarządzania państwem. Bowiem na etapie wdrażania, ZPORR jest zarządzany na poziomie krajowym przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy¹ (koordynacja, jednolite stosowanie ustalonych reguł), przy jednoczesnym powierzeniu większości zadań realizacyjnych instytucjom uczestniczącym w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR – Urzędowi Marszałkowskim w zakresie identyfikacji projektów oraz instytucjom pośredniczącym – Urzędowi Wojewódzkim w zakresie audytu, monitorowania, weryfikacji i potwierdzania płatności [ZPORR, s. 354-355].

Analiza obecnego systemu wdrażania ZPORR w województwie lubelskim i ocena nabytych doświadczeń i sprawności administracyjnej w realizacji działań współfinansowanych przez fundusze strukturalne w okresie 2004-2006 pozwoli **ocenić przygotowanie samorządu województwa lubelskiego do ponoszenia pełnej odpowiedzialności za przygotowanie i realizację Regionalnego Programu Operacyjnego** w kolejnym okresie programowania. Analiza jakościowa systemu wdrażania funduszy strukturalnych obejmie ocenę według następujących kryteriów:

1. Skuteczność systemu wdrażania (instytucje wdrażające, pośredniczące, wykonawcze):
 - | wywiązywanie się z planów rzeczowych i harmonogramów,
 - | terminowość pracy,
 - | liczba odwołań się od decyzji, w tym odwołań skutecznych.
2. Efektywność wykorzystania potencjału instytucjonalnego:
 - | organizacja pracy,
 - | nadmiernie obciążone instytucje,
 - | niewykorzystane zasoby.
3. Bezpieczeństwo środków publicznych i prawidłowe ich wykorzystanie;
4. Przejrzystość przyznawanej pomocy;
5. Zachowanie zasady partnerstwa;
6. Stan przygotowań jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego do absorpcji funduszy strukturalnych.

¹ obecnie funkcję tę pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.



1.3. Narzędzia badawcze i przebieg badań

Analiza obecnego systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych została dokonana na podstawie danych wtórnych uzyskanych z następujących źródeł:

- | dokumentów programowych, legislacji unijnej i polskiej;
- | podręczników procedur instytucji;
- | sprawozdań z wdrażania działań / programów;
- | stron internetowych instytucji (w tym z Biuletynów Informacji Publicznej);
- | literatury, ekspertyz, raportów, analiz i dokumentów roboczych.

Dodatkowo, przeprowadzono badania pierwotne, oparte na następujących technikach i narzędziach:

- | badania ankietowe kadry kierowniczej, pracowników, ekspertów, członków Regionalnego Komitetu Monitorującego i Regionalnego Komitetu Sterującego;
- | indywidualne wywiady pogłębione (szczególnie z kadrami kierowniczą i ekspertami);
- | zogniskowane wywiady grupowe (z pracownikami i ekspertami);
- | telefoniczne wywiady ankietowe (z Beneficjentami – projektodawcami).

1.4. Dobór próby badawczej

Populacja objęta badaniami pierwotnymi jest bardzo ograniczona liczebnie z uwagi na fakt, iż system instytucjonalny wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim opiera się na 8 instytucjach, 2 Komitetach i grupie ekspertów, w większości wywodzących się z powyższych instytucji. Dlatego też dla osiągnięcia najlepszych jakościowo wyników, przyjęto, że badaniami objęta będzie cała populacja systemu.

Jedynie grupa Beneficjentów (nie należąca bezpośrednio do systemu instytucjonalnego, aczkolwiek będąca elementem systemu wdrażania funduszy strukturalnych) jest populacją liczną i wymagającą przeprowadzenia doboru. Warto tu zaznaczyć, że badania Beneficjentów są badaniami bardzo wycinkowymi, mającymi na celu uchwycenie jedynie pewnych aspektów współpracy z instytucjami systemu. Same badania Beneficjentów nie są celem niniejszej ekspertyzy, dlatego potraktowane zostały marginalnie i symptomatycznie.



1.5. Przebieg badań

Badania prowadzone były w okresie od 1 grudnia 2005 roku do 10 stycznia 2006 roku. Rozpoczęły się do badań wtórnych wskazanych wyżej źródeł. Miały one na celu, oprócz aspektów naukowych wykorzystanych przy tworzeniu modelu systemu instytucjonalnego, przygotowanie zakresu badań pierwotnych i dopracowaniu pytań i scenariuszy wywiadów.

Równolegle do badań wtórnych, począwszy od 13 grudnia 2005 roku, prowadzono badania pierwotne. Ich przebieg i rezultaty ilościowe, przedstawia poniższa tabela:

Tabela 1.1. Techniki, narzędzia i rezultaty ilościowe przeprowadzonych badań pierwotnych systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim.

Lp.	Technika badawcza	Narzędzie badawcze	Rezultaty ilościowe		
			Planowane	Osiągnięte	%
1	Badanie ankietowe kadry kierowniczej	Kwestionariusz ankiety dla kadry kierowniczej instytucji (załącznik nr 1)	8 szt.	8 szt.	100
2	Badanie ankietowe pracowników instytucji	Kwestionariusz ankiety dla pracowników instytucji (załącznik nr 2)	202 szt.	113 szt.	56
3	Badanie ankietowe ekspertów (będących pracownikami instytucji systemu bądź osobami z zewnątrz)	Kwestionariusz ankiety dla ekspertów (załącznik nr 3)	168 szt.	35 szt.	21
4	Badanie ankietowe członków RKS	Kwestionariusz ankiety dla członków RKS (załącznik nr 4)	33 szt.	16 szt.	48
5	Badanie ankietowe członków RKM	Kwestionariusz ankiety dla członków RKM (załącznik nr 5)	30 szt.	3 szt.	10
6	Badanie telefoniczne opinii Beneficjentów (projektodawców)	Kwestionariusz wywiadu telefonicznego z Beneficjentami (projektodawcami) (załącznik nr 6)	50 szt.	25 szt.	50
7	Indywidualne wywiady zogniskowane		-	16 wywiadów	-
8	Zogniskowane wywiady grupowe		-	4 wywiady	-

Źródło:

opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

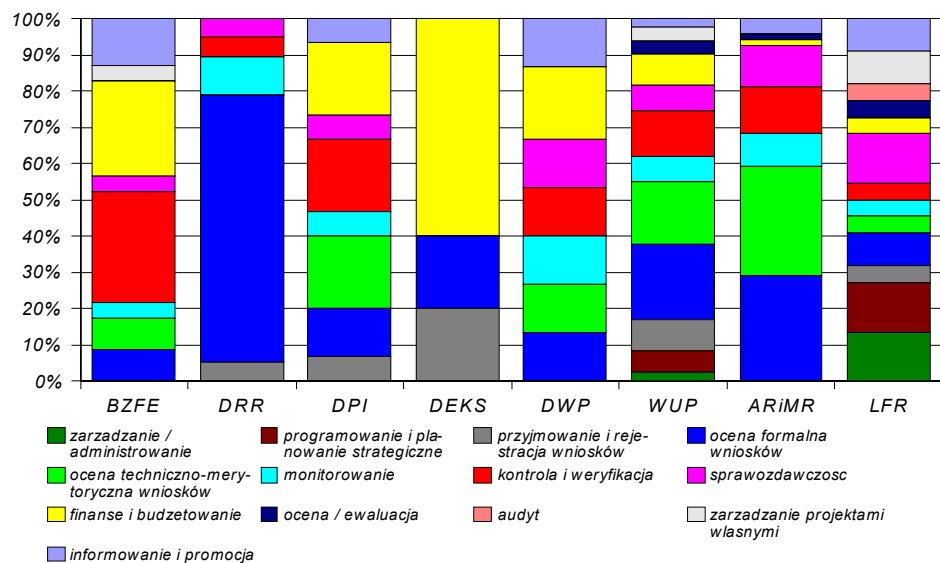
Jak wynika z powyższej tabeli, w ramach badań, otrzymano ok. 200 ankiet (w tym 25 ankiet telefonicznych) i przeprowadzono 20 wywiadów indywidualnych i grupowych.

Badania ankietowe kadry kierowniczej obejmowały dyrektorów i kierowników 8 instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych:

1. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie | Biuro Zarządzania Funduszami Europejskimi;
2. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego | Departament Rozwoju Regionalnego;
3. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego | Departament Edukacji, Kultury i Sportu;
4. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego | Departament Przedsiębiorczości i Innowacji;
5. Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego | Departament Wdrażania Programów;
6. Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie | Wydział ds. obsługi EFS;
7. Lubelska Fundacja Rozwoju | Dział Obsługi ZPORR;
8. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa | Lubelski Oddział OR03.

Przebadano wszystkie instytucje i otrzymano 8 wypełnionych wspólnie przez całą kadrę kierowniczą ankiet. Jeżeli chodzi o pracowników instytucji, uzyskano 56% zwrotności ankiet z uwagi na okres urlopowo-świąteczny, a także gorący okres sprawozdawczości (styczeń) i ogrom obowiązków spoczywających w tym okresie na pracownikach, którzy nie mieli czasu na wypełnienie ankiet. Poniżej przedstawiono podział zadań wśród pracowników, którzy odpowiedzieli na ankiety:

Wykres 1.1. Struktura zadań wśród pracowników poddanych badaniu ankietowemu.



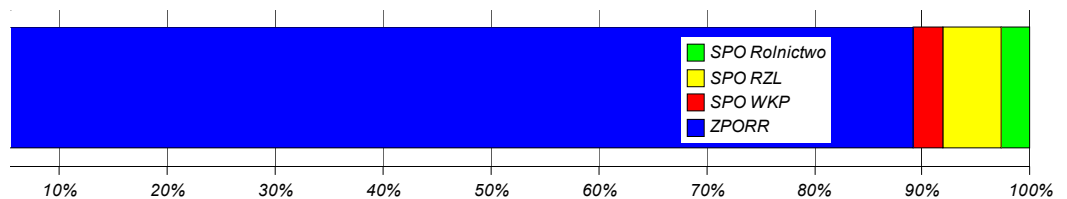
Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Analizując powyższy wykres, można powiedzieć, że próba badawcza odzwierciedla pełen zakres zadań, realizowanych w badanych instytucjach.

Jeżeli chodzi o ekspertów, podany wskaźnik skuteczności badania (21%) jest nieco mylący, bowiem 168 osób jest oficjalnie wpisanych na listy ekspertów oceniających projekty. Podczas kontaktów z ekspertami okazywało się jednak, że znaczna ich część nie brała faktycznego udziału w ocenie projektów i takie osoby nie były poddawane badaniu. Z drugiej strony, nie jest możliwe dokładne określenie „czynnych” ekspertów, dlatego w tabeli podana jest nominalna liczba ekspertów. Dotarto głównie do ekspertów oceniających wnioski w ramach ZPORR (twarde i miękkie), co przedstawia powyższy wykres.

Wykres 1.2. Struktura ankietowanych ekspertów w podziale na programy operacyjne (bez rozróżnienia na projekty twarde i miękkie).



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Badanie członków RKS odbyło się podczas posiedzenia RKS w dniu 14 grudnia 2005 roku, dzięki czemu zwrotność ankiet wyniosła niemal 50%. Niestety, w przypadku RKM, żadne posiedzenie tego gremium nie było zaplanowane w okresie prowadzenia badań, dlatego też udało się dotrzeć jedynie do 3 członków RKM.

Badanie Beneficjentów Końcowych | Odbiorców Ostatecznych (wnioskodawców) miało w zamierzeniu dać pewien ogólny obraz postrzegania Instytucji Wdrażających i ich umiejętności współpracy. W tym przypadku wzięto pod uwagę jedynie tych Beneficjentów, którzy podpisali umowy o dofinansowanie projektów, gdyż, zdaniem autora, potencjalni Beneficjenci lub też ci, których wnioski odpadły, mogliby być nieobiektywni w swojej ocenie. Z uwagi na odmienny charakter opracowania i jedynie uzupełniający charakter wyników badań wnioskodawców, zaplanowano jedynie 50 wywiadów telefonicznych, z czego udało się przeprowadzić 25.

W ramach badań, przeprowadzono również 16 indywidualnych wywiadów pogłębionych z kierownikami | dyrektorami, koordynatorami i pracownikami instytucji, mających na celu uszczegółowienie wyników badań ankietowych, wyjaśnienie nieścisłości i doprecyzowanie niedopowiedzianych lub niezrozumiałych informacji, przykazywanych w badaniach.



2. Ocena systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w latach 2004-2006

Ocenę systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w okresie 2004-2006, podzielono na dwie części:

- 2.1. Analiza obecnego systemu instytucjonalnego;
- 2.2. Analiza jakościowa systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie.

Taki podział umożliwi spojrzenie na wdrażanie funduszy strukturalnych zarówno od strony przygotowania instytucjonalnego (liczby i jakości pracowników, struktur organizacyjnych, podziału kompetencji itd.), jak również od strony efektywności i skuteczności systemu oraz stosowania zasad bezpieczeństwa, przejrzystości i partnerstwa w przyznawaniu pomocy. Dwuaspektowe podejście do oceny pozwoli na kompleksowość analizy i szczegółową odpowiedź na pytanie:

Jakie są silne i słabe strony obecnego systemu wdrażania?

2.1. Ocena systemu instytucjonalnego województwa lubelskiego w latach 2004-2006

System instytucjonalny można oceniać według wielu różnych kryteriów. W opracowaniu badaniu i ocenie poddano:

- | **strukturę systemu wdrażania** funduszy strukturalnych w województwie lubelskim;
- | **strukturę organizacyjną** jednostek systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim;
- | **poziom zatrudnienia** w jednostkach systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim;
- | **jakość zasobów ludzkich** jednostek systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim;
- | **efektywność kosztową** działalności systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim;

- | **proces planowania** wykorzystania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim;
- | **system finansowania i kontroli** funduszy strukturalnych w województwie lubelskim;
- | **system informacji** wewnętrznej, z projektodawcą oraz o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim i ich wpływie na rozwój regionu;

2.1.1. Struktura systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych z odniesieniem do województwa lubelskiego

W skład systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim wchodzi te instytucje, których siedziba i zakres działania odnosi się jedynie do województwa. Analizie i ocenie poddane będą zatem instytucje, które na terenie województwa wykonują zadania co najwyżej instytucji pośredniczącej, instytucji uczestniczącej w zarządzaniu komponentem regionalnym oraz instytucje wdrażające. Z uwagi na fakt koncentracji zarządzania funduszami strukturalnymi w stolicy, w województwie nie występuje żadna instytucja zarządzająca.

Wobec powyższego, system instytucjonalny składa się z 8 instytucji, 2 komitetów oraz ekspertów (formowanych w Panele Ekspertów, bądź Komisje Oceny Projektów). Główne funkcje poszczególnych elementów systemu przedstawia poniższa tabela:

Tabela 2.1. Wyszczególnienie elementów struktury systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim.

Lp.	Element struktury systemu	Główna funkcja
1	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie Biuro Zarządzania Funduszami Europejskimi	Instytucja Pośrednicząca we wdrażaniu ZPORR
2	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego Departament Rozwoju Regionalnego	Instytucja uczestnicząca w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR
3	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego Departament Edukacji, Kultury i Sportu	Instytucja Wdrażająca Działanie 2.2. ZPORR
4	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego Departament Przedsiębiorczości i Innowacji	Instytucja Wdrażająca Działania 2.5, 2.6 i 3.4 ZPORR ² (wdrażanie Działań 2.5 i 3.4 zlecono LFR)
5	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego Departament Wdrażania Programów	Instytucja Wdrażająca Działania 2.2, 2.3 i 2.5 SPO ROL
6	Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie Wydział ds. obsługi EFS	Instytucja Wdrażająca Działania 2.1, 2.3, 2.4 ZPORR oraz 1.2 i 1.3 SPO RZL

² W momencie oddawania ekspertyzy, kompetencje DPI w zakresie wdrażania działania 2.5 i 3.4 przejął DWP, jednakże w analizach będzie brany pod uwagę stan dotychczasowy.

7	Lubelska Fundacja Rozwoju Dział Obsługi ZPORR RIF	Instytucja Wdrażająca Działanie 2.5 i 3.4 ZPORR (na podstawie umowy z UMWL) Regionalna Instytucja Finansująca dla Działań 2.1 i 2.3 SPO WKP i 2.3a SPO RZL
8	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Lubelski Oddział OR03	Instytucja Wdrażająca Działania 1.1, 1.2, 1.5 (w ograniczonym zakresie), 2.4 i 2.6 SPO ROL
9	Regionalny Komitet Sterujący	opiniowanie i rekomendowanie zarządowi województwa wyboru projektów ZPORR
10	Lubelski Komitet Monitorujący Programy Rozwoju Regionalnego	monitorowanie programów rozwoju regionalnego
11	Eksperci	ocena projektów według ustalonych i zatwierdzonych kryteriów wyboru

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów programowych.

W województwie lubelskim wdrażane są działania 5 programów operacyjnych. Nie jest wdrażany jedynie SPO TRANSPORT. Choć oddziały regionalne GDDKiA i PKP realizują projekty w tym programie (na zlecenie swoich central), to jednak nie ma w regionie żadnego elementu systemu wdrażania powyżej Odbiorcy Ostatecznego.

Dodatkowo, instytucje systemu wdrażania składają i realizują projekty Programu Operacyjnego „Pomoc Techniczna”.

Poniżej przedstawiony jest szczegółowy przegląd działań wdrażanych na poziomie województwa lubelskiego:

Tabela 2.2. Przegląd Działań wdrażanych na poziomie województwa lubelskiego.

PO	Priorytet		Działanie	
	Nr	Tytuł	Nr	Tytuł
ZPORR	1	Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	1.1	Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego
			1.2	Infrastruktura ochrony środowiska
			1.3	Regionalna infrastruktura społeczna
			1.4	Rozwój turystyki i kultury
			1.5	Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego
	2	Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	2.1	Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie
			2.2	Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne
			2.3	Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa
			2.4	Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi
			2.5	Promocja przedsiębiorczości
			2.6	Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy
	3	Rozwój lokalny	3.1	Obszary wiejskie
			3.2	Obszary podlegające restrukturyzacji
			3.3	Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojenne
			3.4	Mikroprzedsiębiorstwa
3.5			Lokalna infrastruktura społeczna	

SPO WKP	2	Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw	2.1	Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo
			2.3	Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje
SPO RZL	1	Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej	1.2	Perspektywy dla młodzieży
			1.3	Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia
SPO RZL	2	Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy	2.3	Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki (schemat a)
SPO ROL	1	Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym	1.1	Inwestycje w gospodarstwach rolnych
			1.2	Ułatwianie startu młodym rolnikom
			1.5	Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych
	2	Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich	2.2	Scalanie gruntów
			2.3	Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego
			2.4	Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów
			2.5	Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi
			2.6	Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem
SPO RYBY	3	Ochrona i rozwój zasobów wodnych, chów i hodowla ryb, rybackie urządzenia portowe, przetwórstwo i rynek rybny, rybołówstwo śródlądowe	3.2	Chów i hodowla ryb.
SPO RYBY	4	Inne działania	4.6	Działania innowacyjne i inne

Źródło:

opracowanie własne na podstawie Uzuppełnień Programów Operacyjnych ZPORR, SPO WKP, SPO RZL, SPO ROL oraz SPO RYBY.

Poniżej przedstawiono na diagramie schemat instytucjonalny wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim. Trudno oczywiście kwestionować sposób przypisania Działań do Instytucji oraz sposób wdrażania i zlecania wdrażania, niemniej jednak

widoczna jest różnorodność połączeń i brak usystematyzowania Działań i instytucji. Trudno jest bowiem objąć i zrozumieć wszystkie zależności pomiędzy Działaniami i Instytucjami. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia Beneficjentów, którzy mają problemy ze szczegółowym zorientowaniem się w gąszczu różnych możliwości finansowania swoich projektów.





Przykładem mogą być tu działania SPO ROL dotyczące odnowy wsi, które przez Beneficjentów jest traktowane identycznie jak działania typowo inwestycyjne z 3 priorytetu ZPORR.



Tabela 2.3. Schemat instytucjonalny wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim

Instytucja	ZPORR								SPO WKP					SPO RZL						SPO ROL							SPO RYBY										
	P1 (bez 1.6)	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	P3 (bez 3.4)	3.4	P1	2.1	2.2	2.3	2.4 – ∞	1.1	1.2	1.3	1.4 – 2.2	2.3 (sch. A)	2.4 – ∞	1.1	1.2	1.3 – 1.4	1.5	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	P1-2, 3,1	3.2	3.3 – 4.5	4.6		
LUW	■																																				
UMWL	DRR	■						■																													
	DEKS		■																																		
	DPI					■	■		■																												
	DWP																									■	■			■							
WUP		■		■	■											■	■																				
LFR						■		■		■									■																		
ARiMR																					■	■		■				■					■		■		

Legenda:

-  Instytucja Pośrednicząca
-  Instytucja Wdrażająca (w przypadku UMWL w ramach ZPORR – instytucja uczestnicząca w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR)
-  Instytucja Wdrażająca (zlecająca Wdrażanie Działania innej Instytucji)
-  Działanie nie wdrażane na poziomie regionalnym

- LUW Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie (Biuro Zarządzania Funduszami Europejskimi)
- UMWL Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego
- DRR Departament Rozwoju Regionalnego UMWL
- DEKS Departament Edukacji, Kultury i Sportu UMWL
- DPI Departament Przedsiębiorczości i Innowacji UMWL
- DWP Departament Wdrażania Programów UMWL
- WUP Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie (Instytucja Wdrażająca ZPORR na podstawie uchwały Zarządu Województwa bez nadzoru regionalnego)
- LFR Lubelska Fundacja Rozwoju (Instytucja Wdrażająca Działania ZPORR na podstawie umowy z Zarządem Województwa pod nadzorem DPI UMWL)
- ARiMR Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa | Oddział w Lublinie



-  ocena formalna wniosków na poziomie regionalnym, ocena merytoryczna (techniczno-ekonomiczna) – na poziomie krajowym
-  ocena formalna i merytoryczna (techniczno-ekonomiczna) na poziomie regionalnym



Tabela 2.4. Kompetencje i zadania instytucji systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w latach 2004-2006.

Instytucja zadania	Program Operacyjny Fundusz Strukturalny			ZPORR			WKP		RZL			ROL			Ryby
	EFRR	EFRR	EFS	EFRR	EFS	EFS	EFRR	EFS	EFS	EFS	EFOIGR	EFOIGR	EFOIGR	FIFG	
P (Priorytet) lub D (Działanie)	P I P III	D3.4	P II	D2.1 D2.3	D1.2a D1.3a	D1.2b D1.3b	D2.3a	D1.1- 2, 2.4, 2.6	D1.5	D2.2- 3, 2.5	D3.2 D4.6				
INSTYTUCJA POŚREDNICZĄCA	LUW	LUW	LUW												
Podpisywanie umów o przyznanie dofinansowania z funduszy strukturalnych z Projektodawcami	+														
Podpisywanie umów o przyznanie dofinansowania z funduszy strukturalnych z IW		+	+												
Przewodniczenie (przez Wojewodę lub upoważnionego przedstawiciela) RKM w województwie i prowadzenie sekretariatu	+	+	+												
Wprowadzenie danych przekazywanych przez Projektodawców oraz IW do SIMIK	+	+	+												
Zagwarantowanie zgodności z politykami Wspólnoty operacji podejmowanych na terenie województwa w kontekście stosowania wspólnotowych zasad zawierania kontraktów publicznych oraz przekazywania o nich informacji	+	+	+												
Przygotowywanie we współpracy z UMWL rocznych i końcowych raportów z wdrażania Programu w województwie lubelskim, i po przyjęciu przez RKM, przekazywanie ich IZ	+	+	+												
obsługa kont Programu na poziomie wojewódzkim, na którym gromadzone są środki funduszy strukturalnych dla Programu	+	+	+												
INSTYTUCJA UCZESTNICZĄCA W ZARZĄDZANIU KOMPONENTEM REGIONALNYM	UMWL	UMWL	UMWL												
Przyjmowanie wniosków dotyczących potencjalnych projektów, które mogą być realizowane w danym województwie	+	+	+												
Prowadzenie sekretariatu RKS	+	+	+												
Przekazywanie IP listy rankingowej kwalifikujących się projektów, rekomendowanej przez RKS	+														
Przekazywanie IP informacji o IW. Na podstawie tych informacji IP podpisuje umowę o finansowaniu działań z ww. IW		+	+												
Przekazywanie IP zatwierdzonego rocznego Planu Ramowego przygotowywanego przez BK		+	+												
Przygotowywanie wniosków o wprowadzenie zmian do Uzupełnienia Programu i Programu Operacyjnego, następnie przekazywanie ich RKM, który po pozytywnym zaopiniowaniu przekazuje je do akceptacji KM	+	+	+												
Informowanie społeczeństwa o współfinansowaniu przez UE projektów realizowanych w ramach programu (m.in. udostępnianie formularzy wniosków)	+	+	+												
Opracowywanie sprawozdania o informowaniu i promocji (część sprawozdania rocznego)	+	+	+												
REGIONALNY KOMITET STERUJĄCY	+	+	+												
Rozpatrywanie i rekomendowanie Zarządowi Województwa listy rankingowej projektów kwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych	+														
Opiniowanie projektów ubiegających się o dofinansowanie ze środków funduszy strukturalnych jeżeli beneficjentem jest IW			+												
Przedstawianie propozycji RKM lub KM możliwych dostosowań kształtu Programu w województwie lubelskim	+	+	+												
Rekomendowanie Zarządowi Województwa Planów Ramowych, sporządzanych przez IW		+	+												
OCENA PROJEKTÓW	PE	KOP	KOP					KOP		ARIMR OR03		ARIMR OR03			
Przeprowadzenie merytorycznej i finansowej oceny projektów beneficjentów ubiegających się o dofinansowanie z funduszy strukturalnych	+	+	+					+		+		+			
Przygotowanie listy rankingowej projektów kwalifikujących się do dofinansowania	+	+	+					+		+		+			
Przedłożenie listy rankingowej sekretariatowi RKS	+														
Przedłożenie listy rankingowej dyrektorowi IW		+	+					+		+		+			

Instytucja zadania	Program Operacyjny Fundusz Strukturalny			ZPORR			WKP	RZL			ROL			Ryby
	EFRR	EFRR	EFS	EFRR	EFS	EFS	EFRR	EFS	EFS	EFS	EFOIGR	EFOIGR	EFOIGR	FIFG
P (Priorytet) lub D (Działanie)	P I P III	D3.4	P II	D2.1 D2.3	D1.2a D1.3a	D1.2b D1.3b	D2.3a	D1.1- 2, 2.4, 2.6	D1.5	D2.2- 3, 2.5	D3.2 D4.6			
INSTYTUCJA WDRAŻAJĄCA		SWL LFR	SWL WUP UMWL LFR	PARP RIF (LFR)	WUP	WUP	PARP RIF (LFR)	ARiMR OR03	ARiMR OR03	UMWL DWP	ARiMR OR03			
Podpisanie umowy z IP		+	+											
Przyjmowanie wniosków dotyczących potencjalnych projektów, które mogą być realizowane w danym województwie		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ocena formalna złożonych wniosków projektowych		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Wybór projektów		+	+			+		+	+	+	+	+	+	+
Podpisywanie umów z Projektodawcami		+	+			+		+	+	+	+	+	+	+
Monitorowanie wdrażania poszczególnych projektów (wraz z przygotowaniem okresowych raportów monitoringowych i przedkładaniem ich do IP i UMWL)		+	+			+		+	+	+	+	+	+	+
Przygotowanie rocznego raportu monitoringowego nt. wdrażania projektów, zawierającego ocenę oddziaływania i przedkładanie go IP IZ		+	+			+		+	+	+	+	+	+	+
Zapewnienie informowania społeczeństwa o współfinansowaniu ze środków UE projektów realizowanych w ramach Programu		+	+			+		+	+	+	+	+	+	+
Przyjmowanie i weryfikację wniosków o refundację, w tym kontrolę prawidłowości poniesionych wydatków		+	+			+		+	+	+	+	+	+	+
Kontrole realizacji projektów, w tym kontrole na miejscu		+	+			+		+	+	+	+	+	+	+
Wykrywanie nieprawidłowości i zgłaszanie ich instytucji zarządzającej		+	+			+		+	+	+	+	+	+	+
Przechowywanie wszelkiej dokumentacji związanej z realizacją projektów, co najmniej przez okres 3 lat od dnia przekazania przez Komisję Europejską ostatniej płatności w ramach Programu		+	+			+		+	+	+	+	+	+	+
Coroczne przygotowywanie Planu Ramowego		+	+			+		+	+	+	+	+	+	+
Przedkładanie Planu Ramowego do zarekomendowania RKS, a następnie przekazywanie go wraz z rekomendacją Zarządowi Województwa		+	+											

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programów Operacyjnych ZPORR, SPO WKP, SPO RZL, SPO ROL oraz SPO RYBY oraz indywidualnych wywiadów pogłębionych.

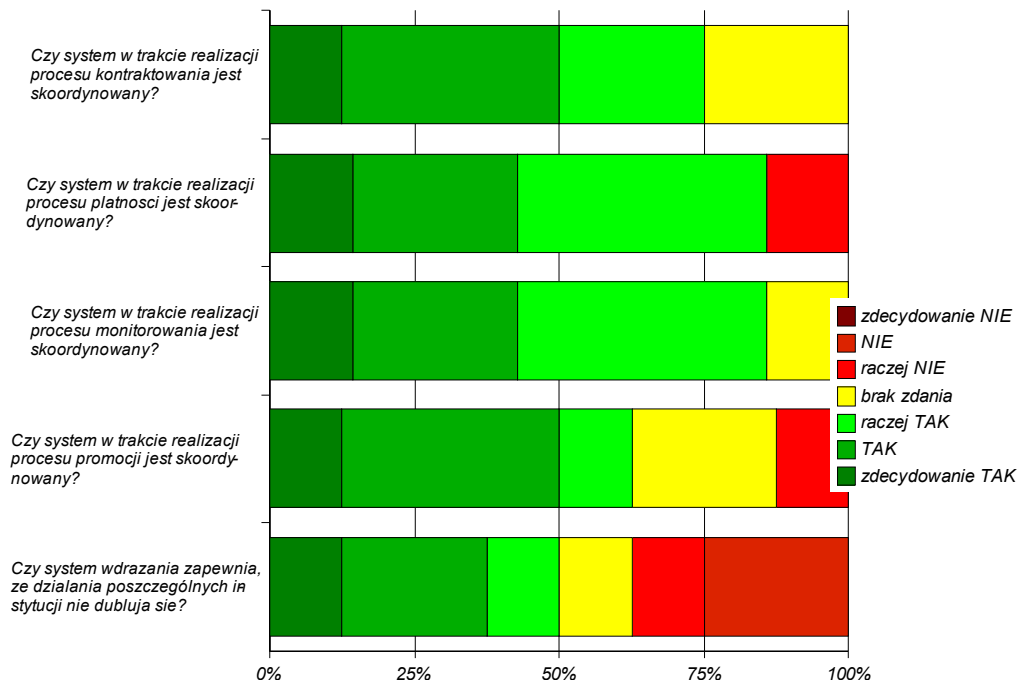
Jeżeli przyjrzymy się zakresowi kompetencji i zadaniom instytucji systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim, ujętemu w usystematyzowaną formę tabelaryczną, doświadczamy jeszcze większego poczucia nieuporządkowania i przypadkowości. Warto tu zaznaczyć, że powyższa tabela jest dużym uproszczeniem rzeczywistych funkcji i relacji, i mimo wszystko trudno jest prześledzić procesy, jakie zachodzą w systemie.

Z przedstawionego zakresu kompetencji w regionie widać, iż najwięcej zadań związanych jest ze ZPORR, począwszy od instytucji pośredniczącej, poprzez instytucję uczestniczącą w zarządzaniu (dotyczy priorytetu 1 i 3) oraz Regionalny Komitet Sterujący, skończywszy na Instytucjach Wdrażających dla priorytetu 2.

Wdrażanie ZPORR komplikuje: **1)** finansowanie z dwóch funduszy – EFRR i EFS; **2)** brak jednolitych procedur wdrażania dla działań finansowanych z EFRR i działań finansowanych z EFS, np. działanie 3.4; **3)** Działanie 1.6 nie dotyczy wszystkich województw i dlatego musi być wdrażane na poziomie kraju; **4)** skomplikowany system oceny i wyboru projektów (różny dla różnych działań), weryfikacji, płatności i sprawozdawczości.

Analizując zakresy kompetencji oraz schemat wdrażania funduszy strukturalnych łatwo dojść do wniosku, że o ile koncepcyjnie system został wymyślony w sposób poprawny i przejrzysty, o tyle w fazie jego tworzenia i udoskonalania, stał się nadmiernie skomplikowany i przeregulowany, powodując niekiedy dublowanie się kompetencji różnych instytucji.

Wykres 2.1. Spójność systemu wdrażania według kadry kierowniczej różnych instytucji



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Pomimo tego, kadra kierownicza instytucji uznała, że system jest w miarę skoordynowany i spójny wewnętrznie. Wątpliwości budzi jedynie proces płatności i promocji.

Proces płatności jest źle skoordynowany w projektach miękkich, finansowanych z EFS. Zbyt długa, szczegółowa i oparta w dużej mierze na domysłach i własnej interpretacji przepisów dokumentów programowych, ocena wniosków o płatność, powoduje opóźnienia w płatnościach na rzecz Beneficjentów i opóźnienia w realizacji projektów.

Wydaje się, że takie wstrzymywanie płatności nie ma żadnych pozytywnych aspektów. Beneficjent przedkłada zabezpieczenia w wysokości co najmniej wartości projektu i jest przez to zobowiązany zwrócić dotację w każdym momencie po stwierdzeniu nieprawidłowości, nawet po zakończeniu projektu. Dlatego też nie ma powodu wstrzymywać płatności w imię potencjalnie wykrytych nieprawidłowości po ocenie wniosku o płatność. Ewentualnie, powinna istnieć możliwość wstrzymania realizacji projektu przez Beneficjenta bez żadnych konsekwencji na czas oceny wniosku, w przypadku jeżeli nie jest on pewny, czy nie będzie zmuszony zwracać wydanej dotacji (aby nie ponosił większych strat). Oczywiście z punktu widzenia IW łatwiej jest nie przekazywać kolejnej transzy, niż dać ją i potem odzyskiwać (w drodze cywilno-prawnej), dlatego problematyka płatności zostanie dokładniej przeanalizowana w dalszej części pracy.

Proces promocji jest prowadzony w przypadku ZPORR przez różne instytucje: BZFE, DRR, WUP i LFR (wspólnie z DPI). Koordynacją działań w tym zakresie zajmuje się BZFE, który przygotowuje roczne plany promocji programu. Natomiast ocenianiem i wyrażaniem opinii oraz wniosków dotyczących podejmowania działań w zakresie promocji i upowszechniania informacji o Programie, zajmuje się RKM. Szczegółowa analiza systemu promocji i informacji będzie przeprowadzona w dalszej części niniejszego opracowania.

Gorzej oceniono system pod względem **dublowania się poszczególnych jego funkcji**. Przykładem może być tu ocena formalna w ramach 1 i 3 priorytetu ZPORR, którą wykonują najpierw pracownicy DRR, a następnie – przed podpisaniem umowy – pracownicy BZFE. Przed oceną ekspertów, pracownicy DRR muszą sprawdzić, czy wniosek jest poprawny formalnie, z kolei trudno się dziwić sprawdzaniu wniosków przed podpisaniem umowy przez BZFE, bowiem to wojewoda bierze odpowiedzialność za umowę i wniosek, będący załącznikiem do umowy – musi mieć zatem pewność, że wszystkie dokumenty są poprawne i kompletne.

Biorąc pod uwagę np. działanie 2.3 SPO WKP, można zwrócić uwagę na znaczne ograniczenie roli RIF we wdrażaniu dotacji inwestycyjnych (działanie to cieszyło się największym zainteresowaniem przedsiębiorców – w województwie lubelskim złożonych zostało 970 wniosków). Pomimo znaczącego doświadczenia LFR, do grudnia 2005 r. rola RIF ograniczała się jedynie na obsłudze formalnej programu na poziomie regionu. Dotychczasowe doświadczenia związane z wykorzystaniem środków m.in. z programu PHARE – Fundusz Dotacji Inwestycyjnych, wdrażanego na poziomie województwa wykazały, że centralizacja wdrażania programów nie jest konieczna a czasem nawet może być wadą (powoduje m.in. wydłużenie procesu oceny wniosków, wydłużenie procedur płatności, problemy z dostępem do informacji). Dowodem tego były m.in. pojawiające się dosyć



częste sygnały od Wnioskodawców związane ze zniechęceniem i obawami co do realnej szansy na otrzymanie dotacji inwestycyjnej w ramach Działania 2.3 SPO WKP (zmniejszenie liczby składanych wniosków w kolejnych terminach przyjmowania wniosków). Potwierdzeniem tego była zmniejszająca się ilość wniosków rekomendowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości do podpisania dotacji w ramach pierwszego i drugiego terminu.

2.1.2. Struktura organizacyjna jednostek systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim

Struktura organizacyjna jednostek systemu jest zebrana i przedstawiona w poniższej tabeli, dzięki czemu można będzie przeanalizować przyjęte przez poszczególne instytucje rozwiązania organizacyjne i wyciągnąć wnioski odnośnie organizacji pracy w poszczególnych instytucjach.

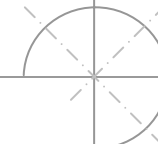


Tabela 2.5. Podział zadań w strukturze organizacyjnej poszczególnych instytucji systemu wdrażania funduszy strukturalnych.

Jednostka Kierownik Jednostki	BZFE Dyrektor					DRR Dyrektor					DPI Dyrektor			DEKS Dyr.					
	Zastępca Kierownika										+			+					
Oddział ds.		weryfikacji i potwierdzenia płatności ZPORR	realizacji i kontroli projektów ZPORR	monitoringu i raportowania ZPORR							Przedsiębiorczości			Innowacji					
	Stanowisko ds.	informacji europ. i współpr. miedzynar.			pomocy technicznej	rejestracji wniosków i informacji	rejestracji wniosków w bazie SIMIK	oceny wniosków	obsługi RKS i Zarządu Województwa	pomocy technicznej	promocji	kontroli i monitoringu Działania 3.4 i 2.5	kontroli finansowej Działania 3.4 i 2.5	obsługi finansowej Działania 2.6	obsługi projektów Działania 2.6	monitoringu i kontroli Działania 2.6	obsługi projektów	obsługi finansowej projektów	monitoringu i kontroli projektów
Ilość osób na stanowisku	3	6	6	6	1	1	4	19	1	2	3	1	1	2	1	2	1	2	2
Przyjmowanie i ocena formalna wniosków																			
prowadzenie punktu naboru wniosków – punktu informacyjnego																			
prowadzenie bazy danych potencjalnych projektów																			
ogłaszanie konkursów i realizacja procedur konkursowych na realizację projektów																			
przyjmowanie wniosków aplikacyjnych																			
rejestracja przyjętych wniosków, wstępna kontrola formalna (ilość kopii, e-wersja)																			
wpisanie przyjętych projektów do systemu SIMIK																			
dokonywanie oceny kompletności i oceny formalnej wniosków																			
przeprowadzanie procedury uzupełniającej wniosek																			
Ocena techniczno-ekonomiczna i merytoryczna wniosków																			
organizacja prac i obsługa techniczna ekspertów																			
uczestnictwo w pracy ekspertów (funkcje Sekretarza)																			
ocena techniczno-ekonomiczna (jeżeli występuje) i merytoryczna wniosków																			
zawiadamianie projektodawców o wynikach procesu selekcji																			
przedkładanie list rankingowych rekomendowanych do realizacji																			
przygotowywanie umów o dofinansowanie projektów																			
weryfikacja formalno-prawna umów finansowych																			
wpisanie zatwierdzonych projektów umów do systemu SIMIK																			

Jednostka Kierownik Jednostki	BZFE Dyrektor					DRR Dyrektor				DPI Dyrektor			DEKS Dyr.						
Zastępca Kierownika										+	+								
Oddział ds.		weryfikacji i potwierdzenia płatności ZPORR	realizacji i kontroli projektów ZPORR	monitoringu i raportowania ZPORR							Przedsiębiorczości			Innowacji			wdrażania Działania 2.2 ZPORR		
Stanowisko ds.	informacji europ. i współpr. miedzynar.				pomocy technicznej	rejestracji wniosków i informacji	rejestracji wniosków w bazie SIMIK	oceny wniosków	obsługi RKS i Zarządu Województwa	pomocy technicznej	promocji	kontroli i monitoringu Działan 3.4 i 2.5	kontroli finansowej Działan 3.4 i 2.5	obsługi finansowej Działania 2.6	obsługi projektów Działania 2.6	monitoringu i kontroli Działania 2.6	obsługi projektów	obsługi finansowej projektów	monitoringu i kontroli projektów
Zarządzanie finansowe																			
opracowanie, weryfikacja i aktualizacja Podręcznika procedur								+			+			+		+	+	+	
weryfikacja wniosków o płatność / refundację oraz załączonych dokumentów oraz przekazywanie ich do IW / IZ		+										+	+				+		
ocena i potwierdzanie kwalifikowalności wydatków		+											+				+		
sporządzanie zbiorczych poświadczeń i zestawień wydatków oraz wniosków o refundację z danego funduszu		+											+			+			
sporządzanie i przekazywanie do IZ wniosków o zaliczkę z danego funduszu		+																	
weryfikacja i przekazywanie harmonogramu płatności dla Działania na dwa kolejne kwartały (prognozy wydatków na bieżący rok budżetowy) oraz prognozy wydatków na rok następny		+					+					+	+			+			
weryfikacja i przekazywanie wystąpienia i uzasadniania do procedury uruchamiania środków z budżetu państwa		+										+				+			
opracowanie Ramowych Planów Realizacji Działania														+		+			
weryfikacja i przekazywanie sprawozdania z wykorzystania środków z rezerwy celowej budżetu państwa		+										+				+			
sporządzanie wniosków o realokację środków w ramach Programu									+										
wprowadzanie danych finansowych do systemu SIMIK		+										+	+				+		
Monitoring																			
weryfikacja kwartalnych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji projektów				+												+		+	
przygotowywanie i przekazywanie do IP/IZ kwartalnych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji Działania / Programu				+							+	+	+	+	+			+	

Jednostka Kierownik Jednostki	BZFE Dyrektor					DRR Dyrektor					DPI Dyrektor				DEKS Dyr.						
	Zastępca Kierownika										+										
Oddział ds.		weryfikacji i potwierdz. platności ZPORR	realizacji i kontroli projektów ZPORR	monitoringu i raportowania ZPORR								Przedsiębiorczości				Innowacji			wdrażania Działania 2.2 ZPORR		
Stanowisko ds.	informacji europ. i współpr. miedzynar.				pomocy technicznej	rejestracji wniosków i informacji	rejestracji wniosków w bazie SIMIK	oceny wniosków	obsługi RKS i Zarządu Województwa	pomocy technicznej	promocji	kontroli i monitoringu Działania 3.4 i 2.5	kontroli finansowej Działania 3.4 i 2.5	obsługi finansowej Działania 2.6	obsługi projektów Działania 2.6	monitoringu i kontroli Działania 2.6	obsługi projektów	obsługi finansowej projektów	monitoringu i kontroli projektów		
monitoring zgodności realizowanych projektów z harmonogramami zawartymi we wnioskach aplikacyjnych				+												+			+		
wprowadzanie danych monitoringowych do systemu SIMIK				+								+				+			+		
archiwizacja dokumentów				+		+	+							+	+	+	+	+	+		
Kontrola																					
sporządzanie rocznego planu kontroli			+									+				+			+		
przeprowadzanie kontroli poprawności stosowanych przez beneficjentów procedur zarządzania finansowego i kontroli			+									+				+			+		
kontrola dokumentacji i kontrola na miejscu			+									+	+	+	+	+			+		
opracowywanie i przekazywanie okresowych sprawozdań dotyczących wyników kontroli realizowanych projektów			+									+				+			+		
końcowa weryfikacja projektu			+									+				+			+		
raporty o nieprawidłowościach (bieżące, kwartalne, zestawienie) oraz działania podejmowane po stwierdzeniu nieprawidłowości			+										+			+			+		
podejmowanie działań zmierzających do odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom			+											+		+		+			
Zarządzanie projektami Pomocy Technicznej																					
przygotowanie wniosków aplikacyjnych (planowanie, montaż finansowy)					+					+	+										
koordynacja realizacji projektów Pomocy Technicznej					+					+	+										
realizacja projektów Pomocy Technicznej					+					+	+										
monitoring i raportowanie realizacji projektów Pomocy Technicznej					+					+	+										
inicjowanie i koordynacja działań szkoleniowych pracowników zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych					+					+	+										

Jednostka Kierownik Jednostki		BZFE Dyrektor					DRR Dyrektor				DPI Dyrektor				DEKS Dyr.		
Zastępca Kierownika											+						
Oddział ds.											Przedsiębiorczości				Innowacji		
Stanowisko ds.															wdrażania Działania 2.2 ZPORR		
Promocja																	
przygotowywanie rocznych planów promocji Programu																	
rozpowszechnianie informacji nt. działań promocyjnych, szkoleniowych i doradczych w zakresie możliwości korzystania z funduszy strukturalnych wśród potencjalnych projektodawców, (szkolenia, warsztaty, konferencje, seminaria)																	
informowanie o możliwości korzystania ze wsparcia z funduszy strukturalnych																	
rozpowszechnianie materiałów i folderów informacyjnych																	
stworzenie i administrowanie stronami internetowymi dotyczącymi wdrażania Programu na poziomie regionalnym																	
Współpraca																	
współpraca międzyregionalna i międzyinstytucjonalna w zakresie promocji Programu																	
współpraca z innymi jednostkami funkcjonującymi w systemie instytucjonalnym wdrażania																	
		informacji europ. i współpr. międzynar.					pomocy technicznej				kontroli i monitoringu Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
		weryfikacji i potwierdz. płatności ZPORR					rejestracji wniosków i informacji				Działan 3.4 i 2.5				obsługi finansowej		
		realizacji i kontroli projektów ZPORR					rejestracji wniosków w bazie SIMIK				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
		monitoringu i raportowania ZPORR					oceny wniosków				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							obsługi RKS i Zarządu Województwa				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							pomocy technicznej				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							promocji				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							kontroli i monitoringu Działan 3.4 i 2.5				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							obsługi finansowej				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							obsługi finansowej				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							Działania 2.6				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							obsługi projektów				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							Działania 2.6				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							monitoringu i kontroli Działania 2.6				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							obsługi projektów				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							obsługi finansowej projektów				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		
							monitoringu i kontroli projektów				Działan 3.4 i 2.5				obsługi projektów		

Poniżej znajduje się dalsza część tabeli, dotycząca 4 pozostałych instytucji:

Jednostka Kierownik Jednostki	WUP Dyrektor				LFR Dyrektor						DWP Dyrektor			ARIMR		
	+				+									+		
Zastępca Kierownika	projektów	monitorowania i raportowania	obsługi finansowej	kontroli	informacji i promocji	oceny formalnej	obsługi KOP	kontroli i monitoringu	rozliczeń projektów	projektów pomocy technicznej	obsługi sekretariatu i spraw organizacyjnych	techniczno-ekonomicznych	wdrażania programów i oceny wniosków finansowych	obsługiwawczości	obsługi wniosków	kontroli na miejscu
Oddział ds.																
Stanowisko ds.																
Ilość osób na stanowisku	10	10	11	13	1	1	1	2	1	1	1	4	2	3	68	
Przyjmowanie i ocena formalna wniosków																
prowadzenie punktu naboru wniosków – punktu informacyjnego	+					+										
prowadzenie bazy danych potencjalnych projektów	+												+			
ogłaszanie konkursów i realizacja procedur konkursowych na realizację projektów	+					+									+	
przyjmowanie wniosków aplikacyjnych	+					+					+				+	
rejestracja przyjętych wniosków, wstępna kontrola formalna (ilość kopii, e-wersja)	+					+					+				+	
wpisanie przyjętych projektów do systemu SIMIK	+					+									+	
dokonywanie oceny kompletności i oceny formalnej wniosków	+					+							+		+	
przeprowadzanie procedury uzupełniającej wniosek	+					+							+		+	
Ocena techniczno-ekonomiczna i merytoryczna wniosków																
organizacja prac i obsługa techniczna ekspertów	+						+									
uczestnictwo w pracy ekspertów (funkcje Sekretarza)	+						+									
ocena techniczno-ekonomiczna (jeżeli występuje) i merytoryczna wniosków	+	+										+			+	
zawiadamianie projektodawców o wynikach procesu selekcji	+						+								+	
przedkładanie list rankingowych rekomendowanych do realizacji	+						+								+	
przygotowywanie umów o dofinansowanie projektów	+						+								+	
weryfikacja formalno-prawna umów finansowych			+				+								+	
wpisanie zatwierdzonych projektów umów do systemu SIMIK	+						+								+	

Jednostka Kierownik Jednostki		WUP Dyrektor				LFR Dyrektor						DWP Dyrektor				ARiMR	
Zastępca Kierownika		+	+	+	+	+										+	+
Oddział ds.		projektów	monitorowania i raportowania	obsługi finansowej	kontroli											obsługi wniosków	kontroli na miejscu
Stanowisko ds.						informacji i promocji	oceny formalnej	obsługi KOP	kontroli i monitoringu	rozliczeń projektów	projektów pomocy technicznej	obsługi sekretariatu i spraw organizacyjnych	techniczno-ekonomicznych	wdrażania programów i oceny wniosków finansowych i sprawozdawczości			
Zarządzanie finansowe																	
opracowanie, weryfikacja i aktualizacja Podręcznika procedur				+				+	+								
weryfikacja wniosków o płatność / refundację oraz załączonych dokumentów oraz przekazywanie ich do IW / IZ				+					+					+	+		
ocena i potwierdzanie kwalifikowalności wydatków		+		+					+					+	+		
sporządzanie zbiorczych poświadczeń i zestawień wydatków oraz wniosków o refundację z danego funduszu				+					+					+	+		
sporządzanie i przekazywanie do IZ wniosków o zaliczkę z danego funduszu				+													
weryfikacja i przekazywanie harmonogramu płatności dla Działania na dwa kolejne kwartały (prognozy wydatków na bieżący rok budżetowy) oraz prognozy wydatków na rok następny				+					+					+	+		
weryfikacja i przekazywanie wystąpienia i uzasadniania do procedury uruchamiania środków z budżetu państwa				+					+								
opracowanie Ramowych Planów Realizacji Działania		+							D								
weryfikacja i przekazywanie sprawozdania z wykorzystania środków z rezerwy celowej budżetu państwa				+					+								
sporządzanie wniosków o realokację środków w ramach Programu									+								
wprowadzanie danych finansowych do systemu SIMIK				+					+					+	+		
Monitoring																	
weryfikacja kwartalnych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji projektów			+					+				+			+		
przygotowywanie i przekazywanie do IP/IZ kwartalnych, rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji Działania / Programu			+					+				+			+		

Jednostka Kierownik Jednostki		WUP Dyrektor				LFR Dyrektor						DWP Dyrektor				ARiMR	
Zastępca Kierownika		+	+	+	+	+										+	+
Oddział ds.		projektów	monitorowania i raportowania	obsługi finansowej	kontroli											obsługi wniosków	kontroli na miejscu
Stanowisko ds.						informacji i promocji	oceny formalnej	obsługi KOP	kontroli i monitoringu	rozliczeń projektów	projektów pomocy technicznej	obsługi sekretariatu i spraw organizacyjnych	techniczno-ekonomicznych	wdrażania programów i oceny wniosków finansowych	sprawozdawczości		
monitoring zgodności realizowanych projektów z harmonogramami zawartymi we wnioskach aplikacyjnych			+					+				+			+		
wprowadzanie danych monitoringowych do systemu SIMIK			+					+				+			+		
archiwizacja dokumentów		+	+	+	+			+			+	+			+		
Kontrola																	
sporządzanie rocznego planu kontroli			+		+			+								+	
przeprowadzanie kontroli poprawności stosowanych przez beneficjentów procedur zarządzania finansowego i kontroli			+		+			+				+				+	
kontrola dokumentacji i kontrola na miejscu			+		+			+				+				+	
opracowywanie i przekazywanie okresowych sprawozdań dotyczących wyników kontroli realizowanych projektów					+			+				+				+	
końcowa weryfikacja projektu			+					+				+				+	
raporty o nieprawidłowościach (bieżące, kwartalne, zestawienie) oraz działania podejmowane po stwierdzeniu nieprawidłowości					+			+				+				+	
podejmowanie działań zmierzających do odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom					+			+				+				+	
Zarządzanie projektami pomocy technicznej																	
przygotowanie wniosków aplikacyjnych (planowanie, montaż finansowy)																+	
koordynacja realizacji projektów Pomocy Technicznej																+	
realizacja projektów Pomocy Technicznej																+	
monitoring i raportowanie realizacji projektów Pomocy Technicznej																+	
inicjowanie i koordynacja działań szkoleniowych pracowników zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych																D	

Jednostka Kierownik Jednostki		WUP Dyrektor				LFR Dyrektor						DWP Dyrektor				ARiMR	
Zastępca Kierownika		+	+	+	+	+										+	+
Oddział ds.		projektów	monitorowania i raportowania	obsługi finansowej	kontroli											obsługi wniosków	kontroli na miejscu
Stanowisko ds.						informacji i promocji	oceny formalnej	obsługi KOP	kontroli i monitoringu	rozliczeń projektów	projektów pomocy technicznej	obsługi sekretariatu i spraw organizacyjnych	techniczno-ekonomicznych	wdrażania programów i oceny wniosków finansowych i sprawozdawczości			
Promocja																	
przygotowywanie rocznych planów promocji Programu i raportów			+														
rozpowszechnianie informacji nt. działań promocyjnych, szkoleniowych i doradczych w zakresie możliwości korzystania z funduszy strukturalnych wśród potencjalnych projektodawców, (szkolenia, warsztaty, konferencje, seminaria)		+				+					+				+		
informowanie o możliwości korzystania ze wsparcia z funduszy strukturalnych		+				+					+				+		
rozpowszechnianie materiałów i folderów informacyjnych		+				+					+				+		
stworzenie i administrowanie stronami internetowymi dotyczącymi wdrażania Programu na poziomie regionalnym		+				+											
Współpraca																	
współpraca międzyregionalna i międzyinstytucjonalna w zakresie promocji Programu wymiana doświadczeń		+				+											
współpraca z innymi jednostkami funkcjonującymi w systemie instytucjonalnym wdrażania		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	

*D – kompetencja dyrektora

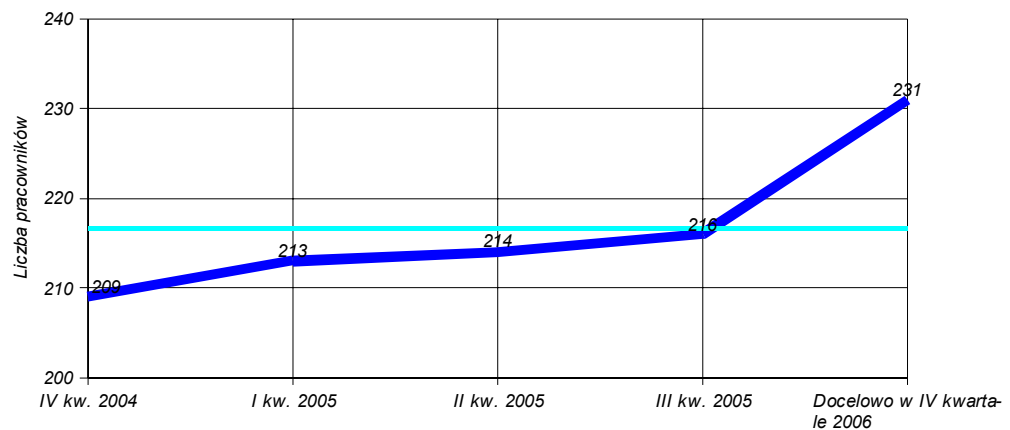
Struktury organizacyjne instytucji są bardzo różne pod względem budowy i podziału kompetencji pomiędzy stanowiskami. W zależności od ilości obsługiwanych wniosków i projektów, powinna być widoczna tendencja do łączenia stanowisk w oddziały. W przypadku DRR nie występują oddziały, mimo, iż pracowników pracujących na stanowisku oceny wniosków jest 19. Z drugiej strony – w BZFE w każdym z 3 oddziałów pracuje tylko po 6 osób. Można zatem powiedzieć, że podział na oddziały i stanowiska jest raczej rzeczą umowną i zależną od regulaminu organizacyjnego.

Szczegółowa ocena podziału zadań jest zamieszczona w podrozdziale 2.1.4 *Jakość zasobów ludzkich jednostek systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim.*

2.1.3. **Zatrudnienie w jednostkach systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim**

Ilość osób zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych w województwie lubelskim wynosiła na dzień 30 września 2005 roku 216 osób, w tym 14 osób kadry kierowniczej.

Wykres 2.2. Ogólne zatrudnienie w jednostkach systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w okresie X.2004-IX.2005.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Przez okres ostatniego roku (od 1 października 2004 r. do 30 września 2005 r.) liczba osób zwiększyła się jedynie o 7 osób (nie licząc 15 osób, które weszły do systemu na miejsce odchodzących pracowników).

Ilość osób zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych w podziale na instytucje

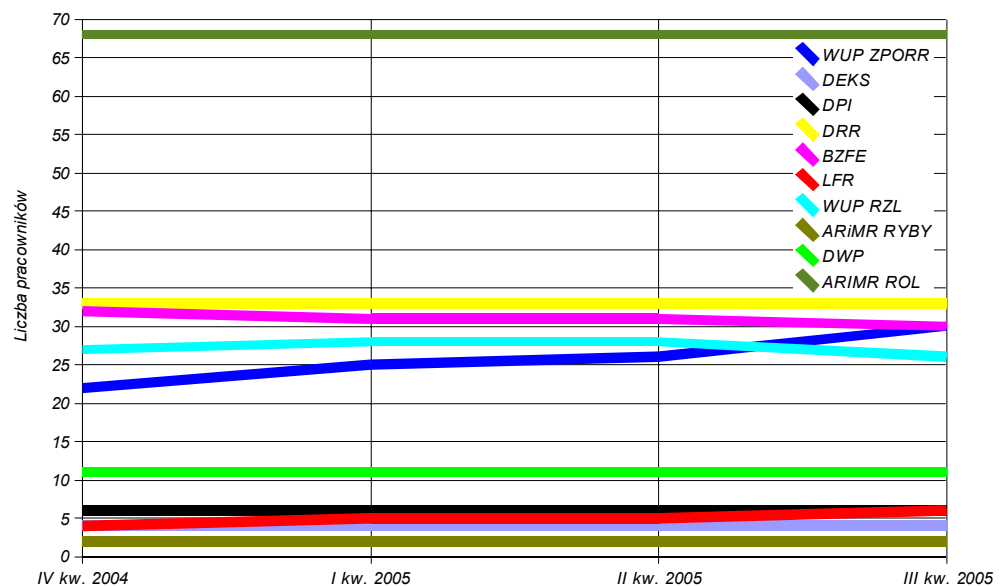
Poziom zatrudnienia w jednostkach systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim został zbadany w podziale na trzy rodzaje instytucji:

- | zatrudnienie w administracji centralnej szczebla wojewódzkiego (BZFE, ARiMR)
- | zatrudnienie w administracji samorządowej (UMWL, WUP)
- | zatrudnienie w organizacjach pozarządowych i innych, zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych (LFR)

Ogólna liczba pracowników poszczególnych instytucji wynika z ilości środków dostępnych w ramach pomocy technicznej – liczba ta przedstawiona jest na poniższym wykresie. Skalę otwiera i zamyka ARiMR, posiada ona bowiem największą liczbę pracowników pracujących przy wdrażaniu SPO ROL (70 osób), a jednocześnie 2 osoby są oddelegowane do wdrażania SPO RYBY. Porównywalną liczbę pracowników posiadają BZFE (30), DRR (33), WUP w części obsługującej ZPORR (30) i w części obsługującej SPO RZL (26). Grupę instytucji o mniejszym poziomie zatrudnienia otwiera DEKS (4), LFR (6) i DPI (6), a kończy DWP (11).

Oceniając dynamikę zatrudnienia w poszczególnych instytucjach, można powiedzieć, że ogólnie instytucje w okresie ostatniego roku nie doświadczyły znacznej zmiany poziomu zatrudnienia. Największym wzrostem zatrudnienia odznaczył się WUP w części zajmującej się ZPORR, natomiast nie zaobserwowano znacznego spadku zatrudnienia.

Wykres 2.3. Poziom zatrudnienia w poszczególnych instytucjach w okresie od IV kwartału 2004 roku do III kwartału 2005 roku.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

W powyższym wykresie przyjęto założenie, że przed sierpniem 2005 roku (przed wydzieleniem DPI ze struktury DRR), pracownicy pracujący w DRR przy zadaniach, które wykonuje obecnie DPI, byli zaliczani w całym okresie do DPI, aby nie komplikować analizy.

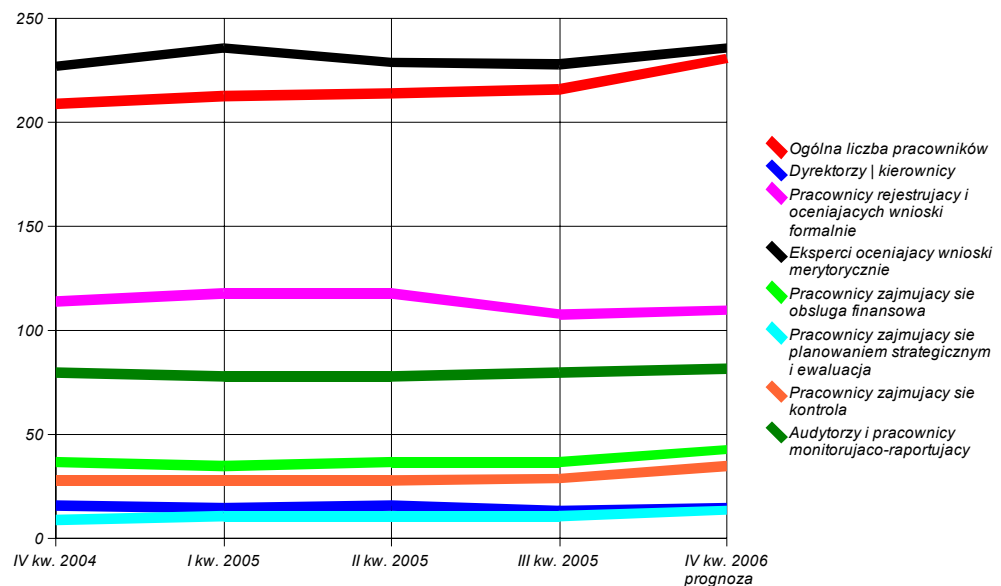
Ilość osób zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych w podziale na funkcje

Poziom zatrudnienia w jednostkach systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim został zbadany również w podziale na pracowników wykonujących poszczególne funkcje oceny, rozliczania i monitorowania projektów oraz pełniących funkcje kierownicze:

- | dyrektorzy | kierownicy;
- | pracownicy rejestrujący i oceniający wnioski techniczno-formalnie;
- | eksperci oceniający wnioski merytorycznie;
- | pracownicy zajmujący się obsługą finansową;
- | pracownicy zajmujący się planowaniem strategicznym, prognozowaniem i ewaluacją;
- | pracownicy zajmujący się kontrolą;
- | audytorzy i pracownicy zajmujący się monitorowaniem i raportowaniem.

Zatrudnienie w wyżej wymienionych kategoriach w badanym okresie przedstawiało się następująco:

Wykres 2.4. Poziom zatrudnienia w poszczególnych instytucjach w okresie od IV kwartału 2004 roku do III kwartału 2005 roku w podziale na funkcje.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

W badanym okresie widoczna jest fluktuacja liczebności ekspertów oceniających wnioski. Jednakże, ponieważ w większości przypadków są to osoby z zewnątrz instytucji systemu, jak również część z nich jest jak dotąd nieaktywna (nie miała sposobności do oceny wniosków), trudno jest podać dokładne dane.

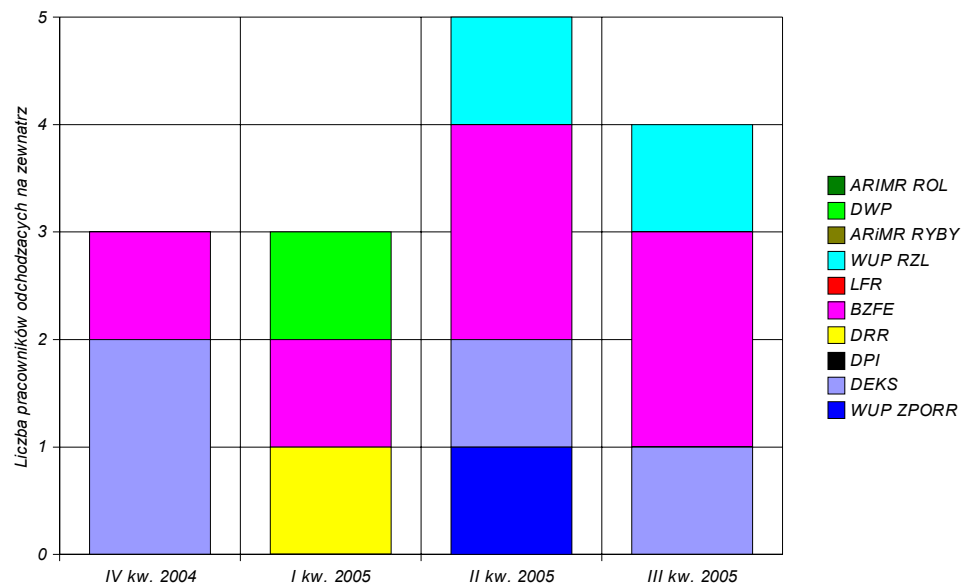
Jeżeli chodzi o pozostałe grupy pracowników, znaczący spadek można zauważyć wśród pracowników rejestrujących i oceniających wnioski formalnie, głównie z powodu przesunięcia środka ciężkości systemu na obsługę finansową i kontrolę. To właśnie wśród tych dwu grup można zauważyć wzrost liczby pracowników.

Rotacja pracowników

Dopełnieniem analizy poziomu zatrudnienia będzie ocena poziomu rotacji pracowników, przy czym brana będzie pod uwagę rotacja na zewnątrz instytucji, która spowodowana jest najczęściej przyczynami ekonomicznymi lub charakterem pracy. Rotacja wewnątrz instytucji (np. do innego działu | departamentu) jest spowodowana przeważnie decyzją odgórną, potrzebami instytucji czy dobrem pracownika. Nie nosi zatem znamion pejoratywnych.

W analizie nie wzięto pod uwagę ARiMR z uwagi na brak danych dotyczących rotacji z tej instytucji.

Wykres 2.5. Rotacja pracowników (odchodzących na zewnątrz instytucji)



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Z ogólnej analizy wynika, iż rotacja w całym systemie jest na stosunkowo niskim poziomie, jednak widać rysujący się trend wzrostowy w okresie ostatniego roku.

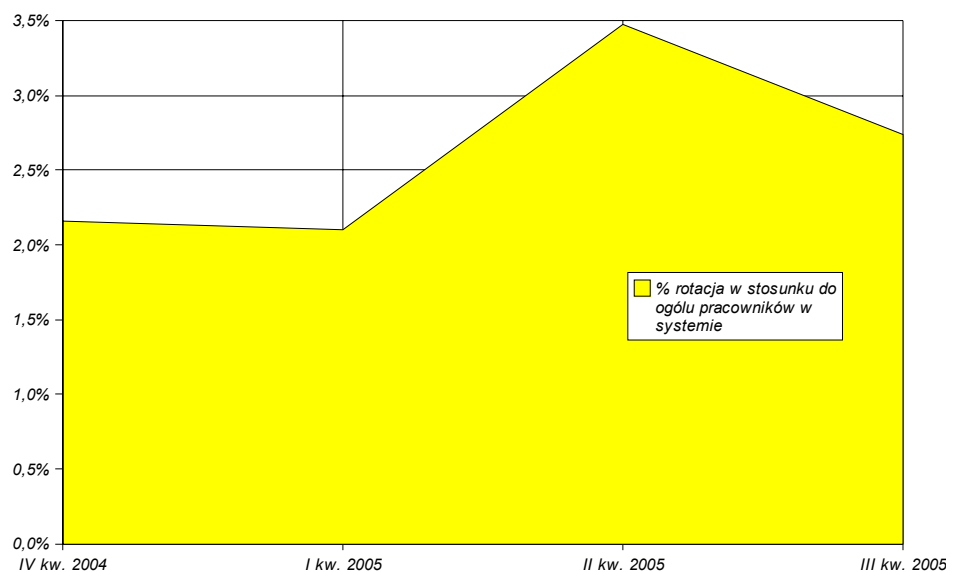
Istnieje duże zagrożenie, że trend ten będzie się zwiększał w momencie, kiedy na rynku pojawią się w większej liczbie prywatne firmy doradcze, działające na rynku projektów unijnych. Będzie to duże wyzwanie dla systemu wdrażania, bowiem wyszkoleni pracownicy, z coraz większym doświadczeniem we wdrażaniu funduszy, będą coraz bardziej wartościowi dla sektora prywatnego.

Takie zjawisko ma już miejsce w Warszawie, a jego występowanie powoduje znaczne utrudnienia i komplikacje w funkcjonowaniu systemu. Zdaniem badanej kadry kierowniczej, taka sytuacja może mieć miejsce w niedługim czasie również w Lublinie, o ile nie zostaną podjęte odpowiednie kroki zaradcze.

Rotacja w całym systemie wdrażania utrzymywała się w badanym okresie na poziomie nie przekraczającym 3,5%. Z systemu odchodziło od 3 do 5 osób na kwartał. Warto pamiętać o tym, że na miejsce każdego odchodzącego pracownika przychodzi nowy pracownik, którego należy wdrożyć w procedury i specyfikę funkcjonowania systemu. Pracownik musi zapoznać się ze swoim stanowiskiem pracy, z funkcją, jaką ma pełnić w instytucji, musi zdobyć lub pogłębić niezbędną wiedzę i umiejętności tak, aby mógł rozpocząć pracę. W literaturze mówi się, że nowy pracownik musi się wdrażać w działalność instytucji przez okres około roku, aby skutecznie wypełniał swoje obowiązki. Do tego dochodzą szkolenia i edukacja kierunkowa.

Wdrażanie nowego pracownika przynosi zawsze wymierne straty dla instytucji z powodu jego niepełnej efektywności w tym okresie. Pracownik otrzymuje pełne wynagrodzenie za jedynie część pracy, którą na tym samym stanowisku wykonywał jego poprzednik (za podobne wynagrodzenie), który przeszedł okres wdrożenia, pozyskał doświadczenie i nabrał wprawy w działaniach przypisanych do jego stanowiska, a następnie z niego odszedł.

Wykres 2.6. Rotacja w całym systemie wdrażania jako % pracowników w systemie.

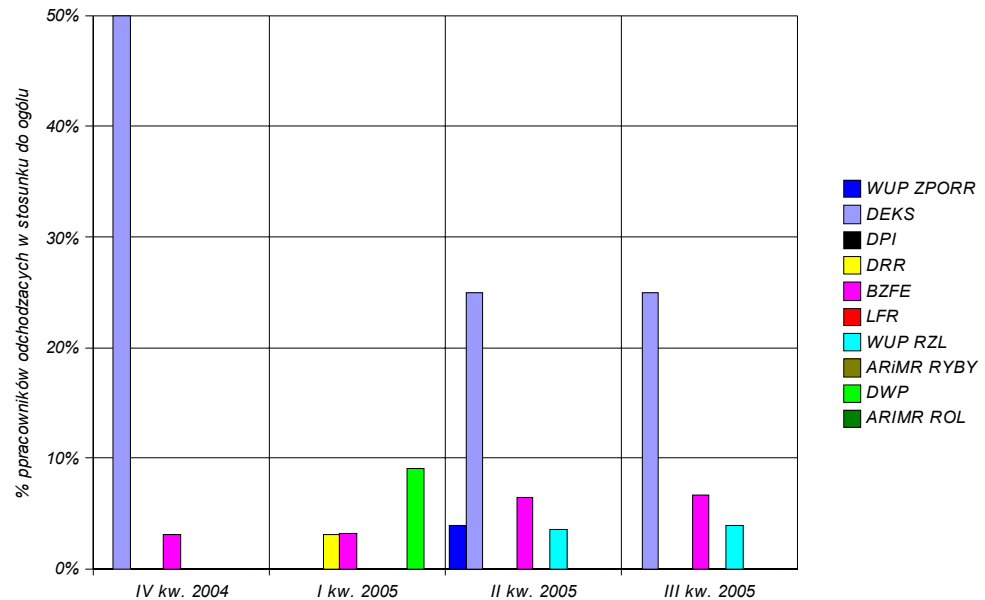


Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Analiza każdej instytucji z osobna wskazuje na to, iż zjawisko rotacji w niektórych instytucjach może stanowić zagrożenie.

Wykres 2.7. Rotacja pracowników w poszczególnych instytucjach jako % liczby pracowników tych instytucji.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Z powyższego wykresu widać, iż **problem rotacji jest niezwykle poważny** w przypadku DEKS. Okazuje się bowiem, że w IV kwartale 2004 roku z Instytucji odeszła połowa osób zajmujących się funduszami strukturalnymi (2 osoby), podobnie przez połowę roku 2005 – odeszło również 50% pracowników. Oznacza to praktycznie wymianę całego zespołu na nowy, który musiał uczyć się wszystkiego od początku. BZFE również doświadcza notorycznego zjawiska rotacji, pojawiającego się praktycznie w każdym kwartale, z tendencją wzrostową (od 3% do 7%).

Kadra Kierownicza **nie ocenia jeszcze negatywnie zjawiska rotacji** w swoich instytucjach. 75% kierowników uważa, że rotacja utrzymuje się na takim poziomie, który umożliwi jeszcze sprawne funkcjonowanie organizacji. Kadra kierownicza BZFE i DEKS dostrzega już problem w zjawisku rotacji, oceniając jej poziom jako zbyt wysoki.

Należy przyrzeć się przyczynom odchodzenia pracowników z instytucji i przewidzieć, jak rozwinie się ten problem w przyszłości. Poza czynnikami ekonomicznymi (płace, nagrody) rotacji, istotne są również czynniki pozaekonomiczne (zadowolenie z pracy, obciążenie itp.).

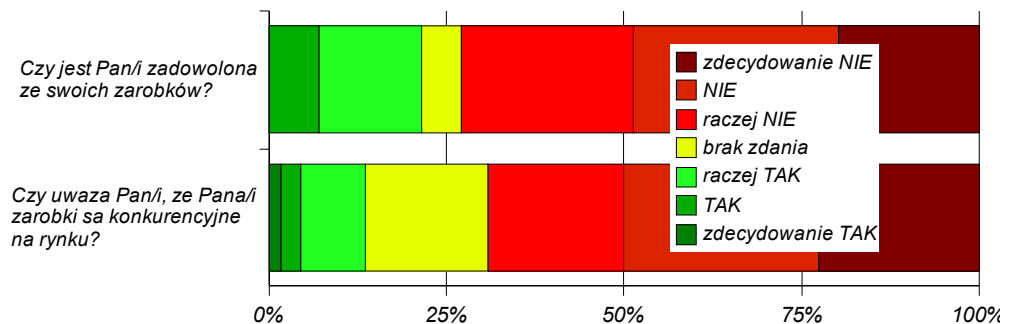
Wynagrodzenia

Poziom wynagrodzeń pracowników na niekierowniczych stanowiskach w instytucjach systemu kształtuje się na poziomie przeciętnego wynagrodzenia brutto w województwie – ok. 2 tys. zł.³ Jednakże, jeżeli spojrzymy na wynagrodzenia brutto administracji publicznej i obrony narodowej, wynoszące ok. 2,6 tys. zł, płace pracowników wdrażających fundusze strukturalne wydają się być zbyt niskie. Pracownicy systemu są specyficzną grupą urzędników, którzy, z powodów opisanych wyżej, są bardzo atrakcyjni na rynku pracy. Oprócz szkoleń, doradztwa, kontaktów roboczych z Instytucjami Zarządzającymi, posiadają oni fachową wiedzę praktyczną, której cena na rynku przewyższa o wiele ich wynagrodzenie.

Potwierdzają to badania zadowolenia z wynagrodzeń pracowników wszystkich instytucji systemu.

Słabą stroną systemu są zarobki. Prawie 75% badanych pracowników z 8 instytucji systemu jest niezadowolona ze swoich zarobków. Pozostała część – nieco ponad 20% jest zadowolona z wynagrodzeń. Jednocześnie, pracownicy w podobnych proporcjach uważają swoje wynagrodzenia za niekonkurencyjne na rynku – połowa jest o tym przekonana, a co piąty badany pracownik tak przypuszcza.

Wykres 2.8. Zadowolenie z zarobków pracowników systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim



Źródło:

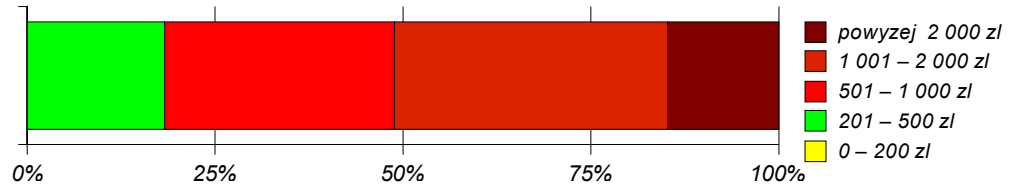
opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Jednocześnie, pracownicy – w przypadku niezadowolenia z zarobków, mieli wskazać kwotę, o jaką ich wynagrodzenia brutto powinny być wyższe, aby były konkurencyjne na rynku.

³ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto według sekcji w województwie lubelskim, www.stat.gov.pl. Badania wynagrodzeń w systemie nie ujmują DEKS, DWP i ARiMR, które odmówiły udzielenia informacji o wynagrodzeniach.

Wykres 2.9.

Kwota, o jaką wynagrodzenia pracowników powinny być wyższe, aby ich zdaniem, były konkurencyjne na rynku.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Najwięcej pracowników (36%) uważa, że ich zarobki powinny być wyższe o kwotę z przedziału 1 tys. – 2 tys. zł brutto. Niewielu mniej – 31%, uważa, że powinni zarabiać o 0,5 – 1 tys. więcej. 18% pracownikom wystarczyłaby podwyżka od 0,2 do 0,5 tys. zł, natomiast 15% pracowników jest zdania, że powinni zarabiać o ponad 2 tys. więcej, aby uznać ich wynagrodzenia za konkurencyjne.

Powyższe wyniki mogą być zatem wskazówką dla kadry kierowniczej instytucji systemu przy negocjacjach z Instytucją Zarządzającą odnośnie poprawy i uatrakcyjnienia systemu wynagradzania i motywowania pracowników systemu. Bez zdecydowanych, strukturalnych zmian w systemie wynagrodzeń, nie uda się bowiem utrzymać poziomu rotacji nawet na obecnym poziomie, nie mówiąc o jego obniżeniu. Przy takim poziomie niezadowolenia z zarobków, łatwo będzie przekonać urzędników do przejścia do sfery prywatnej. Na szczęście, problem ten został już dostrzeżony na poziomie ministerialnym i ma zostać rozwiązany systemowo. W przeciwnym wypadku, system instytucjonalny województwa lubelskiego podąży drogą instytucji zarządzających programami operacyjnymi, gdzie obecnie rotacja pracowników uniemożliwia ich sprawne funkcjonowanie. W instytucjach zarządzających i pośredniczących największym problemem jest bowiem bardzo duża rotacja pracowników, spowodowana niskim poziomem płac – zagadnienie to w dużym stopniu dotyczy administracji centralnej. Wykwalifikowani i przeszkoleni pracownicy odchodzą do sektora prywatnego, a pracownicy nowozatrudnieni wymagają szkoleń i doksztalcenia, co wydatnie obniża możliwość poświęcenia całego czasu na efektywną pracę [Sprawozdanie z realizacji NPR, s. 11].

Problematyka ta jest istotna tym bardziej, że oprócz czynników ekonomicznych na rotację będą wpływać czynniki pozaekonomiczne, które omówione są szczegółowo w następnym podrozdziale.

Szansą dla systemu jest fakt, iż w ustawie budżetowej na 2006 r. przewidziano zwiększenie środków na wynagrodzenia i nowe etaty refundowane w 75% ze środków pomocy technicznej. Pozwoli to na bieżącą poprawę sytuacji kadrowej, jednak wciąż potrzebne są kompleksowe rozwiązania o charakterze systemowym.



2.1.4. Jakość zasobów ludzkich jednostek systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim

Jakość zasobów ludzkich jednostek systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim będzie zbadana na podstawie następujących kryteriów:

- | Staż pracy, w tym doświadczenie we wdrażaniu funduszy unijnych, w tym przedakcesyjnych;
- | Ilość osób zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych w podziale na zakres wykonywanych działań;
- | zakres wykonywanych działań i podział funkcji;
- | przygotowanie miejsc pracy i pracowników do pracy;
- | kompetencje i znajomość zadań;
- | zadowolenie z pracy;
- | uprawnienia i odpowiedzialność;
- | szkolenia i rozwój personelu;

Staż pracy, w tym doświadczenie we wdrażaniu funduszy unijnych

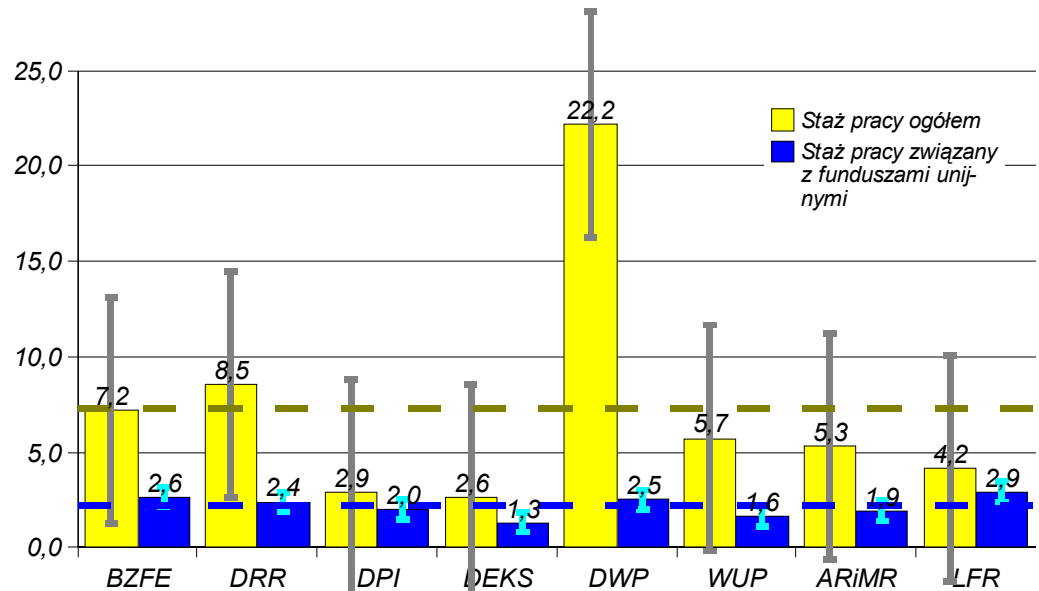
Staż pracy jest jednym z czynników przekładających się na jakość zasobów ludzkich systemu. Jednak może bardziej istotne będzie tu doświadczenie z wdrażania przedakcesyjnych i strukturalnych funduszy unijnych. Doświadczenie to bowiem pozwala bardziej wnikliwie i profesjonalnie spojrzeć na wnioski, procedury i rozliczenia. Oczywiście, według rozmówców, fundusze strukturalne są całkiem odmienne od funduszy przedakcesyjnych, przez co w części zaprzepaściliśmy naukę, którą miały nam dać Phare, ISPA i Sapard. Jednakże, z drugiej strony, dały nam one dużo ogólnej wiedzy i umiejętności pracy w systemie projektowym. Zdaniem kadry kierowniczej, w zupełności wystarczy, aby pracownik miał 2 lata doświadczenia we wdrażaniu funduszy unijnych. Przez ten okres mógł on bowiem nabyć umiejętności i wiedzę z zakresu funkcjonowania Unii Europejskiej, projektów i procedur, która jest przydatna w codziennej pracy.

Ogólny staż pracy ankietowanych pracowników systemu (bez kadry kierowniczej) jest wysoki i wynosi średnio 7,5 roku. Najstarsi pracownicy pracują w DWP, najmłodszy w DEKS (niespełna trzyletnie doświadczenie zawodowe).

Co ważniejsze, **średni staż pracy związany z wdrażaniem funduszy unijnych** wynosi ponad 2 lata. Najdłuższy staż posiadają pracownicy LFR – prawie 3-letni, nieco krótszy BZFE – 2,6 lat; DWP – 2,5; DRR – 2,4. Poniżej średniej znalazły się: DPI – 2 lata; ARiMR – 1,9; WUP – 1,6 i najmniej DEKS

– 1,3 roku. Warto zwrócić uwagę na fakt, że odchylenie standardowe w żadnym wypadku nie jest duże i wynosi ok. 6 miesięcy.

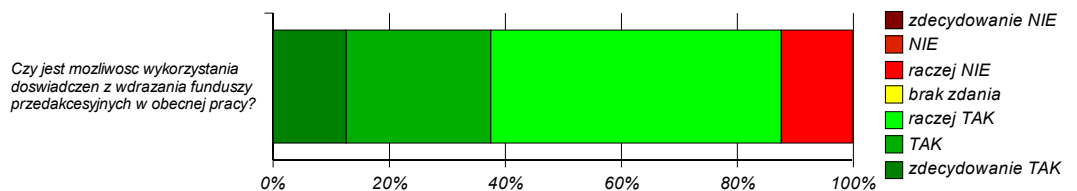
Wykres 2.10. Staż pracy pracowników systemu instytucjonalnego, w tym staż pracy związany z wdrażaniem funduszy unijnych.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

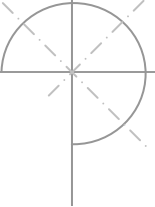
Nie jest to jednak równoznaczne z posiadaniem jakiegokolwiek doświadczenia z funduszy przedakcesyjnych. Zdaniem kadry kierowniczej, doświadczenie z wdrażania funduszy przedakcesyjnych jest niezwykle ważne i można je wykorzystać w obecnej pracy:

Wykres 2.11. Doświadczenie z wdrażania funduszy przedakcesyjnych w oczach kadry kierowniczej instytucji systemu.

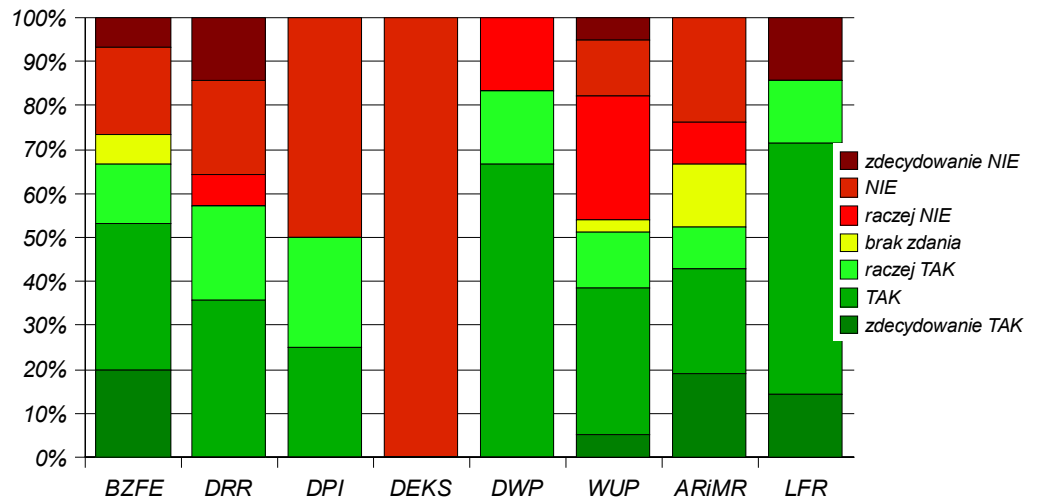


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Warto zatem zbadać, czy pracownicy instytucji posiadają takie doświadczenia.



Wykres 2.12. Czy posiada Pan/i doświadczenie z wdrażania funduszy przedakcesyjnych?



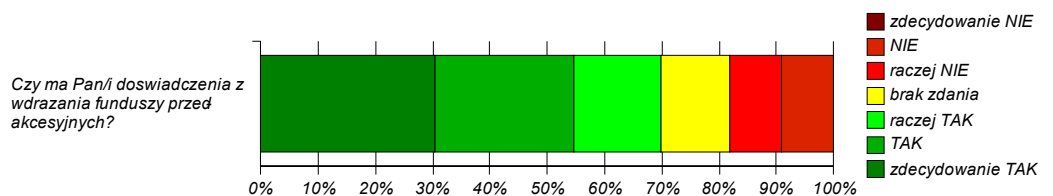
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

DEKS jako jedyna instytucja nie posiada żadnego doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych (wśród ankietowanych pracowników), Takiego doświadczenia nie ma również niemal połowa pracowników DPI, WUP i DRR oraz co trzeci pracownik ARiMR i BZFE. Największe doświadczenia z funduszami przedakcesyjnymi mają pracownicy LFR (Phare) i DWP (PAOW – Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich Banku Światowego w znaczeniu funduszy pomocowych).

Jednakże, pracownicy nie posiadający doświadczenia we wdrażaniu funduszy przedakcesyjnych, rekompensują ten brak stosunkowo długim doświadczeniem we wdrażaniu funduszy strukturalnych.

Podobnie rozkłada się doświadczenie z wdrażania funduszy przedakcesyjnych wśród ekspertów i członków RKS – prawie 70% ekspertów posiada takie doświadczenia i nieco mniejszy odsetek członków RKS.

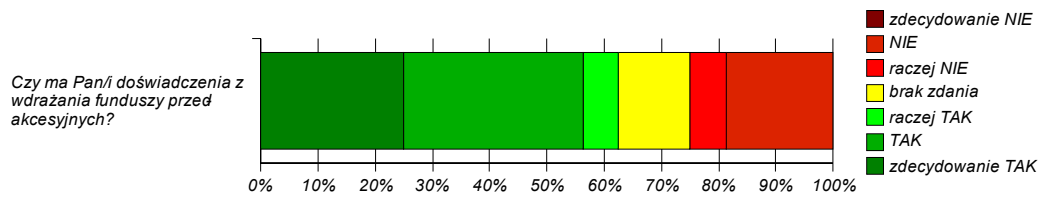
Wykres 2.13. Doświadczenie ekspertów z wdrażania funduszy przedakcesyjnych.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Nieco mniej członków RKS posiada doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych, zgodnie z poniższym wykresem:

Wykres 2.14. Doświadczenie członków RKS z wdrażania funduszy przedakcesyjnych.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Reasumując, należy powiedzieć, że

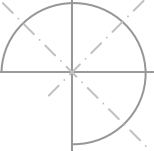
doświadczenie zawodowe, w szczególności doświadczenie pracowników systemu związane z wdrażaniem funduszy unijnych stanowi **silny punkt systemu**, gromadząc wartościową wiedzę i doświadczenie w zespole ludzi zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych

Zakres wykonywanych działań i podział funkcji

Analizując struktury organizacyjne, dostrzega się jednoznaczny podział zakresu wykonywanych działań na oddzielne grupy. Działania te powinny być odrębnie wykonywane z uwagi na różne przygotowanie merytoryczne i potrzebę wzajemnej kontroli pracowników, pracujących na różnych stanowiskach przy tym samym projekcie. Ma to duże znaczenie, ponieważ projekt (i wszystkie dokumenty z nim związane) są weryfikowane i kontrolowane przez wielu pracowników, ale z drugiej strony – z punktu widzenia projektodawcy – wprowadza dezorientację i brak poczucia, że ktoś w Instytucji „opiekuje” się jego projektem. Problem dezorientacji można rozwiązać w inny sposób, wprowadzając stanowisko **mentora projektu** (na wzór *desk officera* w programach ramowych), którego zadaniem byłyby **kontakty z projektodawcą i udzielanie wszelkich informacji o projekcie**, począwszy od momentu oceny do zakończenia i rozliczenia projektu – osoba ta zbierałaby informacje od innych pracowników nt. danego projektu i przekazywałaby je projektodawcy. Można do tego celu wykorzystać i rozbudować istniejące stanowiska punktu informacyjno-konsultacyjnego. Taki sposób pracy można zauważyć w obecnym okresie w DWP i ARIMR, gdzie projektodawca wie, do kogo ma zwrócić się na dowolnym etapie realizacji projektu z dowolnym problemem.

Analizując struktury organizacyjne można powiedzieć, że poszczególne etapy rozliczania projektu są wykonywane przez osoby pracujące na różnych stanowiskach:

1. **Przyjmowanie i ocena formalna wniosków** – przez stanowiska ds.:
 - | rejestracji wniosków i informacji
 - | oceny wniosków



- | obsługi projektów | wniosków
- | projektów
- | oceny formalnej
- | obsługi sekretariatu i spraw organizacyjnych
- | wdrażania programów i oceny wniosków
- 2. **Ocena techniczno-ekonomiczna i merytoryczna projektów** – przez stanowiska ds.:
 - | oceny wniosków (+ Panel Ekspertów)
 - | obsługi projektów (+ Komisja Oceny Projektów)
 - | projektów
 - | obsługi KOP (+ Komisja Oceny Projektów)
 - | techniczno-ekonomicznych
- 3. **Zarządzanie finansowe** – przez stanowiska ds.:
 - | weryfikacji i potwierdzania płatności
 - | kontroli finansowej
 - | obsługi finansowej
 - | obsługi projektów | wniosków
 - | rozliczeń projektów
 - | finansowych i sprawozdawczości
- 4. **Monitoring** – przez stanowiska ds.:
 - | monitoringu i raportowania
 - | monitoringu i kontroli
 - | techniczno-ekonomicznych
 - | obsługi wniosków
- 5. **Kontrola** – przez stanowiska ds.:
 - | realizacji i kontroli projektów
 - | monitoringu i kontroli
 - | kontroli
 - | techniczno-ekonomicznych
 - | kontroli na miejscu
- 6. **Zarządzanie projektami pomocy technicznej** – przez stanowiska ds.:
 - | pomocy technicznej
 - | projektów pomocy technicznej
- 7. **Promocja** – przez stanowiska ds.:
 - | informacji europejskiej i współpracy międzynarodowej
 - | rejestracji wniosków i informacji
 - | promocji
 - | projektów
 - | informacji i promocji
 - | obsługi sekretariatu i spraw organizacyjnych
 - | obsługi wniosków

Z powyższej analizy widać **różnorodność form łączenia funkcji** w ramach poszczególnych stanowisk. **Ocena formalna** wniosków jest zwykle łączona z **rejestracją wniosków** i **prowadzeniem sekretariatu**, bądź **informowaniem** Beneficjentów. Ocena **techniczno-ekonomiczna i merytoryczna** jest z reguły działalnością autonomiczną, chociaż w zależności od procedur oceny, sprowadza się do działań pomocniczych przy ekspertach. **Zarządzanie finansowe** jest zwykle stanowiskiem | oddziałem nie łączonym, czasami pewne funkcje finansowe sprawuje pracownik na stanowisku obsługi projektów. **Monitoring i kontrola** to funkcje najczęściej ze sobą łączone z uwagi na komplementarność i podobieństwa działań, chociaż również w kilku przypadkach występują rozdzielnie. Promocja, o ile nie jest oddzielnym stanowiskiem, jest łączona z rejestracją wniosków, bądź z obsługą sekretariatu.

Efektywność pracy i obciążenia na poszczególnych stanowiskach będą badane w rozdziale 2.2.

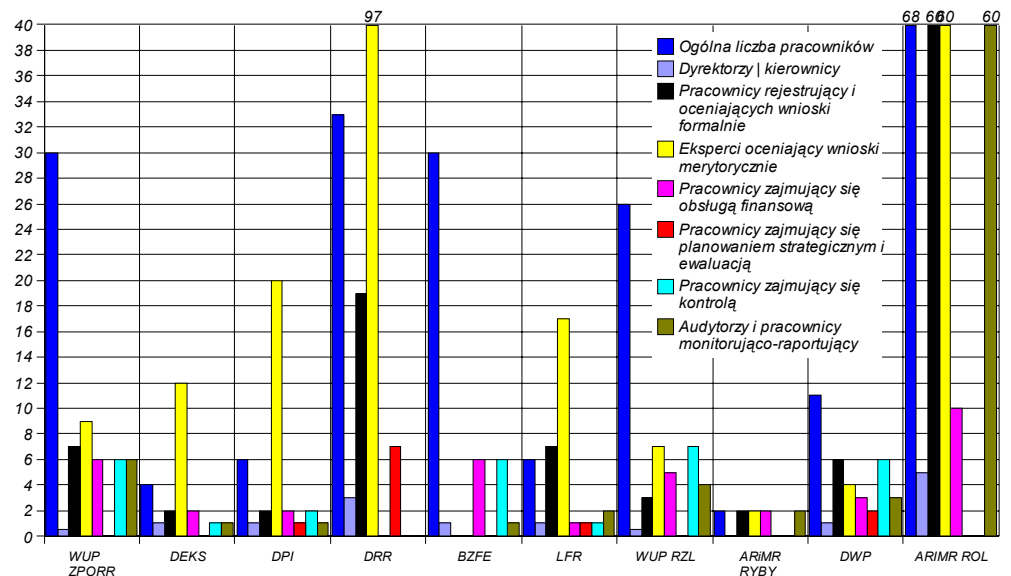
Potencjał jakościowy poszczególnych instytucji systemu można zaobserwować, analizując grupy funkcji każdej z nich w ostatnim badanym kwartale. **Grupa funkcji** oznaczać tu będzie tę samą funkcję, którą pełnią różni pracownicy na różnych stanowiskach w różnych instytucjach. Wyróżnić będziemy zatem następujące funkcje w instytucjach systemu:

- | dyrektorzy | kierownicy;
- | pracownicy rejestrujący i oceniający wnioski techniczno-formalnie;
- | eksperci oceniający wnioski merytorycznie;
- | pracownicy zajmujący się obsługą finansową;
- | pracownicy zajmujący się planowaniem strategicznym, prognozowaniem i ewaluacją;
- | pracownicy zajmujący się kontrolą;
- | audytorzy i pracownicy zajmujący się monitorowaniem i raportowaniem.

Jeden pracownik może pełnić kilka funkcji naraz (np. ocena formalna, monitoring i raportowanie).

Największą liczbę **pracowników rejestrujących i oceniających wnioski techniczno-formalnie** posiada ARiMR – 60 oraz DRR – 19. **Eksperci** w największej ilości występują w DRR, jednak nie są oni pracownikami DRR i tylko w części są aktywni – na liście jest 97 osób. W ARiMR te same osoby oceniają wniosek formalnie i merytorycznie, dlatego osób pełniących tę funkcję jest również 60. Osoby wykonujące **obsługę finansową** występują najliczniej w ARiMR – 10 osób oraz w WUP ZPORR, WUP RZL i BZFE – po 5-6 osób. W pozostałych instytucjach (bez DRR) są po 2-3 osoby odpowiedzialne za stronę finansową. Główny potencjał **planowania strategicznego i prognozowania** w systemie jest skoncentrowany w DRR, gdzie w tej dziedzinie pracuje 7 osób. **Kontrolą** zajmuje się po 5-6 osób w WUP ZPORR, WUP RZL, DWP i BZFE, a po 1-2 osoby w DEKS, LFR i DPI.

Wykres 2.15. Poziom zatrudnienia w poszczególnych instytucjach w III kwartale 2005 roku w podziale na funkcje.



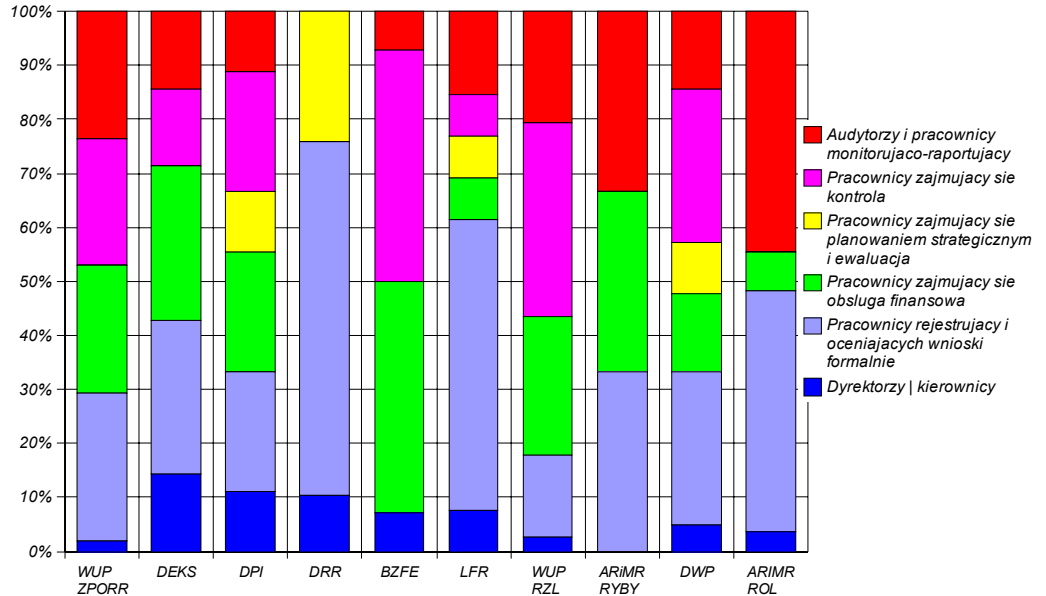
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Z uwagi na fakt, że pracownicy poszczególnych instytucji mogą pełnić kilka funkcji jednocześnie, sumy poszczególnych grup funkcyjnych nie łączą się w ogólną liczbę pracowników. W przypadku ekspertów, ponieważ często są to pracownicy spoza instytucji, ich liczba wielokrotnie przewyższa liczbę pracowników ogółem. W celu pogłębienia analizy na poniższym wykresie przedstawiono względną strukturę funkcji w instytucjach (z wyłączeniem ekspertów, bowiem tylko w niektórych przypadkach, np. ARiMR, DWP, WUP są oni w całości pracownikami danej instytucji).

Na wykresie widać szczegółowo **podział funkcji** w różnych instytucjach systemu. W **WUP ZPORR** najwięcej pracowników wypełnia funkcję oceny formalnej wniosków (wynika to z pewnością z charakteru wdrażanych działań), chociaż niewiele mniej pracowników obsługuje je finansowo, kontroluje i monitoruje (średnio po 25%). W **DEKS** najwięcej pracowników zajmuje się oceną formalną i obsługą finansową (po 30%), połowę tego czasu poświęca na kontrolę i monitoring (po 14%). W **DPI** po 22% potencjału przeznaczają się na ocenę formalną, obsługę finansową i kontrolę, natomiast na monitoring i planowanie przeznaczają się połowę mniej czasu. **DRR** z racji dzielenia kompetencji z **BZFE**, aż 2/3 potencjału przeznaczają na ocenę formalną, a 1/4 na planowanie strategiczne i zarządzanie regionem. Kolejne etapy z cyklu zarządzania projektami wykonuje **BZFE**, dlatego ponad 40% przeznaczają ono na obsługę finansową i tyle samo na kontrolę, 7% potencjału to monitoring i sprawozdawczość. W **LFR** co drugi pracownik pracuje przy ocenie formalnej (z powodu dużej liczby składanych wniosków w działaniach dla przedsiębiorców), co 6 pracownik pracuje przy monitoringu i sprawozdawczości, natomiast po 8% pracowników zajmuje się obsługą finansową, planowaniem i kontrolą. W **WUP RZL** główny nacisk położony jest na kontrolę – pracuje w niej co 3 pracownik, co 4 pracownik obsługuje

instytucję pod względem finansowym, co 5 monitoruje i kontroluje. Dopiero co 6 pracownik pracuje przy ocenie formalnej wniosków (z uwagi na niewielką liczbę Beneficjentów i wniosków składanych w ramach wdrażanych działań).

Wykres 2.16. Podział funkcji w poszczególnych instytucjach systemu w III kwartale 2005 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

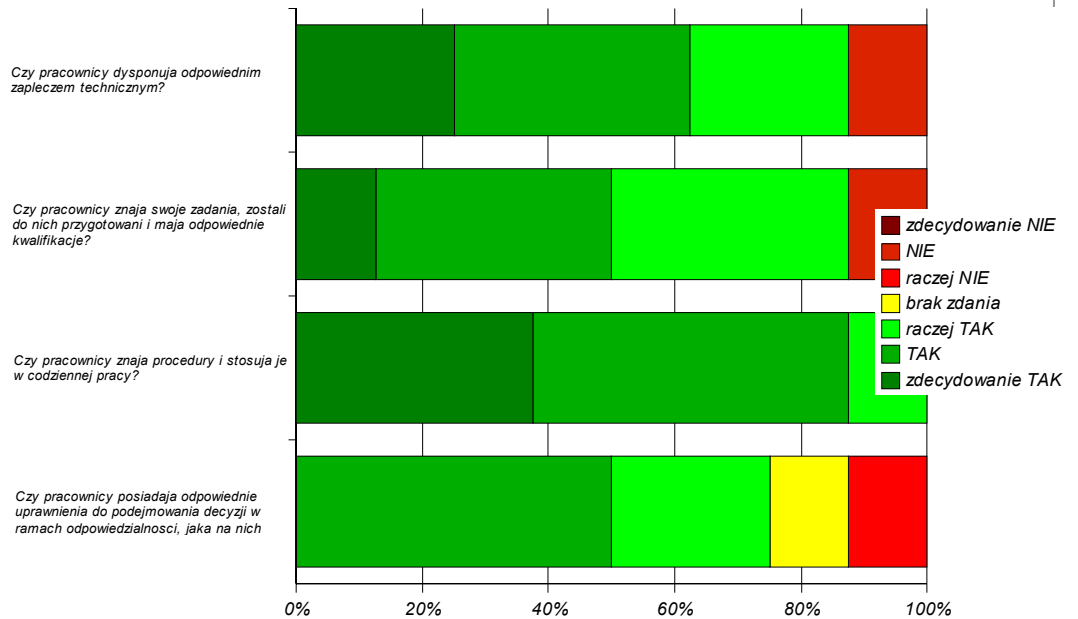
W **ARiMR RYBY** złożono jedynie kilka wniosków, dlatego wszystkim zajmują się 2 osoby. W **DWP** największy potencjał skierowany jest na ocenę formalną (która de facto połączona jest z oceną merytoryczną – weryfikacją wniosku) oraz na kontrolę – po 30%. Jeden zespół wykonuje również obsługę finansową i monitoring, dlatego tutaj mamy po 14%. W instytucji występuje również funkcja planowania. W **ARiMR ROL** występuje nieco inny od pozostałych instytucji podział zadań, dlatego Ci sami pracownicy zajmują się oceną formalną (i merytoryczną) oraz monitoringiem i raportowaniem (po 44%), natomiast oddzielne osoby obsługują wdrażanie w aspekcie finansowym – 7%.

Przygotowanie miejsc pracy i pracowników do pracy

Przygotowanie miejsc pracy i pracowników do pracy było badane z dwóch punktów widzenia tak, aby uzyskać obiektywną ocenę tematu – od strony kadry kierowniczej i od strony pracowników.

Według kadry kierowniczej, praktycznie w każdej instytucji pracownicy **disponują odpowiednim zapleczem technicznym**, problemy pojawiają się jedynie w DEKS, gdzie z powodu trudności lokalowych brakuje miejsca dla pracowników.

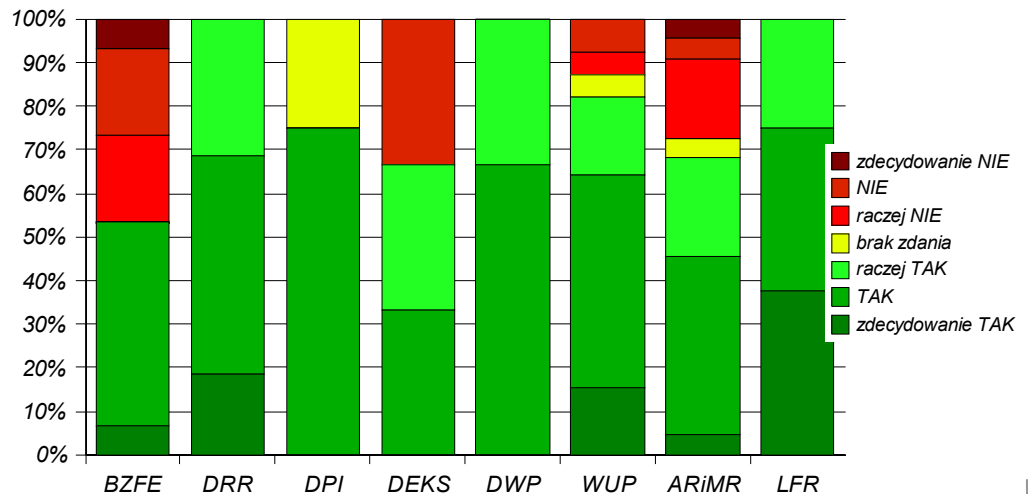
Wykres 2.17. Przygotowanie miejsc pracy i pracowników do pracy według kadry kierowniczej.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Zdaniem ankietowanych pracowników, wielu z nich brakuje potrzebnego sprzętu, urządzeń i umeblowania.

Wykres 2.18. Czy posiada Pan/i potrzebne urządzenia, sprzęt i umeblowanie?

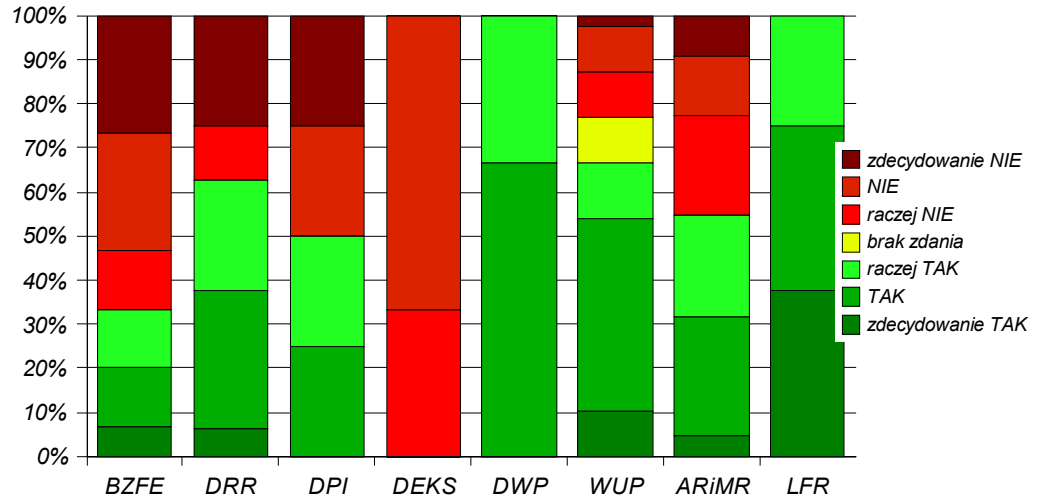


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Prawie połowa pracowników BZFE odczuwa brak potrzebnych urządzeń, sprzętu i umeblowania (podobnie jak co trzeci pracownik DEKS i ARiMR), a ponieważ są to rzeczy zakupywane ze środków pomocy technicznej, można stwierdzić, iż nie oszacowano wystarczająco potrzeb w momencie tworzenia wniosku do PO PT. Ale nie jest to główny powód braku

wyposażenia. Głównym powodem jest po prostu brak miejsca w lokalach zajmowanych przez dane instytucje, co potwierdzają pracownicy:

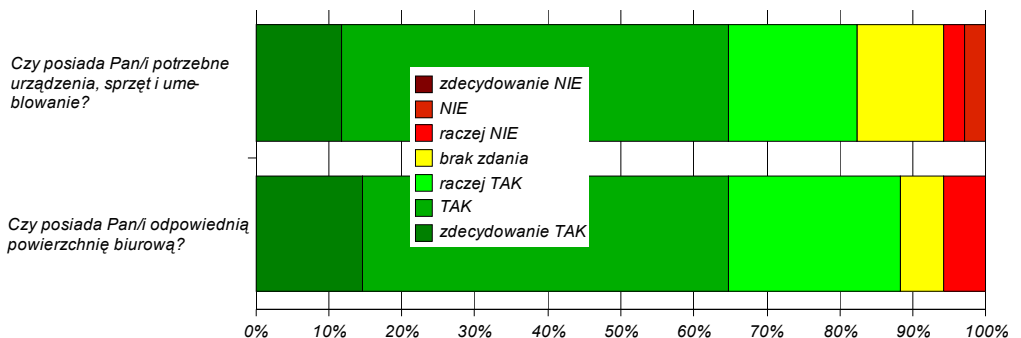
Wykres 2.19. Czy posiada Pan/i odpowiednią powierzchnię biurową?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Najgorsza sytuacja występuje w DEKS, co sygnalizowało jego kierownictwo. Równie trudna sytuacja lokalowa występuje w przypadku BZFE, gdzie jedynie co trzeci pracownik ma odpowiednio dużo miejsca do pracy. Około połowy pracowników DPI i ARiMR i 40% DRR również skarży się na brak miejsca. Wystarczająco dużo powierzchni biurowej posiadają jedynie DWP i LFR, jak stwierdzili wszyscy ankietowani pracownicy.

Wykres 2.20. Posiadanie przez ekspertów potrzebnych urządzeń, sprzętu i umeblowania oraz odpowiedniej powierzchni biurowej.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Ankietowani eksperci w większości stwierdzili, że posiadają potrzebne urządzenia, sprzęt i umeblowanie oraz powierzchnię biurową niezbędną do wykonywania obowiązków związanych z oceną wniosków. Dobra ocena zaplecza technicznego wynika to z reguły z odpowiedniej organizacji pracy w ramach Paneli Ekspertów lub Komisji Oceny Projektów.

Również wszyscy ankietowani członkowie RKS i RKM stwierdzili, że mają odpowiednie zaplecze techniczne do wykonywania swoich obowiązków.

Brak odpowiedniej powierzchni biurowej, jak również w mniejszym stopniu – brak odpowiedniej ilości urządzeń, sprzętu i umeblowania dla pracowników są **słabym punktem systemu** i może być przeszkodą w dalszym wzroście potencjału instytucjonalnego.

Jeżeli chodzi o znajomość swoich zadań, ich rozumienie i przygotowanie do ich realizowania, jak również kwalifikacje pracowników, wszystkie instytucje (łącznie z ekspertami, członkami RKS i RKM), odpowiedziały pozytywnie, oprócz DEKS. Można to w łatwy sposób wytłumaczyć wysoką rotacją (procentową) w instytucji i zbyt małą ilością czasu dla nowych pracowników na zaznajomienie się z zadaniami i uzyskanie odpowiedniego doświadczenia w ich realizacji. Widać tu niebezpieczeństwo dla małych autonomicznych instytucji. Można bowiem wysnuć tezę, że:

małe, autonomiczne instytucje (wdrażające niewielką część programu bądź jedno działanie) są narażone na **szybką utratę kompetencji**, albowiem odejście jedynie kilku osób (a w ujęciu całej instytucji – większej części pracowników) pozbawia instytucję wiedzy odnośnie realizowanych zadań, odpowiedniego przygotowania do nich, a także doświadczenia praktycznego. Stanowi to **zagrożenie** funkcjonowania systemu.

W większych instytucjach zawsze jest możliwość gromadzenia i przekazywania wiedzy przez innych pracowników, którzy pozostają w instytucji. Dodatkowo, utrata kompetencji przez całą instytucję jest dużo trudniejsza, z uwagi na fakt, iż rotacja w ujęciu procentowym nigdy nie doświadczy dużej instytucji w takim samym stopniu jak małej.

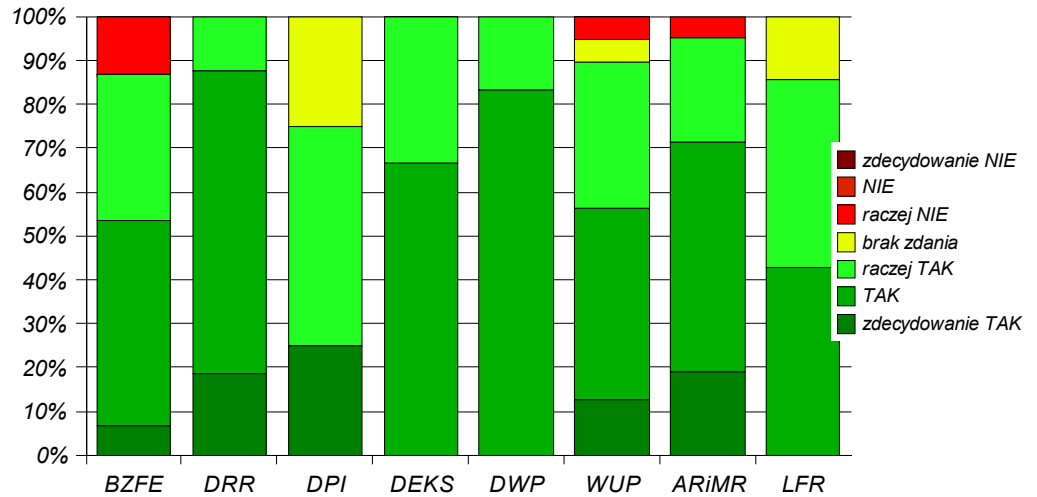
Dzięki istnieniu podręczników procedur (których stworzenie było obowiązkiem instytucji), zdaniem kadry kierowniczej, **pracownicy znają procedury i stosują je w codziennej pracy**. Potwierdzają to pracownicy w 100%.

Pracownicy sześciu instytucji **posiadają uprawnienia do podejmowania decyzji** w ramach odpowiedzialności, jaka na nich spoczywa.

Ankietowani pracownicy praktycznie w każdej instytucji przyznali, że **zapoznali się dokładnie z opisem swojego stanowiska** i **dokładnie rozumieją swój zakres obowiązków**. Praktycznie wszyscy rozumieją również swoje miejsce i rolę we wdrażaniu Programów Operacyjnych.

Natomiast nie wszyscy uważają, że ich poziom przygotowania do pełnienia swoich zadań jest wystarczający. Odpowiedzi przedstawia poniższy wykres:

Wykres 2.21. Czy uważa Pan/i, że Pana/i poziom przygotowania do pełnienia swoich zadań jest wystarczający?



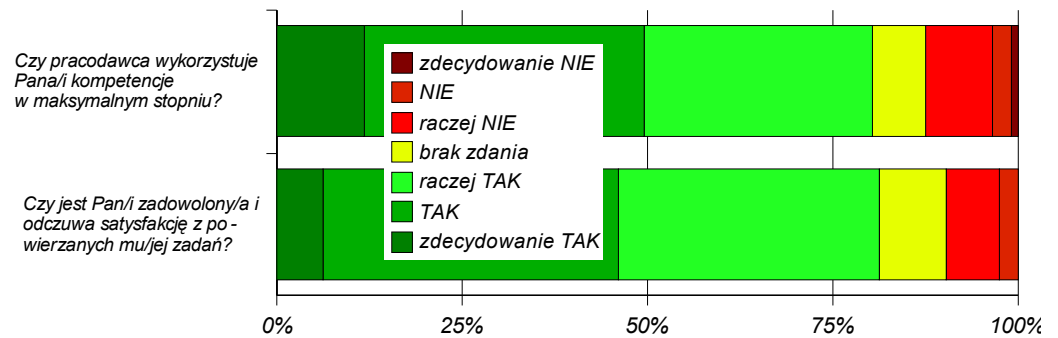
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Powody, dla których część pracowników stwierdziła niewystarczający poziom przygotowania do pełnienia swoich obowiązków, leżą w systemie szkoleń i braku wystarczającego przeszkolenia, o czym będzie mowa niżej.

Zadowolenie z pracy

Jednym z czynników sukcesu, wpływających na jakość pracy, wydajność i kreatywność pracowników jest zadowolenie i satysfakcja z pracy.

Wykres 2.22. Zadowolenie z pracy wśród pracowników systemu instytucjonalnego.



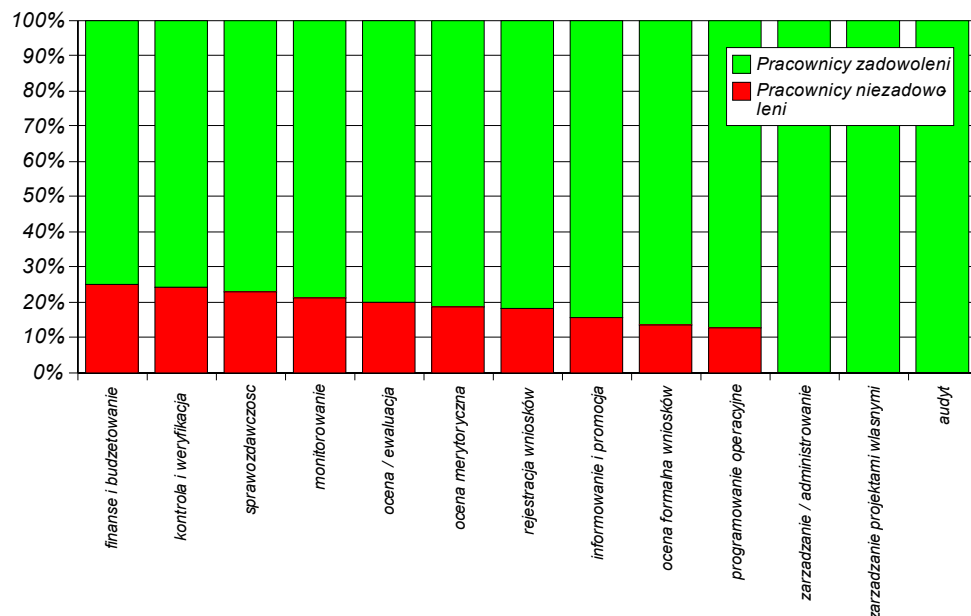
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Okazuje się, że pracownicy w każdej z instytucji w równym stopniu uważają, iż pracodawcy wykorzystują maksymalnie ich kompetencje. Wpływa to w dużej mierze na zadowolenie i satysfakcję z wykonywanej pracy. Zdaniem pracowników, z którymi były przeprowadzane wywiady, duże znaczenie w odczuwaniu satysfakcji ma sam prestiż pracy przy funduszach

strukturalnych, a także możliwość samorealizacji i awansu w rozrastającej się strukturze wdrażania.

Wśród pracowników, którzy nie czują satysfakcji z pracy lub których kompetencje nie są w pełni wykorzystywane, najwięcej pracuje przy zadaniach związanych z realizacją projektów – finansach i budżetowaniu, kontroli i weryfikacji, sprawozdawczości i monitorowaniu. Powody, dla których ankietowani byli niezadowoleni z pracy to biurokracja, powtarzalność i rutyna zadań, a także niepewność co do poprawności wykonywanych czynności. Nieco mniej niezadowolonych z pracy zajmuje się oceną i ewaluacją działań, oceną merytoryczną i formalną wniosków.

Wykres 2.23. Funkcje, jakie pełnią pracownicy niezadowoleni z pracy w podziale procentowym.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Najmniej niezadowolonych pracuje przy programowaniu operacyjnym, zarządzaniu (w tym projektami własnymi) oraz audycie. Są to, zdaniem ankietowanych, funkcje najbardziej kreatywne i pozwalające wykazać się, a także najmniej zbiurokratyzowane i powtarzalne (rutynowe).

W połączeniu z analizą wynagrodzeń, można powiedzieć, że:

mimo dużego niezadowolenia z zarobków pracowników systemu, pracownicy są zadowoleni z samej pracy, czują satysfakcję z wykonywanych zadań, są przekonani, że pracodawca w pełni wykorzystuje ich kompetencje. Generalnie, są dumni z tego, że pracują przy wdrażaniu funduszy strukturalnych. Można to zatem uznać za **silną stronę** systemu.

Szkolenia i rozwój personelu

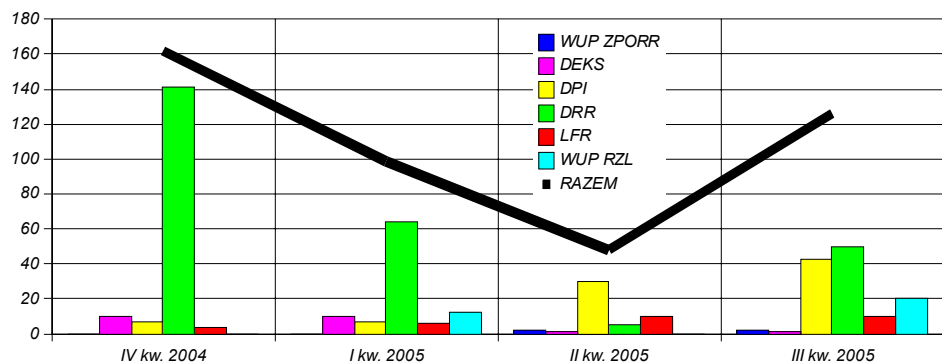
Szkolenia dla pracowników w okresie od IV kwartału 2004 roku do III kwartału 2005 roku (1 rok) obejmowały m.in. następujące obszary:

- | szkolenia merytoryczne (ewaluacja, monitoring, zamówienia publiczne itp.);
- | szkolenia umiejętnościowe (podnoszące ogólne umiejętności);
- | szkolenia językowe;
- | studia podyplomowe;
- | staże i wizyty studyjne (pozwalające na intensywną wymianę doświadczeń pomiędzy Polską, a innymi krajami członkowskimi).

W badaniu ilościowym wzięło udział 5 instytucji (BZFE, DWP i ARiMR pomimo oddania ankiet kadry kierowniczej, nie wypełniło danych dotyczących szkoleń).

Ogólna liczba szkoleń, na jakie instytucje wysyłały swoich pracowników, przedstawiona jest na poniższym wykresie:

Wykres 2.24. Ogólna liczba dni szkoleniowych poszczególnych instytucji systemu w rozbiciu na kwartały.



Źródło:

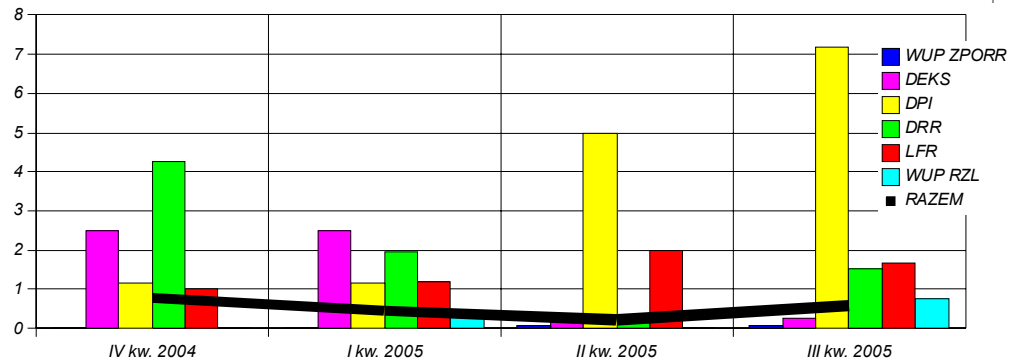
opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Z powyższego wykresu wynika, że trend szkoleń wśród instytucji systemu był spadkowy w 3 pierwszych kwartałach badanego okresu, głównie za sprawą malejących szkoleń pracowników DRR. W II kwartale 2005 roku DPI zaczął intensywne szkolenia, dzięki czemu w III kwartale, łącznie z DRR przełamał trend spadkowy. W III kwartale 2005 roku widać intensyfikację działań szkoleniowych w WUP RZL.

Z punktu widzenia rozwoju kadry i zwiększenia jej jakości i potencjału, ważniejsze od ilości bezwzględnych, są ilości dni szkoleniowych przypadające na 1 pracownika. Dzięki temu będziemy mieć informację, ile średnio na kwartał jeden pracownik spędza dni na szkoleniu, podnosząc

swoje kwalifikacje. Będzie to punkt wyjścia do dalszej analizy rodzajów szkoleń, ich jakości i przydatności w pracy codziennej.

Wykres 2.25. Ogólna liczba dni szkoleniowych przypadająca na 1 pracownika poszczególnych instytucji systemu w rozbiciu na kwartały.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Powyższy wykres pokazuje niedostateczność szkoleń dla całego systemu. Jak wynika ze średniej, na 1 pracownika systemu w żadnym kwartale nie przypada nawet 1 dzień szkoleniowy. W całym badanym roku, średnio 1 pracownik szkoli się 2 dni, co zdaniem ankietowanych pracowników, jest dalece niewystarczające. Zwracają oni jednak uwagę, że w analizie nie ujęte są tzw. szkolenia wewnętrzne i nauka w pracy, która zabiera pracownikom znaczną część czasu.

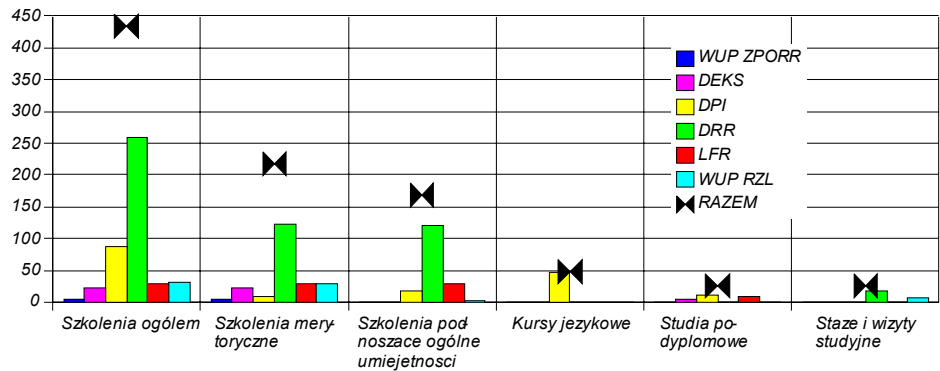
W szkoleniach przoduje DPI, którego pracownicy w III kwartale 2005 roku szkolili się przez ponad 7 dni, a w II kwartale – 5 dni. Zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i względnych dobrze wypada DRR, który w IV kwartale 2004 roku szkolił każdego swojego pracownika przez ponad 4 dni. Stabilny poziom szkoleń utrzymuje również LFR, która każdego pracownika szkoli średnio od 1 do 2 dni na kwartał. Najgorzej pod względem ilości szkoleń przypadających na 1 pracownika wypada WUP, zarówno w części ZPORR, jak i RZL.

Następnym etapem oceny rozwoju kadry będzie analiza **rodzaju szkoleń**, na jakie uczęszczali pracownicy poszczególnych instytucji. Do analizy przyjęto okres 1 roku (od IV kwartału 2004 roku do III kwartału 2005 roku).

W badanym okresie pracownicy wszystkich instytucji odbyli 435 dni szkoleniowych, z czego połowa przypadała na szkolenia merytoryczne, a kolejne 40% na szkolenia podnoszące ogólne kwalifikacje. Kursy językowe, studia podyplomowe, a zwłaszcza staże i wizyty studyjne nie były realizowane w instytucjach systemu.

Wykres 2.26.

Ogólna liczba dni szkoleniowych poszczególnych instytucji systemu w rozbiu na rodzaje szkoleń.



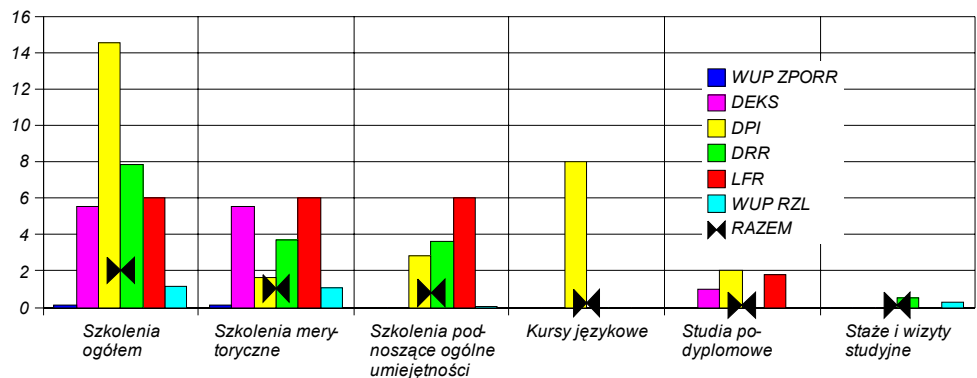
Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Poniżej zostało zamieszczone zestawienie dni szkoleniowych przypadających na 1 pracownika w podziale na instytucje i rodzaje szkoleń (w okresie roku). Daje to bardzo dobry obraz troski instytucji o rozwój kadry i implikuje konstruktywne wnioski.

Wykres 2.27.

Ogólna liczba dni szkoleniowych przypadająca na 1 pracownika poszczególnych instytucji systemu w rozbiu na rodzaje szkoleń.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

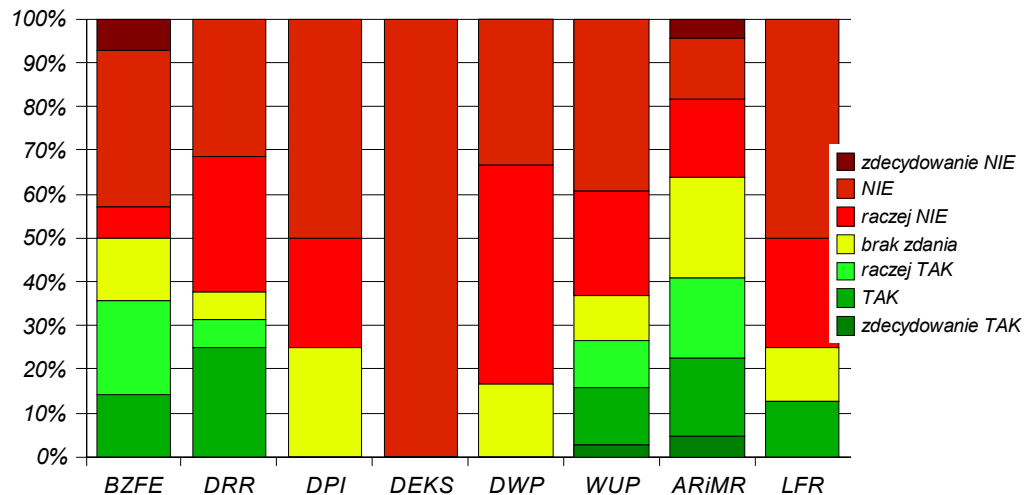
Po pierwsze, liderem w szkoleniu pracowników jest DPI, głównie dzięki kursom językowym dla pracowników i szkoleniom podnoszącym ogólne kwalifikacje. DPI wysyła również pracowników na studia podyplomowe na poziomie średniej dla systemu. Na drugim miejscu, znajduje się DRR, który kształci każdego swojego pracownika średnio 8 dni w roku, głównie merytorycznie i ogólnie. Jako jedna z dwóch instytucji wysłała pracowników na 18 dni wizyt studyjnych (średnio 0,5 dnia przypadało na pracownika). Na trzecim miejscu uplasowała się LFR, która każdego pracownika szkoliła przez 6 dni w roku, głównie ogólnie-merytorycznie (szkolenia łączone).

Generalnie, można stwierdzić, że poziom szkoleń w instytucjach systemu jest niezadowolający – średnio przypada na pracownika 2 dni szkoleniowe w roku, z czego 1 dzień to szkolenia merytoryczne, a 0,8 dnia – ogólne. Brakuje zainteresowania kursami językowymi, studiami podyplomowymi, a przede wszystkim stażami i wizytami studyjnymi. Te dwa ostatnie rodzaje kształcenia należy uznać za najbardziej wartościowe, a są one najbardziej zaniedbywane. Poziom szkoleń należy zatem uznać za **słabą stronę systemu**.

Kolejnym etapem oceny jakości rozwoju kadry będzie analiza **jakości i przydatności szkoleń**, na jakie uczęszczali pracownicy poszczególnych instytucji. W analizie wykorzystano wyniki badań ankietowych pracowników wszystkich 8 instytucji.

Pierwsze pytanie dotyczyło badania potrzeb szkoleniowych i luk w umiejętnościach. Pod tym kątem byli badani pracownicy jedynie 5 instytucji, najwięcej (bo ok. 40% pracowników) zostało przebadanych w ARiMR i BZFE. Niewiele mniej przebadano w DRR i WUP.

Wykres 2.28. Czy Pana/i potrzeby szkoleniowe i luki w umiejętnościach były badane?

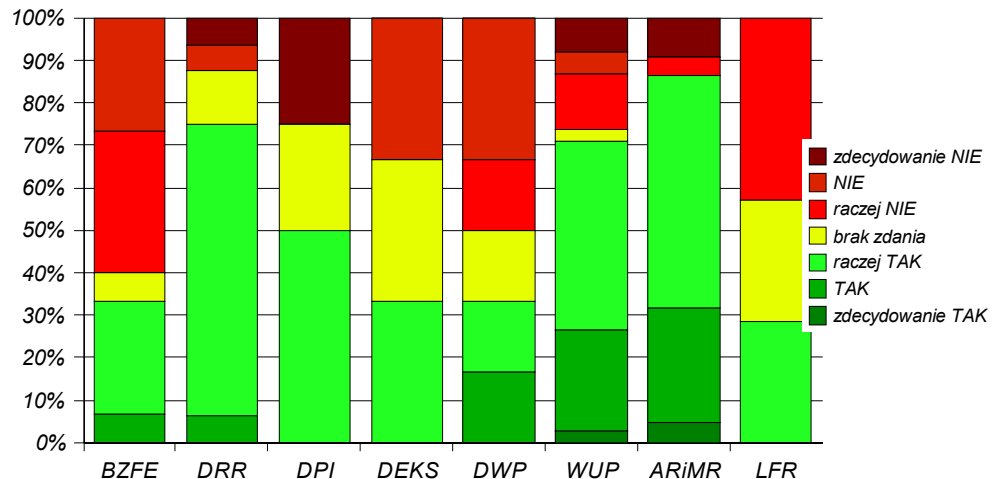


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Dopełnieniem badań potrzeb szkoleniowych jest funkcjonowanie zatwierdzonego przez przełożonego **planu szkoleń**. Tu sytuacja wskazuje na wyraźne braki i zróżnicowanie, ponieważ jedynie nieco ponad 60% pracowników LFR posiada taki plan (być może jest to wynikiem ułożenia ogólnego planu szkoleń dla pracowników, co jest również pozytywnym działaniem, szczególnie jeżeli jest to wykonywane przez doświadczonego kierownika). Posiadanie planu szkoleń jest niezwykle ważne w rozwoju pracowników, ponieważ ułatwia kontrolę nad szkoleniami, koncentruje się na potrzebnych szkoleniach i umożliwia planowanie ścieżki kariery pracowników. Niestety, oprócz wspomnianej LFR, w pozostałych instytucjach znikoma część pracowników posiada plan szkoleń. Najczęściej uczestnictwo

w szkoleniu jest dziełem przypadku, a nie zaplanowanym działaniem, na bazie ustalonego planu szkoleń. Według pracowników, w większości przypadków mają oni swobodny dostęp do ofert szkoleniowych i jeżeli przekonają kierownika jednostki o potrzebie szkolenia, mogą w nim uczestniczyć.

Wykres 2.29. Czy jakość i poziom szkoleń odpowiadał Pana/i potrzebom?



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Mimo tego, pracownicy w dużej mierze pozytywnie oceniają jakość i poziom szkoleń. Szkolenia były najlepiej dopasowane do potrzeb pracowników ARiMR (w 85%), DRR (w 75%) i WUP (70%). Szkolenia nie odpowiadały najbardziej pracownikom BZFE (60%), DWP (50%) i LFR (45%).

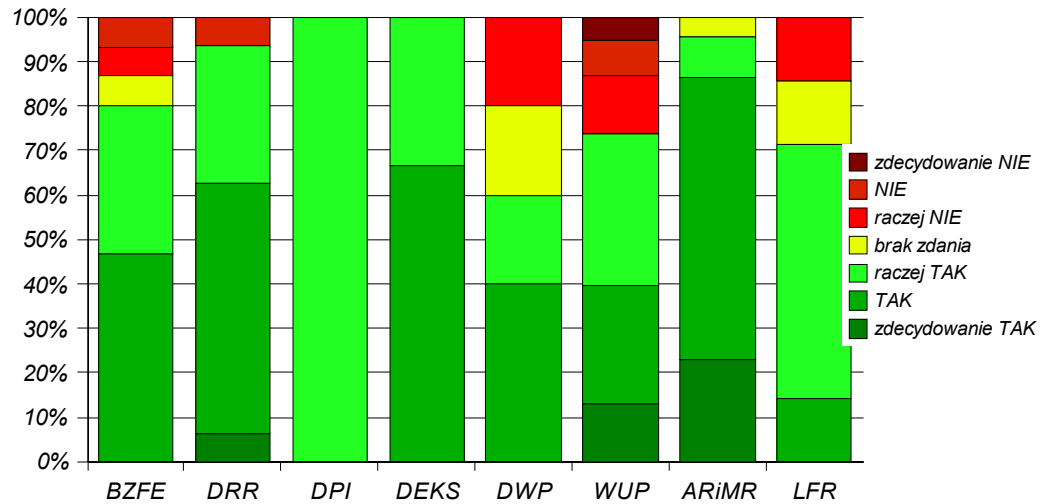
Można zauważyć **korelację pomiędzy badaniami potrzeb szkoleniowych i zadowoleniem z jakości i poziomu szkoleń**. Współczynnik korelacji wynosi w tym przypadku 0,21. Nie widać natomiast dużego związku z wykorzystywaniem wiedzy zdobytej na szkoleniach w codziennej pracy, a badaniem potrzeb, czy jakością i poziomem szkolenia.

Jest to skądinąd zrozumiałe, albowiem szkolenia, na które uczęszczają pracownicy systemu, to przede wszystkim (w połowie) szkolenia merytoryczne – właśnie pomagające zrozumieć obowiązki i zadania wykonywane w codziennej pracy. Stąd widać wysoki procent pozytywnych odpowiedzi odnośnie wykorzystania wiedzy nabytej na szkoleniach w codziennej pracy.

Reasumując, można wywnioskować, że generalnie **nie bada się potrzeb szkoleniowych** w instytucjach systemu, dlatego poziom i jakość szkoleń w małym stopniu odpowiada potrzebom pracowników. W instytucjach **nie tworzy się planów rozwojowych** dla pracowników, brakuje **myślenia strategicznego** o pracownikach tak, aby spełniać ich długofalowe potrzeby szkoleniowe. Jest to z pewnością **słaba strona** systemu.

Wykres 2.30.

Czy wykorzystuje Pan/i wiedzę nabytą podczas szkoleń w codziennej pracy?



Źródło:

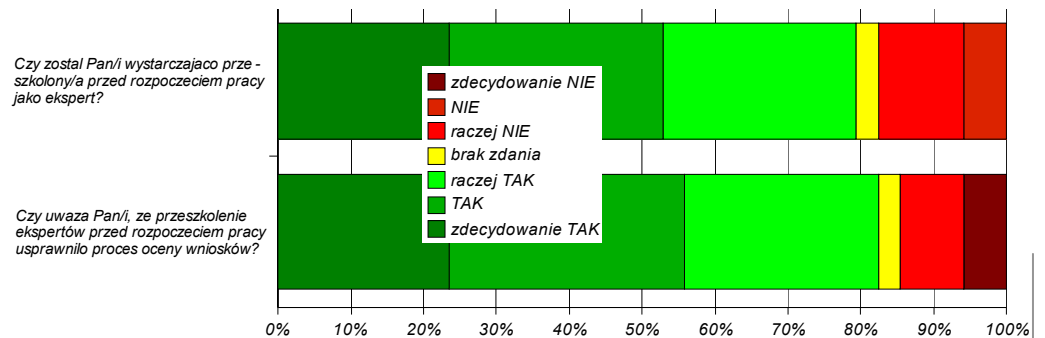
opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Z drugiej strony nie tworzy się planów szkoleniowych, a pracownicy zgłaszają się głównie doraźnie na szkolenia merytoryczne, z których wiedzę wykorzystują bezpośrednio w codziennej pracy. Można powiedzieć zatem, że szkolenia w pewien sposób „gaszą pożary” – luki w wiedzy czysto operacyjnej. A więc, z tej strony patrząc, **szkolenia pomagają instytucji sprawnie funkcjonować w wymiarze operacyjnym** i poprawnie wykonywać swoje obowiązki, co można uznać za **silną stronę systemu**.

Jeżeli chodzi o **szkolenia dla ekspertów oceniających wnioski**, byli oni pytani o to, czy zostali wystarczająco przeszkoleni w zakresie zadań jednostki oceniającej (PE lub KOP), przed rozpoczęciem pracy w charakterze eksperta oraz czy usprawniło to proces oceny wniosków.

Wykres 2.31.

Ocena ekspertów szkolenia przed rozpoczęciem pracy w PE | KOP



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

W przypadku ekspertów widać, iż szkolenia były potrzebne, bowiem z jednej strony zostali oni wstępnie przeszkoleni przed rozpoczęciem pracy, dzięki czemu proces oceny wniosków przebiegał sprawniej. Na uwagę zasługuje

jednak fakt, zgłaszany przez ankietowanych ekspertów, że w trakcie pracy jest zbyt mało (lub nie ma w ogóle) szkoleń okresowych, a wytyczne i procedury się zmieniają. Zdaniem ekspertów, istnieje potrzeba organizowania szkoleń uaktualniających i wzbogacających ich wiedzę co pewien okres.

Jeżeli chodzi natomiast o szkolenia dla członków RKS, zdaniem badanych, zostali oni wszyscy wystarczająco przeszkoleni w zakresie zadań RKS. Z kolei, zdaniem niektórych członków RKM, szkolenia nie były wystarczające.

Silną stroną systemu są szkolenia wprowadzające dla ekspertów oceniających wnioski i dla członków komitetów.

Zagrożeniem może być natomiast stopniowa dezaktualizacja wiedzy ekspertów. Rozwiązaniem byłyby okresowe szkolenia, na których oprócz aktualizacji wiedzy, eksperci z różnych paneli mogliby wymieniać poglądy i doświadczenia.

2.1.5. Efektywność kosztowa działalności systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim

System instytucjonalny wdrażania funduszy strukturalnych możemy uznać za instytucję, która w pewien sposób przypomina przedsiębiorstwo usługowe, świadczące usługi na rzecz Beneficjentów. Podobnie jak przedsiębiorstwo bowiem, wykorzystuje czynniki produkcji do świadczenia specyficznych usług w postaci:

- | generowania, przyjmowania, oceny i udziału w wyborze projektów,
- | podpisywania umów,
- | monitoringu i raportowania,
- | kontroli,
- | weryfikacji wniosków o płatność,
- | przekazywania środków beneficjentom,
- | informacji i promocji.

Kwestia efektywności kosztowej systemu dotyczyć będzie zatem obliczenia kosztu poniesionego na realizację powyższych „usług” dla wszystkich badanych instytucji i porównania ich z najmniejszym kosztem pojawiającym się w systemie.

Efektywność kosztową systemu przebadamy na podstawie **oceny formalnej wniosków** (jest to względnie wyodrębniony etap wyboru i realizacji projektów)

Dane niezbędne do przeprowadzenia analizy efektywności kosztowej oraz założenia analizy, podane są poniżej:

- | analiza będzie obejmowała okres roku 2005 (od 1 stycznia do 31 grudnia), do analizy będą brane jedynie dni robocze (dla uproszczenia bez świąt i dni wolnych od pracy – łącznie 250 dni)
- | ilości składanych i ocenianych formalnie wniosków z podziałem na działania (daty rozpoczęcia naboru i daty zakończenia oceny formalnej) zostały wzięte z ankiet kierowniczych instytucji;
- | średnia ilość osób pracujących w badanym roku przy ocenie formalnej została wzięta z ankiet kierowniczych (uśredniono liczbę osób dla całego roku i wszystkich instytucji)
- | dla uproszczenia zakładamy, że pracownicy pracujący przy ocenie formalnej zajmują się jedynie tym zadaniem – w rzeczywistości wykonują wiele innych czynności (dlatego wartość oceny formalnej 1 wniosku może być zawyżona), jednakże dla porównania instytucji nie ma to znaczenia, albowiem we wszystkich instytucjach pracownicy, oprócz oceny formalnej mają inne zadania. Przy takich danych nie jest możliwe wydzielenie procentowe czasu każdego pracownika poświęcanego na ocenę formalną i inne czynności, co uściśliłoby otrzymywane wartości;
- | zakładamy, że każdy pracownik oceniający formalnie w każdej instytucji systemu ma jednakowe zarobki miesięczne – 2 000 zł brutto (wysokość wynagrodzenia przyjęto na podstawie wyliczeń powyżej) – umożliwi to obiektywnie porównanie efektywności technicznej;
- | zakładamy, że podczas oceny formalnej, codziennie sprawdzana jest jednakowa ilość wniosków (tzn. ocena rozkłada się równomiernie na poszczególne dni) – oznacza to, że jeżeli ocena rozpoczęła się 15 grudnia 2004 roku, a zakończyła 15 stycznia 2005 roku – w analizie wykazujemy, że w 2005 roku oceniono jedynie połowę złożonych wniosków;
- | nie są brane pod uwagę zatem przestoje spowodowane brakiem wytycznych lub innymi problemami losowymi;
- | wyniki dla DWP będą niewiarygodne z uwagi na fakt, iż ocena formalna jest połączona z weryfikacją merytoryczną wniosków i tak naprawdę różni się od oceny w ZPORR (jest łatwiejsza), niemniej jednak mogą obrazować pewne relacje;
- | w analizie nie występuje ARiMR i WUP RZL ze względu na brak szczegółowych danych dotyczących konkursów i złożonych wniosków. W przypadku DPI brani są pod uwagę pracownicy biorący udział jedynie we wdrażaniu działania 2.6.

Analiza efektywności kosztowej będzie przebiegała według wyspecyfikowanych niżej kroków. W przygotowaniu analizy niezbędny jest arkusz kalkulacyjny.

Krok 1°

Dla każdego konkursu należy wyliczyć liczbę dni roboczych pomiędzy rozpoczęciem konkursu a zakończeniem oceny formalnej. Można to zrobić przy użyciu np. funkcji w OpenOffice:

=NETWORKDAYS({data otwarcia konkursu};{data końca oceny formalnej}),

Krok 2°

Następnie ilość złożonych wniosków w danym konkursie dzielimy na liczbę dni roboczych trwania oceny formalnej (uzyskanej w kroku 1) – otrzymujemy średnią liczbę wniosków sprawdzanych przez 1 dzień dla danego konkursu

Krok 3°

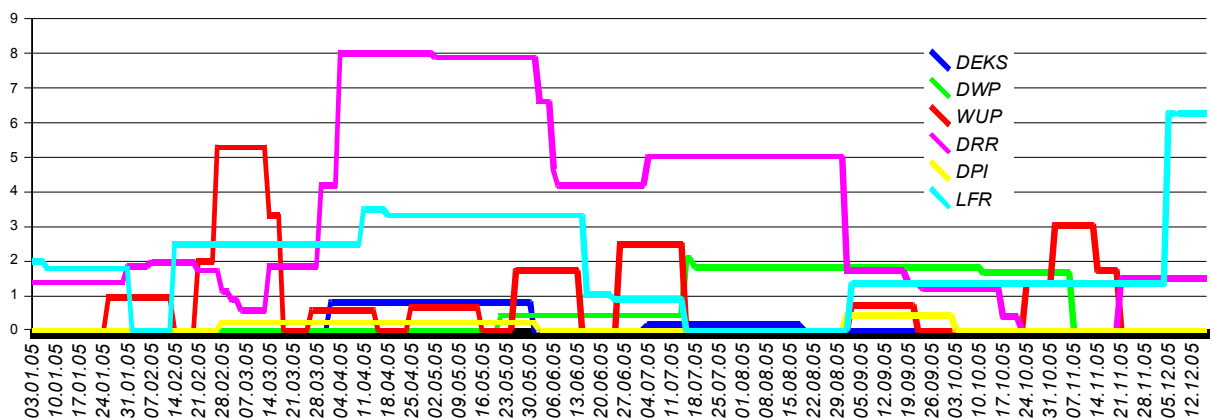
W dalszej kolejności, nanosimy na kalendarz ilości wniosków sprawdzanych dziennie w dni, w których trwa ocena formalna (dla każdego konkursu oddzielnie). Można to automatycznie przygotować w arkuszu poprzez funkcję:

= **JEŻELI**(I({data w kalendarzu}>={data otwarcia konkursu};{data w kalendarzu}<={data końca oceny formalnej})=1;{ilość wniosków sprawdzanych na dzień w danym konkursie};"")

Krok 4°

Sumujemy wnioski sprawdzane w każdym dniu i w każdym konkursie (w podziale na instytucje) i sporządzamy wykres obrazujący ilości sprawdzanych wniosków w ciągu roku w podziale na dni i instytucje:

Wykres 2.32. Ilości sprawdzanych dziennie wniosków w podziale na instytucje systemu.



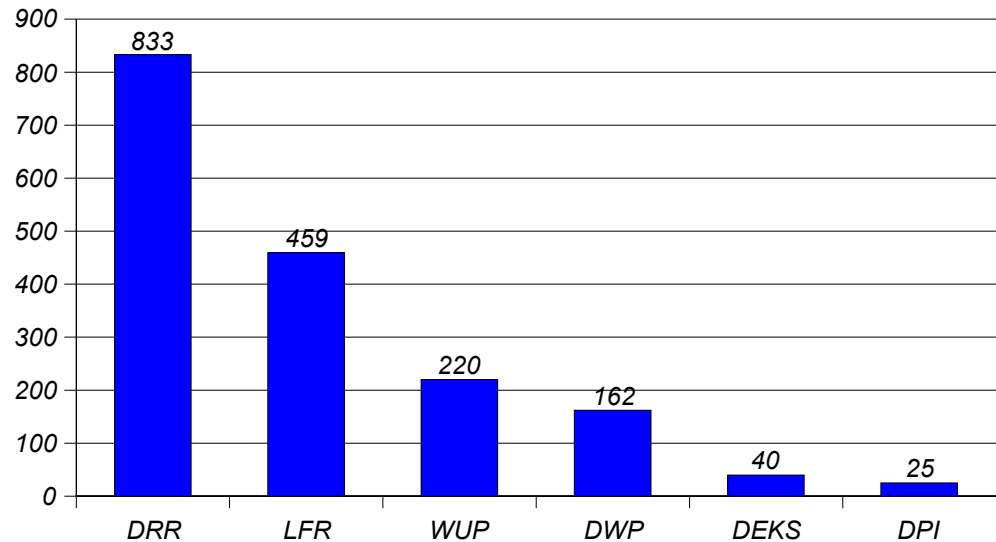
Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Wykres powyższy obrazuje nierównomierność rozłożenia oceny formalnej wniosków w czasie. Do samej analizy efektywności kosztowej, takie dane szczegółowe nie będą potrzebne (służyć one powinny usprawnieniu oceny i zlokalizowaniu przeciążeń instytucji)

Następnie sumujemy ocenione wnioski w roku 2005 dla każdej instytucji i otrzymujemy wykres zbiorczy:

Wykres 2.33. Ilości wniosków ocenionych przez poszczególne instytucje w roku 2005.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Krok 5°

W tym kroku liczymy koszty poniesione na wynagrodzenia pracowników odpowiedzialnych za ocenę formalną. W pierwszej kolumnie wpisujemy liczbę pracowników (średnio w roku lub szczegółowe, jeżeli posiadamy takie dane), w kolejnej rubryce wpisujemy wynagrodzenie miesięczne brutto (założyliśmy je na poziomie wyliczonej średniej dla systemu – 2 000 zł). W trzeciej rubryce mnożymy liczbę pracowników przez wynagrodzenie miesięczne i 12 miesięcy w roku (w przypadku posiadania szczegółowych danych, możemy po prostu skorzystać z rocznego funduszu płac takich pracowników).

Tabela 2.6.

Obliczenie hipotetycznego rocznego funduszu płac pracowników zaangażowanych w ocenę formalną wniosków (na bazie przyjętych założeń).

	Ilość pracowników pracujących przy ocenie formalnej (średnio w roku)	Miesięczne średnie wynagrodzenie brutto pracownika	Roczny fundusz płac pracowników zajmujących się oceną formalną
DEKS	1	2 000	24 000
DWP	6	2 000	144 000
WUP	7	2 000	156 000
DRR	19	2 000	456 000
DPI	1	2 000	24 000
LFR	11	2 000	264 000

Źródło:

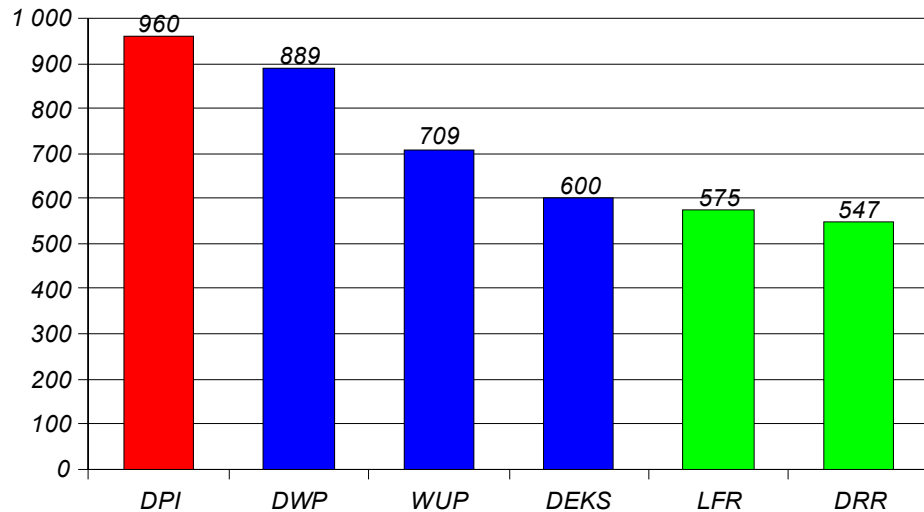
opracowanie własne na podstawie danych instytucji systemu i założeń własnych.

Krok 6°

W kolejnym, ostatnim kroku, dzielimy roczne fundusze płac przez ilości sprawdzonych wniosków w ciągu roku i otrzymujemy koszt sprawdzenia formalnego jednego wniosku w danej instytucji.

Wykres 2.34.

Koszt oceny formalnej jednego wniosku w poszczególnych instytucjach systemu.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie danych instytucji systemu i założeń własnych.

Analiza efektywności kosztowej instytucji systemu, przy poczynionych założeniach upraszczających wykazała, że koszt sprawdzenia formalnego jednego wniosku wyniósł w 2005 roku – od 547 zł do 960 zł. Najbardziej efektywną instytucją pod tym względem były DRR i LFR, najmniej DPI, który znacznie odbiega od pozostałych instytucji. Należy bowiem pamiętać, że DWP inaczej ocenia wnioski składane do SPO ROL (wyniki nie są porównywalne). Można zauważyć, że DPI w ciągu roku przyjęło tylko 25 wniosków, dlatego miało to wpływ na długość przestojów w pracy

(dotyczącej oceny formalnej) i tym samym na koszt sprawdzenia 1 wniosku. Przy tak skąpych danych nie jest jednak możliwe (jak zaznaczono na początku) prześledzenie, ile każdy z pracowników systemu poświęca procentowo czasu na ocenę formalną, a ile na pozostałe czynności, co może mieć znaczny wpływ na wyniki. Zakładamy jednak, że wszyscy pracownicy cały czas poświęcają na ocenę formalną (w rzeczywistości wszyscy pracownicy wykonują jeszcze inne czynności, np. sprawozdawcze, niemniej jednak ich prześledzenie wymaga wprowadzenia rozwiązań systemowych do procesu zarządzania).

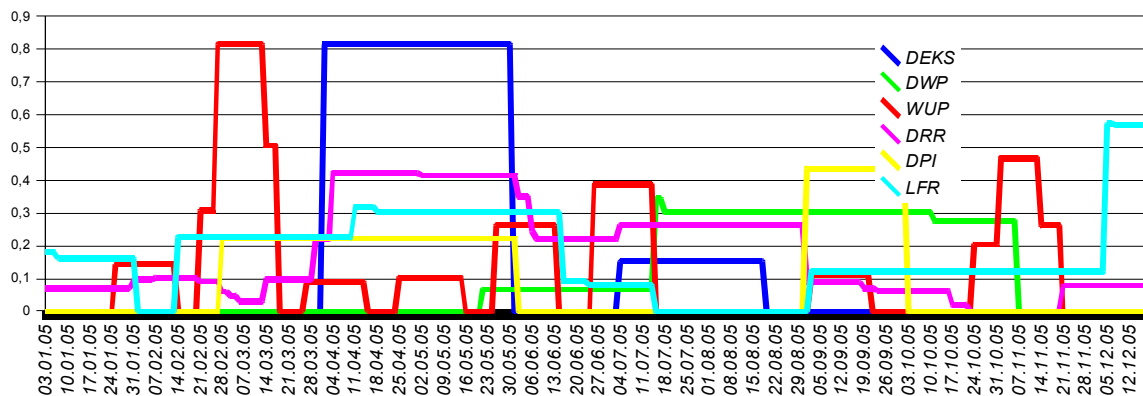
Krok 7°

Ostatnim etapem analizy jest uzyskanie informacji na temat możliwości usprawnienia procesu oceny projektów. Autor proponuje dwa warianty:

1. Pracownicy wszystkich instytucji systemu będą wykonywać normę dzienną ocenianych formalnie projektów na poziomie średniorocznej normy dla instytucji, która uzyskała najlepszą normę w badanym okresie (**wariant optymalny**);
2. Pracownicy wszystkich instytucji systemu będą wykonywać normę dzienną ocenianych formalnie projektów na poziomie najwyższej, uzyskanej przez któregokolwiek pracownika systemu, ilości sprawdzonych projektów przez 1 dzień przez 1 osobę w całym badanym okresie (**wariant idealny**).

Aby wykonać te wyliczenia, należy najpierw podzielić ilości sprawdzanych wniosków dla danej instytucji w każdym dniu okresu przez liczbę pracowników:

Wykres 2.35. Ilości sprawdzanych dziennie wniosków przez 1 pracownika w podziale na instytucje systemu.



Źródło:

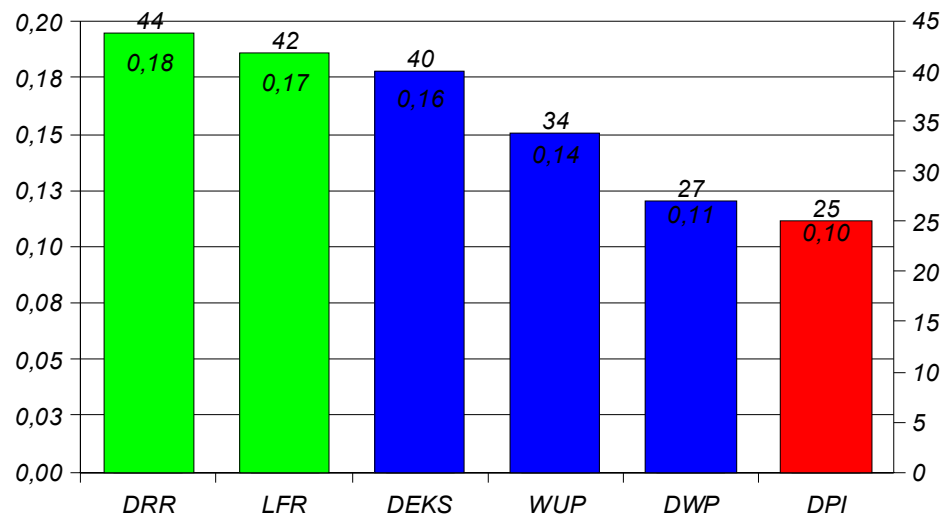
opracowanie własne na podstawie danych instytucji systemu i założeń własnych.

Z powyższego wykresu widać przebieg obciążenia pracowników zatrudnionych przy ocenie formalnej wniosków. Nierównomierność pracy może powodować przeciążenia pracowników i konieczności pozostawiania po godzinach pracy. Będzie to tematem analizy w podrozdziale 2.2.

W tym miejscu wyliczymy również średnioroczną ilość wniosków ocenianą w ciągu 1 dnia przez 1 pracownika (poprzez zsumowanie ilości wniosków ocenianych przez 1 pracownika w każdym dniu okresu i podzieleniu przez ilość dni w okresie – 250 dni).

Wyniki przedstawia poniższy wykres:

Wykres 2.36. Średnioroczna ilość wniosków oceniana formalnie przez 1 pracownika w ciągu 1 dnia | przypadająca na 1 pracownika w ciągu roku.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie danych instytucji systemu i założeń własnych.

Powyższe wielkości są odwrotnie proporcjonalne do kosztu oceny formalnej jednego wniosku w poszczególnych instytucjach systemu. Podobnie jak w tym przypadku, najczęściej średnio oceniają przez 1 dzień pracownicy DRR i LFR (0,17-0,18 wniosku na dzień), najmniej – pracownicy DPI (0,10 wniosku na dzień).

W **wariancie optymalnym** przyjmujemy zatem, iż każdy pracownik systemu sprawdza dziennie 0,18 wniosku (tak jak średnio pracownik DRR). Ponieważ we wszystkich badanych instytucjach sprawdzono **1 740 wniosków**, oznacza to, że wszystkie wnioski były sprawdzane przez **9 917 dni** (1 740 wniosków / 0,18.wniosku / dzień), a to oznacza, że do oceny wszystkich wniosków optymalnie potrzebnych jest **40 pracowników** (9 917 dni / 250 dni / pracownika). Ponieważ obecnie przy ocenie formalnej wniosków pracuje **45 pracowników**, oznacza to, że **5 pracowników** można przesunąć do innych zadań. Oznacza to, że przy ocenie formalnej zatrudnionych jest o 12,19% za dużo pracowników.

W **wariancie idealnym** zakładamy, że pracownicy mogą oceniać każdego dnia tyle wniosków, ile wynosi maksymalny dzienny wynik osiągnięty w danym okresie. W naszym przypadku, taki wynik (0,814 wniosku na dzień) osiągnął pracownik DEKS w okresie od 31 marca 2005 roku do 30 maja

2005 roku. Oznacza to, że teraz do oceny wszystkich **1 740 wniosków** potrzeba jedynie **2 137 dni** (1 740 wniosków / 0,814 wniosku / dzień), a więc jedynie **9 pracowników** (2 137 dni / 250 dni / pracownika). Zatem można powiedzieć, że przy idealnej organizacji pracy i ogłaszaniu konkursów oraz koncentracji pracowników jedynie na ocenie formalnej, obecnie w systemie pracuje o 420% za dużo pracowników. Należy również tu zbadać, czy założona norma jest realnie do wykonania przez 8 godzin dziennie. Jeżeli jest to możliwe, to w tym wariancie koszt oceny formalnej 1 wniosku wyniesie już tylko **118 zł / wniosek** (1/5 kosztu w wariancie optymalnym).

Reasumując, na podstawie analizy oceny formalnej w systemie, należy uznać efektywność kosztową za zbyt niską, przynajmniej o 12%. Jest to zatem **słaba strona systemu**.

Powyższa analiza powinna być oczywiście traktowana orientacyjnie z uwagi na założone duże uproszczenia. Jednakże wnioski, które z niej wynikają, mimo przybliżonego charakteru, powinny skłonić instytucje do stworzenia nawet prostych narzędzi informatycznych, umożliwiających monitorowanie procesów zachodzących w instytucji. Umożliwiłoby to lepszą organizację pracy i monitorowanie na bieżąco (przy pełnych i wiarygodnych danych – zbieranych od podstaw w tym celu) każdego procesu.

Uwagę zwraca również wysoki średni koszt oceny formalnej 1 wniosku, co jest **słabą stroną systemu**.

W następnym okresie planowania należy dążyć do zmniejszenia czasochłonności bądź kosztochłonności procedur poprzez:

- | wzrost efektywności gospodarowania czasem w instytucjach (podażania w kierunku przedstawionego wyżej wariantu idealnego), zmniejszającej kosztochłonność oceny nawet do 118 zł / wniosek;
- | skrócenie czasu oceny poprzez uproszczenie procedur, np. **organizacja preselekcji wniosków na poziomie powiatu** (zmniejszenie liczby wniosków składanych do instytucji), **składanie wniosków w postaci fiszek i oświadczeń** (skrócenie czasu sprawdzania dużej liczby wniosków), **gromadzenie załączników i sprawdzanie ich poprawności dopiero przed podpisaniem umowy o dofinansowanie projektów** (eliminacja dublowania zadań, sprawdzania załączników po przyjęciu wniosków i przed podpisaniem umowy, przynajmniej w przypadku I i III priorytetu ZPORR); **ocena formalna** wykonywana w ZPORR podąża w stronę oceny technicznej, bowiem oprócz zwykłego sprawdzania obecności kompletu dokumentów, sprawdzana jest ich jakość, spójność i zgodność. Stąd ocena formalna trwa tak długo i pochłania znaczną ilość pieniędzy;
- | podążanie w obu kierunkach – lepszej organizacji pracy w instytucjach i uproszczenia procedur.

Z analizy można wyciągnąć wniosek, że ilość wniosków przypadająca rocznie na 1 pracownika nie powinna być niższa niż 40, natomiast limit górny

jest trudny do określenia – w wariancie idealnym wynosi ponad 200. Jest on oczywiście zależny od specyfiki instytucji i składanych wniosków.

Szansą dla systemu mogłaby być koncentracja wdrażania działań w jednej instytucji. Przemawia za tym kilka argumentów:

- | jest większa liczba pracowników, która w miarę potrzeby może wspomóc zbyt obciążone procesy w instytucji;
- | jest większa możliwość wymiany pracowników między wdrażanymi działaniami;
- | jest większa kontrola nad ogłaszanymi konkursami, dzięki czemu jest możliwość lepszego rozłożenia w czasie obciążeń pojawiających się przy różnych procesach wdrażania;
- | jest większa możliwość optymalizacji kosztów i wzrostu efektywności kosztowej z uwagi na szybki i skuteczny monitoring zachodzących w organizacji procesów.

Aby jednak można było porównywać wyniki takich badań z jednej instytucji z innymi instytucjami (w celu np. lokalizowania wąskich gardeł systemu), powinien zostać stworzony system wymiany, zbierania i analizowania informacji, w postaci **centrum analiz strategicznych**, najlepiej przy najwyższej w hierarchii instytucji systemu wdrażania funduszy strukturalnych.

2.1.6. Proces planowania strategicznego w województwie lubelskim

Planowaniem strategicznym w województwie, w tym planowaniem wykorzystania funduszy strukturalnych, zajmuje się UMWL. Zadania UMWL dotyczące planowania strategicznego obejmują w szczególności [\[www.bip.lubelskie.pl\]](http://www.bip.lubelskie.pl):

- 1) przygotowywanie, wdrażanie oraz monitorowanie **strategii, wojewódzkich programów wieloletnich**, w tym współfinansowanych z funduszy strukturalnych (**Regionalny Program Operacyjny**),
- 2) współpraca z organami rządowymi, JST oraz innymi partnerami w sprawach sporządzania strategii i programów wojewódzkich,
- 3) współpraca ze służbami ministerstw i urzędów centralnych przy określeniu priorytetów i sposobu optymalnego wykorzystania środków pochodzących z pomocy zagranicznej,
- 4) monitorowanie sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, wykonywanie diagnoz, analiz i prognoz dotyczących rozwoju regionalnego (w tym z wykorzystaniem modelu HERMIN),
- 5) kształtowanie rozwoju przestrzennego województwa oraz sprawowanie nadzoru nad Biurem Planowania Przestrzennego w Lublinie,

- 6) prowadzenie prac związanych z wdrażaniem **Regionalnego Programu Operacyjnego** na lata 2007-2013 w zakresie EFRR (oprócz działań związanych z przedsiębiorczością, innowacyjnością),
- 7) współpraca z MGiP w zakresie przygotowania, negocjacji i realizacji Regionalnego programu Operacyjnego „Spójność i konkurencyjność regionów”,
- 8) przygotowanie i wdrażanie **programów współpracy międzyregionalnej** w ramach celu 3 polityki regionalnej UE w latach 2007-2013,
- 9) przygotowywanie, koordynowanie i monitorowanie kontraktów wojewódzkich.

Powyższymi zadaniami w UMWL zajmuje się grupa pracowników ds. programowania operacyjnego i strategicznego na lata 2007-2013, podległa zastępcy dyrektora DRR. Obecnie przy planowaniu pracuje 7 osób, przy czym do końca 2006 roku planuje się zatrudnić jeszcze 3 osoby. W większości są to osoby z dużym doświadczeniem planistycznym (pracowały przy tworzeniu strategii województwa), jak również dotyczącym funduszy strukturalnych (tworzyły system wdrażania ZPORR w województwie).

Do najważniejszych, dokumentów strategicznych i operacyjnych, które są przedmiotem pracy, monitorowania i koordynacji grupy ds. programowania operacyjnego i strategicznego na lata 2007-2013, należy

[\[www.lubelskie.pl/um/\]](http://www.lubelskie.pl/um/):

- | Zaktualizowana Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020 (obowiązująca od 01.01.2006 r.) przyjęta Uchwałą Sejmiku Województwa Lubelskiego Nr XXXVII/530/05 w dniu 4 lipca 2005 r.;
- | Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego (obowiązująca do 2005 r.);
- | Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013;
- | Wieloletni Program Inwestycyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2015 uchwalony przez Sejmik Województwa Lubelskiego w dniu 28 listopada 2005 r.;
- | prognoza budżetu Województwa Lubelskiego, propozycja podziału środków budżetowych, zapotrzebowanie na środki w poszczególnych latach;
- | Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego;
- | Plan gospodarki odpadami dla Województwa Lubelskiego;
- | Program Ochrony Środowiska dla Województwa Lubelskiego;
- | Wojewódzki Program "Rozwój Społeczeństwa Informacyjnego dla Województwa Lubelskiego";
- | Program Zrównoważonego Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich Województwa Lubelskiego;
- | Wojewódzki Program Rozwoju Alternatywnych Źródeł Energii dla Województwa Lubelskiego;

- | Wojewódzki Program Rozwoju Infrastruktury Transportowej i Komunikacyjnej dla Województwa Lubelskiego przyjęty uchwałą Nr XXVII/375/04 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 8 listopada 2004;
- | Program współpracy Województwa Lubelskiego z organizacjami pozarządowymi i organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2005.

Grupa pracowników DRR ds. programowania operacyjnego i strategicznego na lata 2007-2013 jest najbardziej kompetentna i doświadczona w procesie planowania strategicznego w województwie lubelskim. Należy zatem na jej bazie utworzyć w nowym okresie planowania wydział zajmujący się oceną i ewaluacją samego RPO, a przede wszystkim wydział zajmujący się oceną, ewaluacją i aktualizacją całej polityki regionalnej realizowanej za pomocą wszystkich środków zewnętrznych (krajowych i unijnych), w postaci wspomnianego wyżej **centrum analiz strategicznych**.

2.1.7. System finansowania i kontroli funduszy strukturalnych w województwie lubelskim

System finansowania i kontroli środków pochodzących z funduszy strukturalnych jest zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu nr 1260/1999/WE z dnia 21 czerwca 1999 roku, ustanawiającym ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych, rozporządzeniu nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 roku, ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1260/1999, dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych oraz rozporządzeniu nr 448/2001 z dnia 2 marca 2001 roku, ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1260/1999 w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 064 z 6 marca 2001 roku).

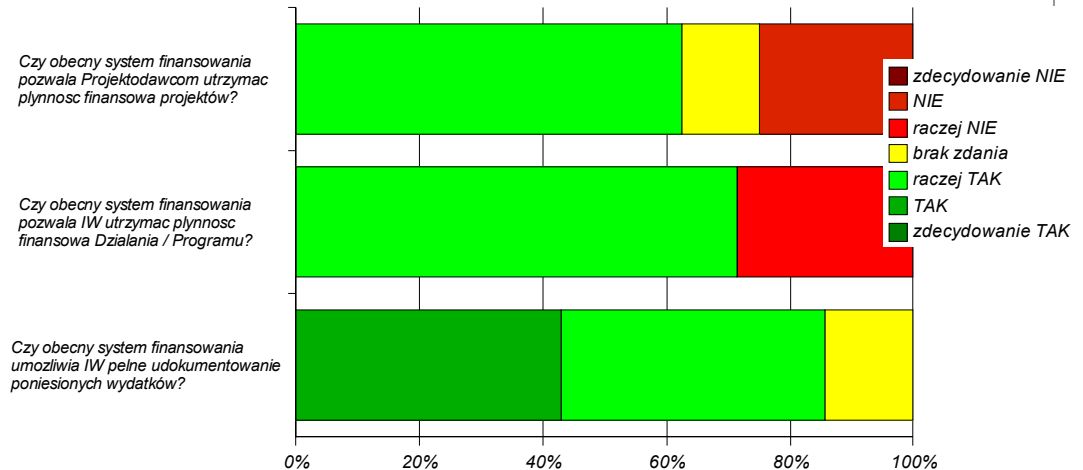
Za zarządzanie finansowe, w tym kontrolę współfinansowania, odpowiadają łącznie IZ i IP. IP jest odpowiedzialna za przygotowanie wytycznych dla zarządzania finansowego, kontroli finansowej, jak również za ogólny nadzór i kontrolę nad ich wdrażaniem przez IZ i IP.

Systemy zarządzania finansowego i kontroli powinny spełniać wymagania art. 4 rozporządzenia nr 438/2001, a więc zapewniać, aby środki finansowe funduszy strukturalnych były dostarczane beneficjentom końcowym, Instytucjom Wdrażającym, beneficjentom w możliwie najszybszy sposób (art. 32.1 Rozporządzenia nr 1260/1999/WE) i w każdym przypadku w terminach przewidzianych w obowiązujących procedurach.

Priorytetem systemu zarządzania finansowego jest zatem dostarczanie środków finansowych poszczególnym instytucjom systemu i Projektodawcom w możliwie najszybszy sposób i przede wszystkim w terminach przewidzianych w obowiązujących procedurach. Pod tym kątem kadra

kierownicza wszystkich instytucji została zapytana o to, czy Projektodawcy otrzymują transze /refundacje zgodnie z harmonogramami płatności, a przez to, czy obecny system finansowania pozwala im utrzymać płynność finansową projektów.

Wykres 2.37. Działanie systemu finansowego w świetle odpowiedzi kadry kierowniczej instytucji systemu.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

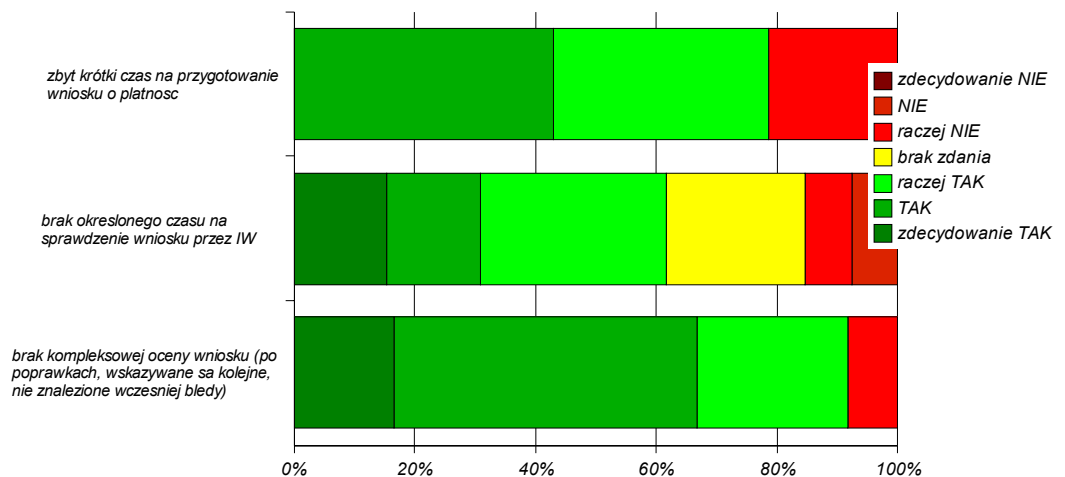
Zdaniem większości instytucji system finansowania pozwala projektodawcom utrzymać płynność finansową projektów. Dwie instytucje, zajmujące się projektami miękkimi finansowanymi z EFS (DPI i DEKS) miały odmienną opinię, mianowicie głównie z powodu braku środków z budżetu państwa oraz dużej ilości dokumentów do weryfikacji przy wnioskach o płatność, wstrzymywane były przelewy kolejnych transz projektodawcom.

Potwierdzają to projektodawcy, którzy wskazują na konkretne trudności przy rozliczaniu projektów. Najwięcej z nich widzi problem w braku mechanizmów kompleksowej, definitywnej oceny i kontroli wniosku o płatność. Praktycznie wykorzystuje się możliwość wskazywania przez instytucję sprawdzającą (po uzupełnieniu przez projektodawcę wszystkich wskazanych błędów we wniosku) kolejnych (nowych, nie wskazanych wcześniej) błędów. Takie rozwiązanie daje instytucjom sprawdzającym otwartą furtkę w przypadku pominięcia lub po prostu niedostrzeżenia błędu w odpowiednim czasie, a także kolejnym instytucjom weryfikującym i zatwierdzającym wniosek – możliwość szukania błędów od początku i na własny rachunek. Dla projektodawcy jest to jednak problem wydłużającej się oceny wniosku o płatność oraz brak pewności jego poprawności (każda kolejna instytucja sprawdzająca wniosek może mieć swoje uwagi i wykrywać inne błędy, chociażby z uwagi na inną interpretację przepisów). Na szczęście, w obecnych umowach o dofinansowanie projektów w ramach ZPORR istnieje zapis, iż „kolejna transza dofinansowania / płatność okresowa jest przekazywana na rachunek Beneficjenta w terminie do 2 miesięcy od dnia złożenia przez Beneficjenta wniosku o płatność do Instytucji Wdrażającej / Pośredniczącej” (art.5 ust. 6 i odpowiednio art. 5 ust. 1). Jest to duży krok w przyspieszeniu przekazywania środków Beneficjentom, jednakże wobec

zastrzeżeń, którymi obarczony jest ten termin, nadal staje się on nierealny. Wystarczy bowiem, że instytucja sprawdzająca nie zdąży na czas poświadczyć faktycznego i prawidłowego poniesienia wydatków oraz ich kwalifikowalności. Nadal nie ma określonych szczegółowych terminów na jednokrotne sprawdzenie wniosku o płatność (np. od złożenia wniosku do przekazania pisma o poprawkach do Beneficjenta). Nie ma również terminu dla Beneficjenta na wniesienie poprawek lub dodatkowych wyjaśnień. Oczywiście, nie ma również stwierdzenia, że błędy i niejasności wskazane w pierwszym piśmie są ostateczne (aby w kolejnych pismach nie pojawiały się kolejne, nowe błędy i prośby o wyjaśnienia).

Dodatkowo, nawet przy założeniu kompleksowości oceny wniosku, projektodawcy zwracają uwagę na fakt, iż nie ma określonego czasu na sprawdzenie wniosku o płatność przez instytucję systemu i może ona sprawdzać wniosek zarówno przez tydzień, jak i przez dwa miesiące.

Wykres 2.38. Problemy projektodawców związane z rozliczaniem poniesionych wydatków.



Źródło:

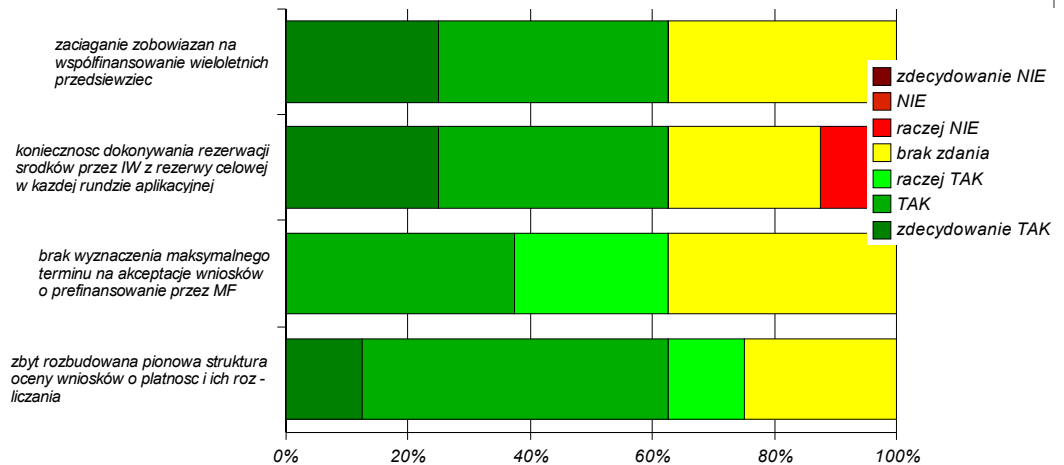
opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Jeszcze jednym problemem wskazywanym przez projektodawców II priorytetu ZPORR jest zbyt krótki czas na przygotowanie wniosku o płatność. Zasada, iż wniosek o płatność można składać po wydaniu 80% wartości dotychczas przekazanego dofinansowania, nie sprawdza się w przypadku projektów współfinansowanych z EFS w warunkach polskich. Przy założeniu równomiernego wydatkowania środków w ciągu okresu rozliczeniowego wynoszącego przeważnie 3 miesiące (lub 6 miesięcy), 80% wydatków projektodawca ponosi po 2 miesiącach i 12 dniach (odpowiednio 4 miesiącach i 24 dniach).

Oznacza to, przy założeniu, że beneficjent w ciągu 2 miesięcy od złożenia wniosku o płatność otrzyma środki finansowe, że projekt straci płynność finansową na 1 miesiąc i 12 dni (lub odpowiednio 24 dni). W tym wypadku lepsze staje się wnioskowanie o środki na dwa kwartały. Przesunięcie finansowania o 24 dni jest bowiem możliwe do zrealizowania bez opóźnień w realizacji rzeczowej projektu poprzez np. przesunięcie płatności na koniec miesiąca lub zaplanowanie większych wydatków na pierwsze 4 miesiące.

Również na poziomie działań i programów kadry kierownicze zauważały trudności z utrzymaniem płynności przez swoje instytucje, głównie te wdrażające działania współfinansowane z EFS. Natomiast we wszystkich instytucjach system finansowania umożliwia udokumentowanie poniesionych wydatków.

Wykres 2.39. Problemy w systemie finansowania widziane przez kadrę kierowniczą instytucji systemu.



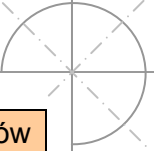
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Inne problemy, które pojawiają się w systemie finansowania to zdaniem kadry kierowniczej:

- | zaciąganie zobowiązań na współfinansowanie wieloletnich przedsięwzięć, gdy dana instytucja pracuje na rocznym budżecie (zwrocenie zarezerwowanych, a nie wydanych środków na koniec roku);
- | konieczność dokonywania rezerwacji środków przez IW z rezerwy celowej w każdej rundzie aplikacyjnej wniosków;
- | brak wyznaczenia maksymalnego terminu na akceptację wniosków o prefinansowanie przez Ministerstwo Finansów (konieczność rozpoczęcia realizacji działań zgodnie z harmonogramem i umowami bez uzyskania środków na ich prefinansowanie);
- | zbyt rozbudowana pionowa struktura oceny wniosków o płatność i ich rozliczania (po ocenie wniosków o płatność przygotowujący jest zbiorczy wniosek o płatność, który przekazywany jest dalej do sprawdzenia przez IZ (oraz IP) oraz zatwierdzenia przez IZ).

Dodatkowo, niektóre instytucje wskazały na zbyt dużą ilość załączników do wniosków płatniczych i brak sensu w powielaniu dokumentów księgowych znajdujących się u beneficjentów.

Słabą stroną systemu finansowego jest przede wszystkim to, że nie we wszystkich instytucjach spełnia on wymogi, jakie nakłada na niego rozporządzenie 1260/1999/WE i 438/2001, a w szczególności:



nie zapewnia utrzymywania płynności finansowej przez projektodawców z jednej strony z powodu braku środków z budżetu państwa i dużej ilości dokumentów do weryfikacji przy wnioskach o płatność, a z drugiej – z powodu braku terminów na ocenę, braku kompleksowości oceny wniosków o płatność oraz zbyt krótki czas na staranie się o kolejne transze, który nawet zgodnie z procedurami nie zapewni pełnej płynności finansowej;

nie zapewnia płynności finansowej na poziomie działań / programów;

wymaga zaciągania zobowiązań na współfinansowanie wieloletnich przedsięwzięć, gdy dana instytucja pracuje na rocznym budżecie;

wymaga dokonywania rezerwacji środków przez IW z rezerwy celowej w każdej rundzie aplikacyjnej wniosków;

nie wyznacza maksymalnego terminu na akceptację wniosków o prefinansowanie przez Ministerstwo Finansów;

posiada zbyt rozbudowaną pionową strukturę oceny wniosków o płatność i ich rozliczania;

wymaga zbyt dużej ilości załączników do wniosków płatniczych.

Silną stroną systemu jest umożliwienie dokładnego i pełnego udokumentowania poniesionych wydatków.

Szansą dla systemu finansowego w skutecznym i efektywnym spełnianiu jego zadań jest

rozdzielenie funkcji kontroli finansowej od funkcji przekazywania środków finansowych beneficjentom / instytucjom wdrażającym;

rozdzielenie funkcji kontroli finansowej od funkcji przekazywania środków finansowych jest konieczne, ponieważ wstrzymywanie płatności do czasu zakończenia kontroli dokumentów jest nieracjonalne. Beneficjent jest bowiem zobowiązany zwrócić dotację w każdym momencie po stwierdzeniu nieprawidłowości, nawet po zakończeniu projektu, dlatego nie ma powodu wstrzymywać płatności w imię potencjalnie wykrytych nieprawidłowości po ocenie wniosku o płatność. Ewentualnie, powinna istnieć możliwość wstrzymania realizacji projektu przez Beneficjenta bez żadnych konsekwencji na czas oceny wniosku, w przypadku gdy nie jest on pewny, czy nie będzie zmuszony zwracać wydanej dotacji (aby ograniczyć poziom strat).

zmiana procedur kontrolnych kontroli dokumentów finansowych beneficjentów;

złożenie wniosku o płatność bez załączników, jedynie z zestawieniem dokumentów finansowych obecnej „tabeli 20”. W tym momencie powinna rozpocząć się kontrola finansowa prowadzona bezpośrednio u Beneficjenta, na wzór kontroli skarbowej. Urzędnicy powinni mieć takie same uprawnienia, otrzymać oddzielne pomieszczenie i możliwość uzyskiwania dodatkowych informacji bezpośrednio u pracowników działu księgowego. Ułatwiłoby to pracę kontrolerom, którzy mogliby pytać o wszystkie szczegóły, które budzą ich wątpliwości, a także prosić o wyjaśnienie (nawet pisemne, ale w formie notatek). Ograniczyłoby to z jednej strony ilość niepotrzebnych dokumentów kopiowanych,

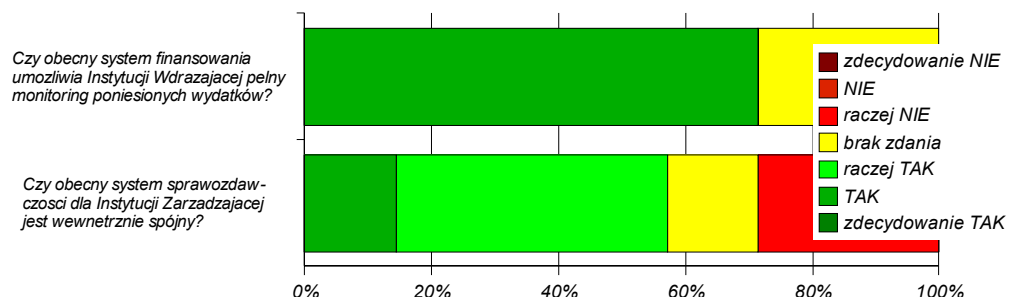
dostarczanych do IW i tam archiwizowanych (dokumenty te w oryginale muszą być przecież przechowywane przez Beneficjentów). Z drugiej strony zmniejszyłoby to diametralnie czas kontroli – kontrolerzy byłiby poza swoim stałym miejscem pracy, nie rozpraszałiby się innymi zadaniami, poświęcaliby cały swój czas na kontrolę dokumentów konkretnego Beneficjenta, nie prowadząc wymiany oficjalnych pism (co obecnie znacznie wydłuża czas kontroli).

2.1.8. System monitorowania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim

Zgodnie z art. 34 rozporządzenia nr 1260/1999/WE z dnia 21 czerwca 1999 roku, ustanawiającego ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych, **monitorowanie** obejmuje zarówno monitoring rzeczowy, będący elementem zarządzania poprzez cele określone w programach operacyjnych, jak i **monitorowanie wskaźników finansowych**, będących funkcją zarządzania finansowego programami i projektami. W celu prowadzenia skutecznego monitoringu i oceny wydatków publicznych w IZ ZPORR oraz we wszystkich IP (Urzędach Wojewódzkich) zostały wyodrębnione komórki monitorujące wydatki i efekty rzeczowe interwencji publicznych [ZPORR, s. 504].

W ogólnym ujęciu kadry kierowniczej instytucji system finansowy umożliwia instytucjom pełny monitoring poniesionych wydatków.

Wykres 2.40. System monitorowania w ocenie kadry kierowniczej instytucji systemu.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Jednak nie wszystkie instytucje uważają, że system sprawozdawczości eliminuje możliwość powtarzania się informacji w różnych raportach i sprawozdaniach – 2 instytucje uważają, że system ten jest niespójny. Potwierdzają to pracownicy w wywiadach mówiąc, że częstokroć trzeba wypełniać podobne tabelki, podawać te same informacje w różnych zestawieniach, że generalnie sprawozdań różnego typu jest za dużo.

Można przypuszczać, że jest to opinia słuszna, bowiem nie działa jeszcze system SIMIK. Ułatwiłby on pracę pracownikom monitorująco-sprawozdawczym, przekazując większość informacji w dowolnym układzie bezpośrednio do IZ.



Podkomitet Monitorujący komponent regionalny ZPORR (RKM)

W przypadku ZPORR istnieje 16 Podkomitetów Monitorujących ZPORR (RKM) na poziomie województw. Wojewoda przewodniczy Podkomitetowi i zapewnia obsługę jego prac. Funkcję zastępcy pełni Marszałek Województwa. Podkomitet zbiera się przynajmniej cztery razy do roku, a w jego skład wchodzi [ZPORR, s. 506]:

- | przedstawiciele Instytucji Zarządzającej ZPORR (MGIIP, obecnie MRR).
- | przedstawiciele Instytucji Pośredniczącej,
- | przedstawiciele samorządu województwa,
- | przedstawiciele właściwych miejscowo samorządów powiatowych i gminnych,
- | przedstawiciele Instytucji Wdrażających Priorytetu II i Działania 3.4,
- | przedstawiciele ministerstw właściwych ze względu na zakres ZPORR.
- | przedstawiciele partnerów gospodarczych i społecznych z terenu województwa.

Skład Podkomitetów Monitorujących komponent regionalny ZPORR będzie zgodny z zasadą zachowania równości płci wśród swoich członków. W lubelskim RKM występuje 30 członków, z czego 9 stanowią kobiety.

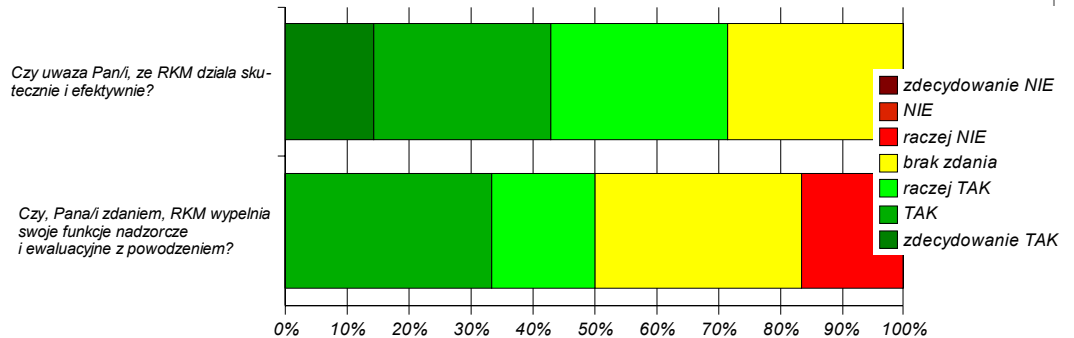
RKM:

- | ocenia i zatwierdza, przed przedłożeniem IZ ZPORR, raporty roczne i końcowy z wdrażania ZPORR w danym województwie;
- | otrzymuje bezzwłocznie bieżące informacje nt. nieprawidłowości od IW, IP;
- | wnioskuje do IZ ZPORR o zmiany w Uzupelnieniu Programu (jeżeli zachodzi taka potrzeba);
- | proponuje usprawnienie systemu zarządzania i wdrażania pomocy, w oparciu o wnioski z bieżących raportów o nieprawidłowościach.

Zdaniem badanej kadry kierowniczej instytucji systemu wdrażania ZPORR, RKM działa skutecznie i efektywnie, natomiast nie do końca wypełnia on swoje funkcje nadzorcze i ewaluacyjne z powodzeniem.

Wykres 2.41.

Opinia kadry kierowniczej instytucji systemu o Podkomitecie Monitorującym komponent regionalny ZPORR.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Pozostałe funkcje, zadania i przygotowanie organizacyjno-merytoryczne członków RKM będą przeanalizowane w dalszych częściach niniejszej pracy.

System informatyczny monitoringu i kontroli finansowej funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK)

Art. 18 rozporządzenia nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych wymaga, aby informatyczny system przekazywania danych i monitorowania został wdrożony w celu wymiany, gdy to możliwe, danych niezbędnych do spełnienia wymogów dotyczących zarządzania, monitorowania i oceny pomocy z funduszy strukturalnych (w Polsce nosi on nazwę SIMIK) [ZPORR, s. 501].

SIMIK miał umożliwić dostęp do informacji dotyczących zarówno finansowego, jak i rzeczowego postępu wdrażania projektów i programów poprzez:

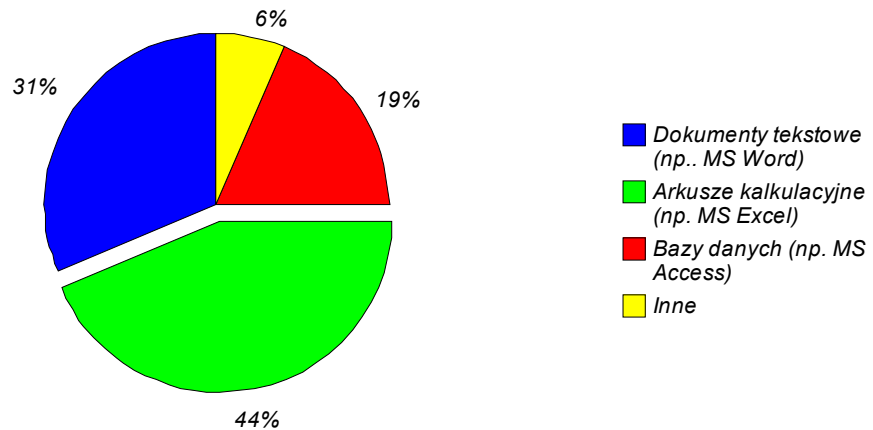
- | zapewnienie właściwego, skutecznego i przejrzystego zarządzania środkami europejskimi w ramach programów współfinansowanych przez Unię Europejską;
- | monitorowanie wskaźników finansowych i efektów zadań realizowanych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty i Programów Operacyjnych;
- | zapewnienie wymaganej sprawozdawczości dla KE z wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce;
- | monitorowanie i zarządzanie projektami, od momentu złożenia wniosku, poprzez kolejne etapy realizacji, aż do momentu ich zakończenia.

Zakres danych gromadzonych przez SIMIK wynika z art. 16 rozporządzenia nr 1386/2002, a w szczególności z załącznika IV do tego rozporządzenia.

Ponieważ w okresie badania SIMIK był dopiero w fazie testowania (gdzie miał być wykorzystywany przede wszystkim do ewidencji najważniejszych informacji związanych z wnioskami o dofinansowanie, ich oceną i wyborem,

do momentu podpisania umowy o dofinansowanie), kadra kierownicza została zapytana jedynie o to, gdzie do tej pory gromadzone były dane niezbędne do nadzoru i kontroli realizowanych zadań (które miał gromadzić SIMIK):

Wykres 2.42. Sposoby gromadzenia danych niezbędnych do nadzoru i kontroli realizowanych zadań (które miał gromadzić SIMIK)



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Niemal w połowie przypadków dane są gromadzone w arkuszach kalkulacyjnych, jednocześnie część instytucji prowadzi dokumentację w MS Word. Trzy instytucje stworzyły własne bazy danych dla potrzeb prowadzenia nadzoru i kontroli. Jedna z instytucji prowadzi również dokumenty wypełniane ręcznie.

Widać zatem, że różnorodność stosowanych narzędzi informatycznych (nie mówiąc o różnych aplikacjach) spowoduje znaczne rozproszenie danych i uniemożliwi szybką i wiarygodną agregację informacji na wyższym poziomie. Dodatkowo, brak kontroli nad tym, co się dzieje w aplikacjach (brak automatycznej weryfikacji danych wprowadzanych) powoduje często błędy, a przez to niewiarygodne analizy i raporty.

System monitoringu należy uznać za **slabą stronę** systemu, przede wszystkim z powodu braku funkcjonującego systemu SIMIK, co powoduje znaczne opóźnienia w kontraktowaniu, ale również uniemożliwia skuteczny monitoring programu i jego ewaluację.

Przytłacza również ilość sprawozdań, które należy wypełniać nawet co tydzień, często (np. w styczniu) kumulują się one w takim stopniu, że niektóre instytucje zajmują się jedynie pisaniem sprawozdań. Większość informacji byłaby dostępna z poziomu SIMIK, natomiast nad przydatnością części z nich należałoby się zastanowić. Zdaniem autora, część informacji sprawozdawczych jest tak ogólnikowa, że z punktu widzenia monitoringu nic nie wnosi do tematu.

Pozytywnie należy ocenić funkcjonowanie RKM (silna strona systemu), choć niektóre opinie kwestionują skuteczność wypełniania jego funkcji.



2.1.9. System informacji

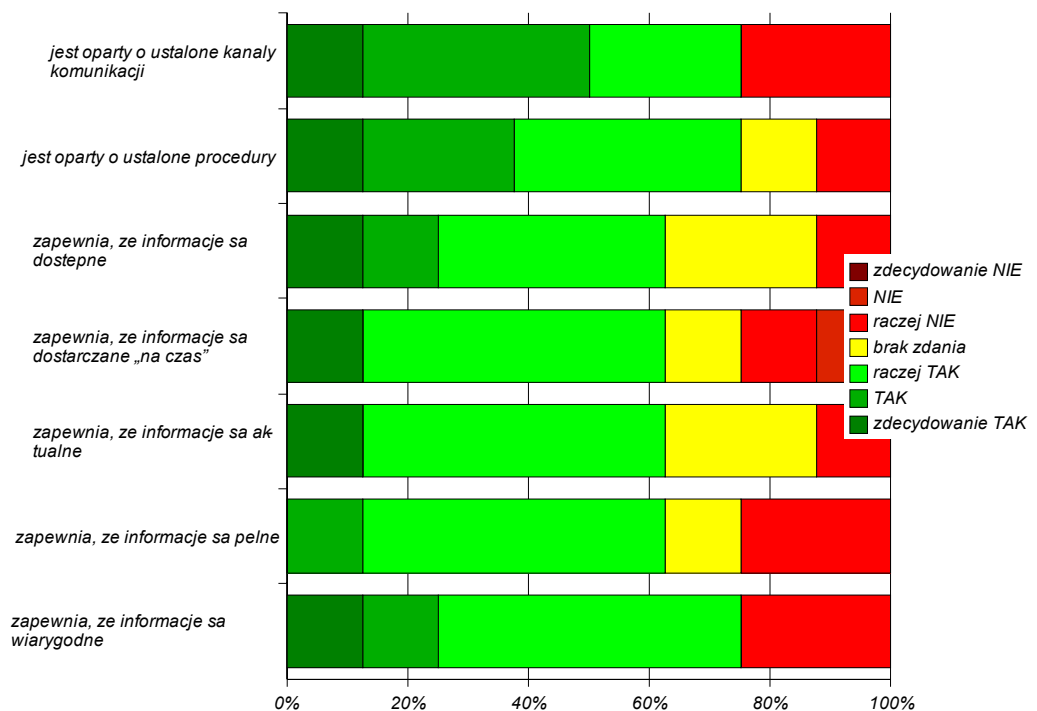
W niniejszej ekspertyzie system informacji został podzielony na 3 części:

- 1) **System komunikacji wewnątrz systemu** – kanały komunikacji, procedury, wymiana doświadczeń, szybkość odpowiedzi, informacje o zmianach w zapisach programowych itp.
- 2) **System komunikacji z Beneficjentem** – dostępność i zadowolenie z kontaktów, kompetencje instytucji przy przygotowywaniu wniosków, umiejętność tworzenia relacji, wsparcie instytucji przy realizacji projektów.
- 3) **System informacji o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim i ich wpływie na rozwój regionu** – akcje promocyjno-informacyjne, działalność wydawnicza, szkolenia, współpraca z mediami, inne działania.

System komunikacji wewnątrz systemu

System komunikacji wewnątrz systemu instytucjonalnego został zbadany pod kątem istnienia kanałów komunikacji i procedur, zapewniania dostępnych, terminowych, aktualnych, pełnych i wiarygodnych informacji; przekazywania informacji, w tym informacji o zmianach w zapisach programowych, szybkości odpowiedzi, wymiany doświadczeń, opinii, sugestii, wniosków itp. pomiędzy instytucjami.

Wykres 2.43. Cechy systemu komunikacji pomiędzy instytucjami współpracującymi przy wdrażaniu funduszy strukturalnych.



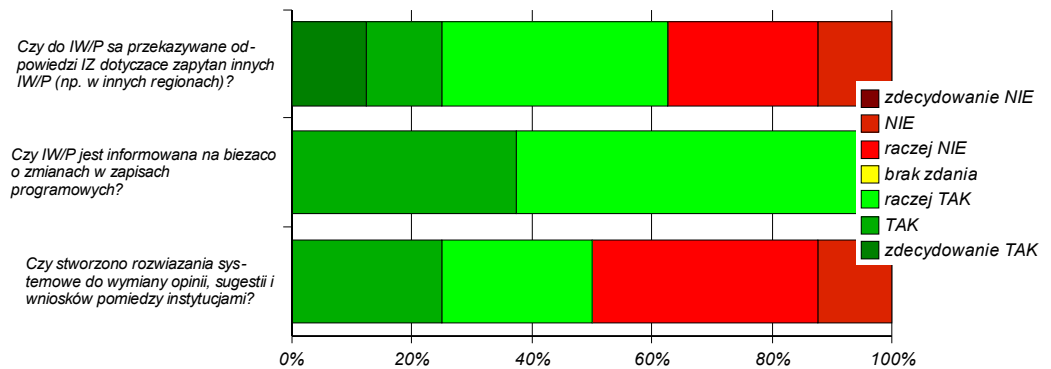
Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Instytucje są najbardziej przekonane o istnieniu ustalonych kanałów komunikacji, chociaż dwie instytucje raczej nie używają takich kanałów. Nieco mniej pewnie instytucje odpowiadały na temat procedur. Jeżeli chodzi o informacje, to w największym stopniu są one dostępne i wiarygodne (dla 2 instytucji), dla kolejnych 2-3 są one raczej dostępne i wiarygodne, a raczej niedostępne i niewiarygodne dla 1-2 instytucji. System komunikacji najbardziej zawodzi w obszarach dostarczania informacji na czas, a przez to przekazywania aktualnych informacji, a także – jeżeli nawet informacje są przekazywane – są one często niepełne.

Średni czas otrzymywania odpowiedzi na pisemnie zadane pytanie IZ wynosi najczęściej 1 miesiąc, a czasami 2 miesiące, zdarzają się również przypadki nieotrzymywania odpowiedzi przez 3 miesiące. Można wywnioskować również, że uzyskiwane odpowiedzi są niepełne. W takim wypadku trudno mówić o wdrażaniu działań i programów bez znacznych opóźnień oraz o dotrzymanywaniu zaplanowanych terminów.

Wykres 2.44. Ocena systemu komunikacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie funduszy strukturalnych w opinii kadry zarządzającej.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Wszystkie badane instytucje otrzymują informacje o zmianach w zapisach programowych, natomiast nie do końca działa system umożliwiający zapoznawanie się wszystkich instytucji wdrażających z odpowiedziami IZ na pytania różnych instytucji, również tych z innych regionów (tworzenie swoistego banku wiedzy). Nie stworzono również dobrze funkcjonującego systemowego rozwiązania, umożliwiającego wymianę opinii, sugestii i wniosków pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie. Utrudnione jest zatem tworzenie profesjonalnego korpusu urzędników, którzy muszą uczyć się na własnych błędach i wyciągać wnioski jedynie ze swoich doświadczeń.

Słabą stroną systemu komunikacji jest nieterminowe przekazywanie informacji, które szybko się dezaktualizują oraz są często niepełne. Średni czas odpowiedzi IZ na zadane pisemnie pytanie wynosi od 1 do 3 miesięcy – jest to duże utrudnienie we wdrażaniu działań i programów bez znacznych opóźnień oraz dotrzymanywaniu zaplanowanych terminów.

Brakuje narzędzi przekazywania oficjalnych odpowiedzi IZ skierowanych do innych instytucji (np. w innych regionach) oraz wymiany opinii, sugestii

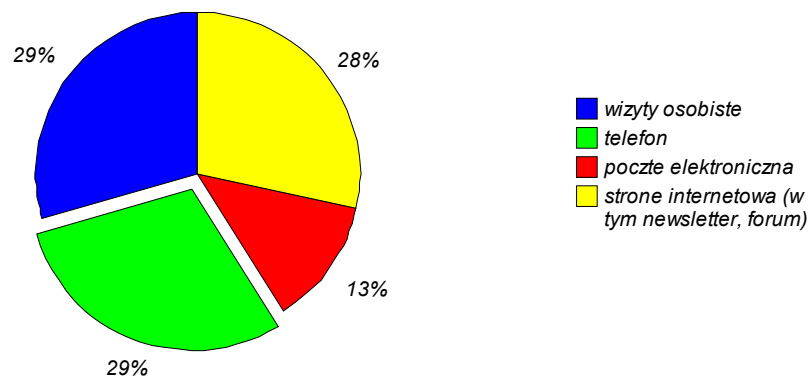
i wniosków pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie, co utrudnia tworzenie profesjonalnego korpusu urzędników, uczących się na własnych błędach i jedynie własnym doświadczeniu.

Silną stroną systemu komunikacji jest wykształcenie kanałów komunikacji i procedur oraz przekazywanie zmian w zapisach programowych.

System komunikacji z Beneficjentem

Badani Beneficjenci komunikowali się z instytucjami systemu poprzez wizyty osobiste i telefon. Równie często przeglądali stronę internetową (w tym otrzymywali *newsletter*, czytali forum itp.). Rzadziej spośród 4 kanałów komunikacji wybierano pocztę elektroniczną.

Wykres 2.45. Preferowane kanały komunikacji beneficjentów z instytucjami systemu wdrażania funduszy strukturalnych.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Powyższe systemy komunikacji spełniały oczekiwania badanych Beneficjentów, byli oni zadowoleni praktycznie z każdej formy kontaktu. Odpowiadały im godziny urzędowania instytucji, natomiast Beneficjenci wskazywali na trudności w uzyskaniu połączenia telefonicznego z DRR w okresie naborów. Niemal połowa badanych była na spotkaniach, na których omawiany był ich własny wniosek, co uznawali za indywidualne podejście instytucji i troskę o dobre wnioski. Jeżeli chodzi o media elektroniczne, czas reakcji na e-maile był, zdaniem większości, wystarczająco szybki, a strona internetowa – przejrzysta i czytelna, a przede wszystkim zawierająca wszystkie ważne informacje.

Badani twierdzili, że podczas kontaktu z instytucjami uzyskiwali informacje o wymaganiach dotyczących wniosku i załączników; połowa z nich uczestniczyła w szkoleniach, na których omawiany był sposób wypełniania wniosków. Dlatego znaczna większość stwierdziła, że wsparcie instytucji było użyteczne przy przygotowywaniu wniosków, a informacje przez nie udzielane były pełne, aktualne i prawdziwe.

Większość badanych nie jest przekonana, że pracownicy instytucji, udzielający informacji, byli zaangażowani w sprawy i problemy projektodawcy i cierpliwi, więcej pozytywnych opinii dało się zauważyć w przypadku oceny uprzejmości pracowników.

Ogólnie beneficjenci ocenili podobnie jakość wsparcia i poziom obsługi klienta podczas przygotowywania wniosku (w skali od 1 – najgorzej do 5 – najlepiej): na ok. 3,6, a więc mocny „dostateczny z plusem” lub „słabą czwórkę”.

Wsparcie instytucji było odczuwalne przez Beneficjentów również podczas **realizacji** projektów. Wszyscy uznali je za użyteczne. Większość pytanym otrzymała odpowiedź na każde pytanie dotyczące realizacji projektu i mogła liczyć na pomoc w rozliczaniu poniesionych wydatków (przy składaniu wniosków o płatność). Jednocześnie więcej niż połowa badanych miała mniejsze lub większe problemy z prowadzeniem i rozliczaniem projektu spowodowane zmianami wytycznych w trakcie realizacji projektu, co bezpośrednio nie jest zależne od instytucji systemu.

Ogólnie Beneficjenci ocenili nieco lepiej jakość wsparcia i poziom obsługi klienta podczas realizacji projektu, ponieważ w tej fazie Beneficjent ma już kontakt z konkretną osobą (osobami), wie do kogo się zwracać z problemami i orientuje się już, kto może mu pomóc w konkretnej kwestii.

System komunikacji z beneficjentem należy uznać za mocną **stronę systemu**. Beneficjenci są poinformowani, uznają wsparcie za użyteczne, informacje za pełne, aktualne i prawdziwe, pracowników za cierpliwych, uprzejmych i zaangażowanych.

System informacji o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim i ich wpływie na rozwój regionu

Ocena systemu informacji o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim i ich wpływie na rozwój regionu będzie dotyczyła jedynie instytucji zaangażowanych we wdrażanie ZPORR, z uwagi na taki zakres posiadanych danych.

Badani członkowie RKM – instytucji zatwierdzającej plan promocji ZPORR na Lubelszczyźnie uważają, że zapewni on koordynację działań promocyjnych i wyeliminuje dublowanie się różnych instytucji w tym zakresie. Ich zdaniem, plan promocji zapewnia przekazywanie pełnych informacji o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych i ich wpływie na rozwój regionu.

Tabela 2.7.

Charakterystyka elementów systemu informacji o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim i ich wpływie na rozwój regionu.

	Element struktury systemu informacji	Ilość	Charakterystyka
Akcje promocyjno-informacyjne	Konferencje	51	Szanse i wyzwania płynące z funduszy strukturalnych Możliwości ubiegania się o środki strukturalne Instrumenty wspierające przedsiębiorczość Inicjatywy gospodarcze (fora) Podsumowanie I roku członkostwa w UE
	Targi	0	wprawdzie zorganizowano targi pn. „Wschodnie Inicjatywy Gospodarcze”, jednak zostały one zakwalifikowane do konferencji
	Festyny	0	brak
	Szkolenia dla beneficjentów	92	Możliwości ubiegania się o środki strukturalne Pomoc w rozliczaniu, monitoringu i kontroli projektów Wypełnianie wniosków, opracowywanie studiów wykonalności
Wydawnictwa	Biuletyn [nr]	2	z reguły są to biuletyny elektroniczne, które są wysyłane beneficjentom poprzez e-mail, dotyczą najnowszych wiadomości z portali dot. ZPORR
	Broszury i ulotki [egz.]	4 000	poświęcone funduszom europejskim, w tym ZPORR
	Plakaty [egz.]	2 401	informujące opinię publiczną o współfinansowaniu projektów ze środków unijnych
	Inne publikacje	0	brak
Media	Artykuły prasowe	105	Artykuły w prasie lokalnej i regionalnej (np. w „Ziemi Lubelskiej”) poświęcone funduszom strukturalnym
	Ogłoszenia prasowe	36	o naborze wniosków
	Audycje radiowe	265	Radio Lublin, Radio Eska, RMF FM, Bon Ton np. cykl audycji „Vademecum Europejczyka”, w których promowane były projekty realizowane w ramach ZPORR
	Audycje telewizyjne	30	m.in. w Magazynie Weekendowym TVP3, w którym zaprezentowano 6 projektów realizowanych w ramach ZPORR
Inne	Osoby odwiedzające punkty informacyjne	14 726	osoby korzystające ze wsparcia punktów informacyjnych/kontaktowych
	Liczba wejść na stronę internetową	1 981 422	liczba wejść na strony internetowe poświęcone ZPORR
	Dyplomy certyfikaty	0	potwierdzające uczestnictwo w działaniach informacyjnych i promocyjnych dotyczących ZPORR
	Materiały promocyjne	66 117	materiały promocyjne, gadżety, które zostały wykonane w celu informacji i promocji ZPORR

Źródło:

opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Programu w województwie lubelskim za okresy kwartalne (od I 2004 do III 2005).

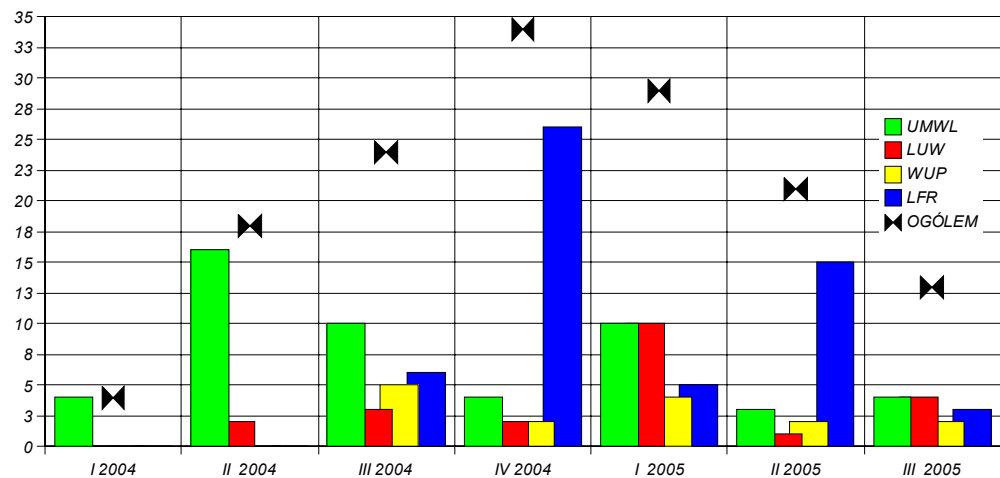
Akcje promocyjno-informacyjne i szkolenia dla beneficjentów

Akcje promocyjno-informacyjne o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim i ich wpływie na rozwój regionu to przede wszystkim konferencje, targi i festyny. W województwie lubelskim w okresie 7 kwartałów (od I 2004 do III 2005) były prowadzone jedynie konferencje.

Łącznie przeprowadzono 51 konferencji, dotyczących szans i wyzwań płynących z funduszy strukturalnych (dla różnych beneficjentów), możliwości ubiegania się o środki strukturalne (formy wsparcia dla różnych beneficjentów), instrumenty wspierające przedsiębiorczość i inicjatywy gospodarcze (fora gospodarcze), a także w 2005 roku przeprowadzono kilka konferencji podsumowujących I rok członkostwa w UE.

Część szkoleń dla beneficjentów dotyczyła podobnych zagadnień – możliwości ubiegania się o środki unijne, część – pomocy w rozliczaniu, monitoringu i kontroli projektów, a także wypełnianiu wniosków i opracowywaniu studiów wykonalności. Przeprowadzono 92 szkolenia.

Wykres 2.46. Ilość spotkań (konferencji i szkoleń) w ramach programu promocji ZPORR prowadzonych w okresie I 2004 – III 2005.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Programu w województwie lubelskim za okresy kwartalne (od I 2004 do III 2005).

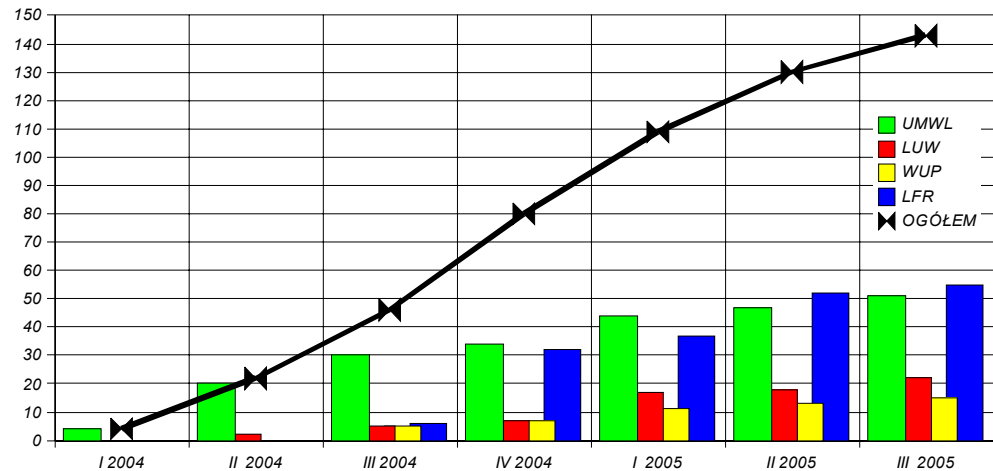
Na powyższym wykresie widoczne jest różne rozłożenie w czasie konferencji i szkoleń, uzależnione od ogłaszanych konkursów oraz potrzeb informacyjnych Beneficjentów. Na początku były to głównie spotkania organizowane przez UMWL, później – począwszy od IV 2004, kiedy zorganizowano najwięcej spotkań, bo aż 34, zaczęła dominować LFR. W I kwartale 2005 roku LUW wspólnie z UMWL przeprowadziły po 10 spotkań. W II kwartale nastąpił drugi rzut 15 spotkań LFR z Beneficjentami, wyraźnie górujący nad pozostałymi instytucjami. W III kwartale 2005 roku nastąpiło wyrównanie działalności wszystkich instytucji – przeprowadzono od 2 do 4 spotkań w każdej z nich.

Najwięcej spotkań z beneficjentami przeprowadziła LFR – 55 (z czego 20 szkoleń) oraz UMWL – 51 (z czego 49 szkoleń). 22 spotkania przeprowadził LUW (z czego 17 szkoleń), a WUP – 15 (z czego 6 szkoleń).

Spotkania z beneficjentami narastająco przedstawia poniższy wykres:

Wykres 2.47.

Ilość spotkań (konferencji i szkoleń) w ramach programu promocji ZPORR prowadzonych w okresie I 2004 – III 2005 narastająco.



Źródło:

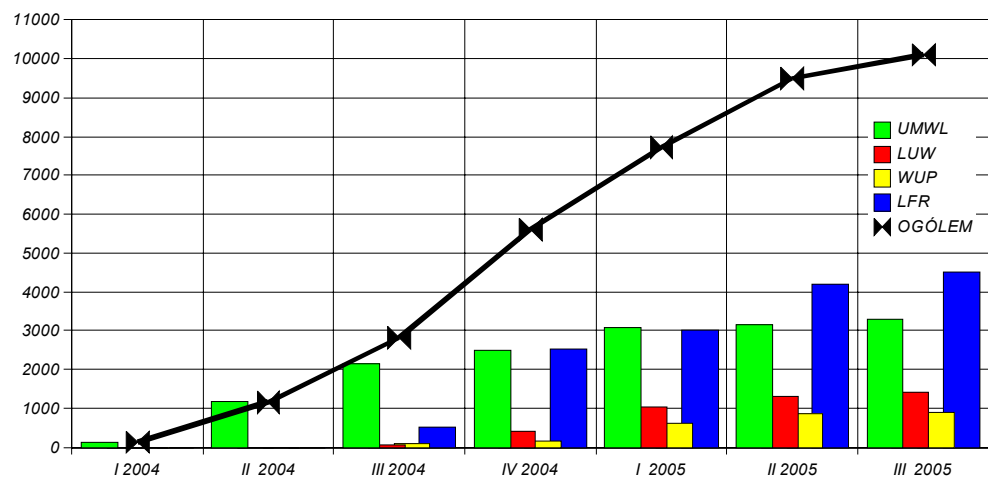
opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Programu w województwie lubelskim za okresy kwartalne (od I 2004 do III 2005).

Powyższy wykres przedstawia trend ilości spotkań, na którym widać punkt przegięcia krzywej wzrostu: do IV kwartału 2004 roku przyrosty ilości spotkań są coraz większe, a od IV kwartału 2004 roku wzrost ten jest coraz wolniejszy; jest to również uwidocznione na poprzednim wykresie.

Podobny trend widać na narastającym wykresie ilości osób uczęszczających na konferencje i szkolenia.

Wykres 2.48.

Ilość uczestników spotkań (konferencji i szkoleń) w ramach programu promocji ZPORR prowadzonych w okresie I 2004 – III 2005 narastająco.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Programu w województwie lubelskim za okresy kwartalne (od I 2004 do III 2005).

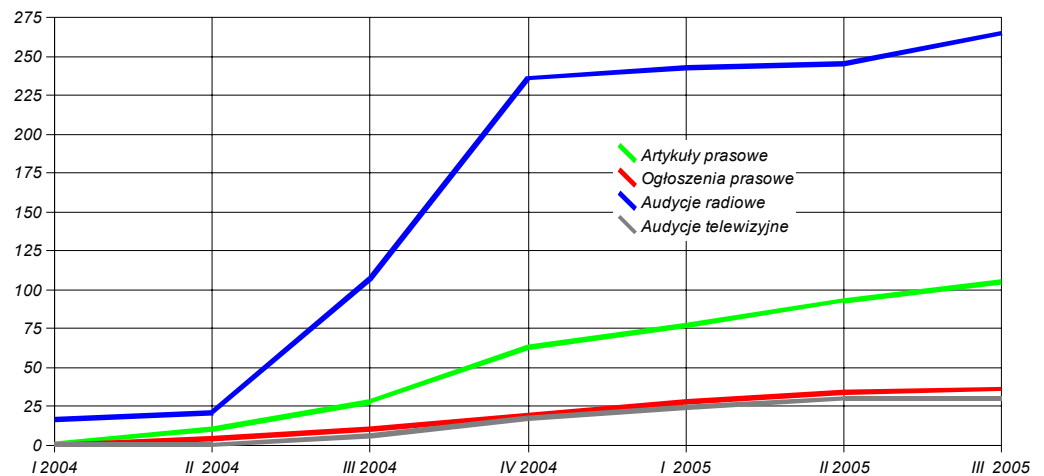
Widać zatem, że kulminacyjny moment kampanii promocyjno-informacyjnej przypadł na IV kwartał 2004 roku. Obecnie akcja ta zwalnia tempo, wycisza się, prowadzone są niezbyt liczne spotkania z Beneficjentami (2-4 na instytucję).

Należy przeanalizować, czy obecnie zamiast spotkań prowadzone są inne działania promocyjne, czy też cała akcja zwalnia.

Działalność wydawnicza również była skomasowana w IV kwartale 2004 roku, kiedy wydano 2 tytuły broszur | ulotek w łącznym nakładzie 4 000 egz. (przez WUP) oraz 5 tytułów plakatów w nakładzie łącznym 2 401 egz. (1 tytuł LUW i 4 tytuły WUP).

Współpraca z mediami odbywała się poprzez artykuły i ogłoszenia prasowe oraz audycje radiowe i telewizyjne.

Wykres 2.49. Ilość poszczególnych narzędzi kontaktu z mediami w ramach programu promocji ZPORR prowadzonych w okresie I 2004 – III 2005 narastająco.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Programu w województwie lubelskim za okresy kwartalne (od I 2004 do III 2005).

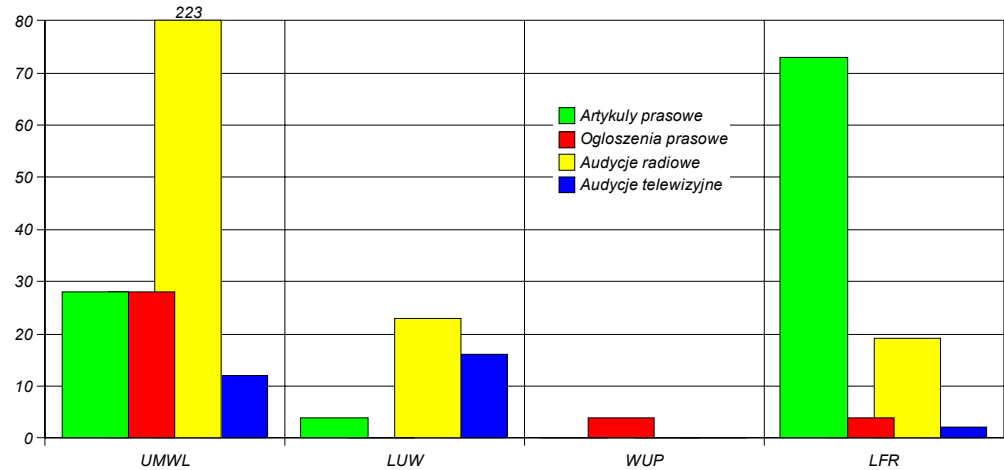
Tu również obserwujemy podobny trend wschodzący do IV kwartału 2004 roku i malejący w następnym okresie. W III 2005 kwartale obserwujemy stagnację współpracy z mediami (brak audycji telewizyjnych, 2 ogłoszenia prasowe, 12 artykułów, w których była mowa o ZPORR, przy 35 w IV kwartale 2004 roku). Jedynie audycje radiowe rosną do 20 (przy prawie 130 w IV kwartale 2004 roku), za sprawą cyklu audycji „Vademecum Europejczyka”, w których promowane były projekty realizowane w ramach ZPORR.

Głównym medium przekazu informacji o ZPORR wydaje się być zatem radio, (Radio Lublin, Radio Eska, RMF FM, Bon Ton) które wyemitowało 265 audycji poświęconych tematyce unijnej. W prasie pojawiło się 105 artykułów, głównie o udanych projektach realizowanych w ramach ZPORR. Stosunkowo dużo było również audycji telewizyjnych (30). Umieszczono 36 ogłoszeń prasowych dotyczących rozpoczynających się konkursów.

UMWL praktycznie w większości angażował się w audycje radiowe i ogłoszenia prasowe (z uwagi na dużą liczbę ogłaszanych konkursów), ale brał również udział w 1/3 wszystkich artykułów pojawiających się w prasie i prawie połowie audycji telewizyjnych. LUW największy udział ma w audycjach telewizyjnych i ostatnio, za sprawą wspomnianego cyklu audycji, również w audycjach radiowych, niewiele natomiast powstaje za

jego sprawą artykułów prasowych. LFR jest twórcą największej ilości artykułów prasowych (ponad 70), ma podobne doświadczenia jak LUW odnośnie audycji radiowych i niewielkie – telewizyjnych. WUP jest najmniej medialną instytucją; oprócz umieszczania wymaganych ogłoszeń o konkursach, nie współpracuje z mediami w tym zakresie.

Wykres 2.50. Wybór medium przekazu przez poszczególne instytucje systemu.

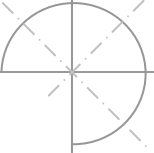


Źródło:

opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Programu w województwie lubelskim za okresy kwartalne (od I 2004 do III 2005).

System informacji o możliwościach wykorzystania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim i ich wpływie na rozwój regionu można uznać za **silną stronę** systemu. Prowadzone są różnorakie działania informacyjno-promocyjne:

- | w 143 spotkaniach (konferencjach i szkoleniach) wzięło udział ponad 10 tys. osób, z czego ponad 100 zorganizowały UMWL i LFR (dla 7,8 tys. osób);
- | w działalność wydawniczą angażował się głównie WUP (w niewielkim stopniu LUW);
- | jeżeli natomiast chodzi o współpracę z mediami, najszerszą i najgłębszą prowadził UMWL – jest liderem w przygotowywaniu audycji radiowych i telewizyjnych, zajmuje drugie miejsce pod względem liczby artykułów. Aktywną instytucją w tym zakresie jest również LFR – lider w publikacji artykułów prasowych oraz LUW – lider we współtworzeniu audycji telewizyjnych.



2.2. Ocena systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w okresie 2004-2006

Ocena systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w okresie 2004-2006, będzie opierać się na poniższych kryteriach:

1. Skuteczność systemu wdrażania:
 - | Wywiązywanie się z planów rzeczowych i harmonogramów;
 - | Terminowość pracy;
 - | Liczba odwołań się od decyzji, w tym odwołań skutecznych.

2. Efektywność wykorzystania potencjału instytucjonalnego systemu wdrażania:
 - | Organizacja pracy;
 - | Uprawnienia i odpowiedzialność;
 - | Nadmiernie obciążone instytucje;
 - | Niewykorzystane zasoby.

3. Bezpieczeństwo środków publicznych i prawidłowe ich wykorzystanie.
4. Przejrzystość przyznawanej pomocy.
5. Zachowanie zasady partnerstwa.
6. Stan przygotowań jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego do absorpcji funduszy strukturalnych.

2.2.1. Skuteczność systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim (instytucje wdrażające, pośredniczące, wykonawcze)

Skuteczność systemu wdrażania funduszy strukturalnych będzie rozumiana jako stopień osiągnięcia zaplanowanych celów przez ten system, a więc można ją będzie mierzyć za pomocą:

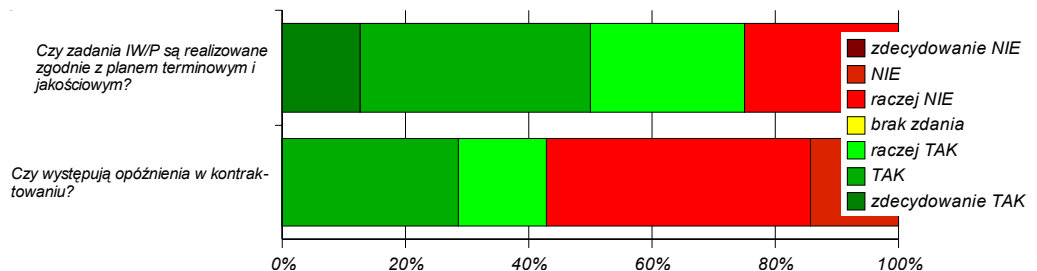
- | wywiązywania się z planów rzeczowych i harmonogramów;
- | terminowości pracy;
- | liczby odwołań się od decyzji, w tym odwołań skutecznych.

Powyższe wskaźniki będą odnosiły się do planów lub procedur, jakie obowiązywały w poszczególnych instytucjach systemu.

Wywiązywanie się z planów rzeczowych i harmonogramów

Wywiązywanie się z planów rzeczowych i harmonogramów będzie badane pod kątem procesu oceny wniosku (w zależności od przyjętych procedur). Poniżej wymieniono planowe terminy ukończenia poszczególnych czynności związanych z oceną wniosków w zależności od rodzaju Programu | Priorytetu (zgodnie z procedurami).

Wykres 2.51. Realizowanie zadań zgodnie z planem terminowym i jakościowym oraz opóźnienia w kontraktowaniu.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Generalnie kadra kierownicza 6 instytucji uważa, że zadania realizowane są zgodnie z planem terminowym i jakościowym, 2 instytucje (BZFE i DEKS) twierdzą, że wykonywanie zadań raczej nie przebiega zgodnie z planem. Opóźnienia w kontraktowaniu występują w 3 instytucjach – DRR, DWP i LFR. Spowodowane są one, zdaniem kadry kierowniczej, dużą ilością

wniosek, przeszkodami prawnymi (np. brakiem pozbawionych wad prawnych formularzy umów), brakiem wytycznych Instytucji Zarządzających itp. Dla przykładu, w momencie wprowadzenia (w drodze rozporządzenia) wzoru umowy z Beneficjentem Ostatecznym wzór ten był niedostosowany do sytuacji, kiedy wdrażanie działania zostało powierzone RIF. Zasadniczą wadą tego dokumentu była niemożność dokonywania zmian w treści umowy. Wymagało to wystąpienia LFR do IZ o stosowne wyjaśnienie. Dopiero w momencie otrzymania odpowiedzi możliwe było rozpoczęcie procesu podpisywania umów (październik 2005). Potwierdzeniem słuszności postępowania LFR było wydane w styczniu 2006 rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego, które umożliwiło dostosowanie istniejącego wzoru do bieżących potrzeb. Warto wspomnieć, iż sytuacja ta nie wstrzymywała procesu naboru i bieżącej oceny wniosków. W efekcie podpisanych zostało 80 umów na kwotę ponad 5, 2 mln PLN.

W celu szczegółowej oceny wywiązywania się z planów rzeczowych i harmonogramów, należy najpierw przeanalizować poszczególne konkursy, ogłaszane przez IW ZPORR pod kątem różnic w planowych i faktycznych terminach poszczególnych etapów oceny wniosków.

Tabela 2.8. Planowane terminy ukończenia poszczególnych czynności oceny wniosku.

	ZPORR Priorytet I i III	ZPORR Priorytet II i Działanie 3.4	SPO ROL
Weryfikacja formalna	60 dni roboczych od daty wpłynięcia wniosku terminu składania wniosków	14 dni kalendarzowych od daty zamknięcia konkursu wpłynięcia wniosku	
Ocena merytoryczna	45 dni roboczych od zakończenia oceny formalnej	60 dni kalendarzowych od daty zakończenia konkursu	3 miesiące od daty zakończenia naboru do posiedzenia RKS
Podpisanie umowy wydanie decyzji	60 dni roboczych od daty wyboru projektu przez Zarząd Województwa	30 dni kalendarzowych od dnia wyboru projektu poinformowania BK o wyborze projektu	
Łącznie	165 dni roboczych (co najmniej – bez okresu oczekiwania po ocenie merytorycznej na wybór Zarządu Województwa)	90 dni kalendarzowych	90 dni kalendarzowych + 2x14 dni na poprawki do RKS (później w zależności od działania)

Źródło:

opracowanie własne na podstawie procedur wdrażania programów.

Z instytucji wdrażających ZPORR otrzymano najbardziej szczegółowe dane dotyczące poszczególnych konkursów; z innych instytucji są to raczej dane opisowe, dlatego będą one przeanalizowane oddzielnie.

We wszystkich badanych instytucjach terminy konkursów pokrywały się z zaplanowanymi (w ramowych planach działań), niekiedy (zgodnie z procedurami) konkursy były odwoływane z uwagi na przesunięcia alokacji z roku 2006 na rok 2005. W tym zakresie można zatem powiedzieć, że instytucje postępowały zgodnie z planami i harmonogramami naborów.

Następnie zbadano różnice w planach i faktycznym rozstrzygnięciu trzech czynności:

1. Oceny formalnej;
2. Oceny merytorycznej;
3. Podpisania umów.

Łączne odchylenia od planu przedstawione są na powyższym wykresie, przy czym plan określony jest tu poprzez terminy proceduralne (Tabela 2.8).

W większości przypadków instytucje wywiązują się z harmonogramów oceny wniosków. Nie da się również zauważyć, aby całe Działanie lub Poddziałanie było wdrażane z opóźnieniami lub też, żeby ewidentnie jedna z instytucji miała opóźnienia we wdrażaniu wszystkich działań. Jak to przedstawia powyższy wykres i poniższa tabela, opóźnienia są raczej spowodowane czynnikami zewnętrznymi (losowymi) i nie zależą od instytucji.

Tabela 2.9. Działania ZPORR wdrażane z opóźnieniami.

Działanie ZPORR	Termin zakończenia naboru	Instytucja Wdrażająca
1.1	29.10.2004	DRR
1.5	29.10.2004	DRR
3.4	31.12.2004	LFR
1.1	18.02.2005	DRR
2.1	04.03.2005	WUP
2.5	11.03.2005	LFR
3.4	11.03.2005	LFR
2.6	21.03.2005	DPI
3.5.2	11.04.2005	DRR
1.5	15.04.2005	DRR
3.1 drogi	15.04.2005	DRR
3.1 kultura	15.04.2005	DRR
3.1 wod-kan	15.04.2005	DRR
3.3	15.04.2005	DRR
2.2	30.04.2005	DEKS
2.3	02.05.2005	WUP
2.5	04.05.2005	LFR
3.4	04.05.2005	LFR
1.3.2	15.07.2005	DRR
2.2	16.07.2005	DEKS
2.5	23.09.2005	LFR
2.5	30.12.2005	LFR

Źródło:

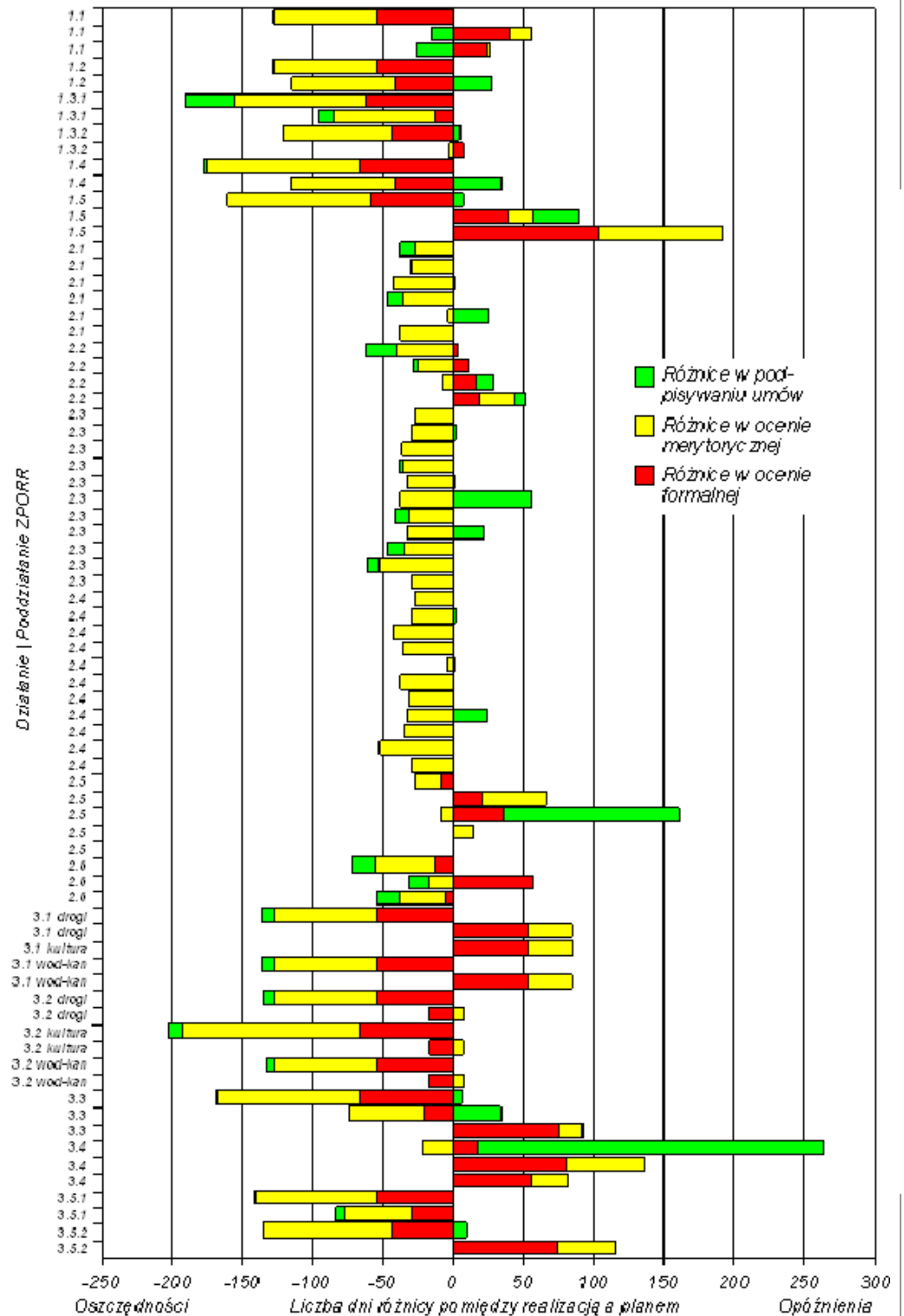
opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z instytucji wdrażających i ramowych planów działań.

Z powyższej tabeli nie widać również konkretnego przedziału czasowego, podczas którego zdarzały się opóźnienia. Zarówno w październiku 2004 roku, jak i w grudniu 2005 roku opóźnienia się zdarzały. Można jedynie zwrócić uwagę na okres marzec – maj 2005, w którym zakończyło się 12 konkursów mających opóźnienia, jednakże ma to związek ze zwiększoną liczbą konkursów w ogóle, ogłaszanych w tym czasie.

Należy zatem przyjrzeć się dokładniej poszczególnym etapom oceny projektów:

Wykres 2.53.

Wywiązywanie się z planów rzeczowych i harmonogramów przez instytucje systemu wdrażania ZPORR w podziale na etapy oceny projektu.



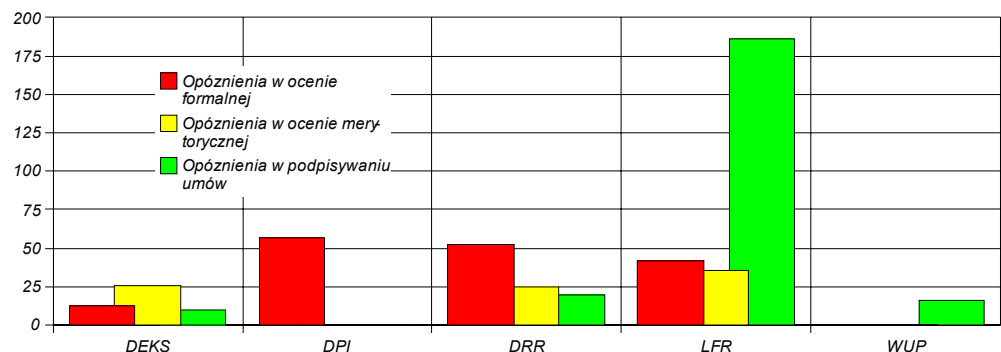
Źródło:

opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z instytucji wdrażających i ramowych planów działań.

Z powyższego wykresu wynika, że największe przyspieszenie terminu zakończenia w największym stopniu dotyczy oceny merytorycznej, a w przypadku DRR – również formalnej, dlatego zdarzają się przypadki, że wybór wniosków dokonuje się nawet 200 dni przed planowanym terminem, wynikającym z procedur. Instytucje niewiele skracają czas przewidziany na podpisywanie umów. Pozytywnie należy ocenić działanie instytucji polegające na kontraktowaniu projektów w jak najszybszym terminie, bez czekania na regulaminowe terminy. Największe oszczędności czasowe są widoczne w działaniach wdrażanych przez DRR, jednakże w tym przypadku mamy do czynienia również z najdłuższymi terminami proceduralnymi. Oznaczać to może, że terminy te zostały przesadnie wydłużone, co potwierdziła analiza efektywności kosztowej oceny formalnej, przeprowadzona wyżej w niniejszym rozdziale, według której 1 pracownik DRR oceniał najwięcej wniosków dziennie (bez rozróżniania rodzaju wniosków).

Po oszczędnościach czasowych, warto przyjrzeć się opóźnieniom, które w niektórych przypadkach znacznie oddalają terminy podpisania umów (również ponad 200 dni). Takich przypadków jest jednak mniej niż przypadków znacznych oszczędności czasu. Niemniej jednak należy przeanalizować, dlaczego opóźnienia w ogóle wystąpiły oraz jakie przyczyny opóźnień dominowały w poszczególnych instytucjach.

Wykres 2.54. Średnie opóźnienia poszczególnych etapów oceny i kontraktowania w podziale na instytucje.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z instytucji wdrażających i ramowych planów działań.

Powyższy wykres mówi o tym, że jeżeli opóźnienia się zdarzają, to średnio trwają one najdłużej w LFR i dotyczą podpisywania umów. Oczywiście powód leży całkowicie poza tą instytucją i dotyczy wspomnianej wyżej sytuacji. Średnie opóźnienia w ocenie formalnej (*średnia jest brana jedynie z opóźnień, nie są brane w tym miejscu do analizy oszczędności czasowe*) były największe w DPI, DRR i LFR – wyniosły ok. 50 dni.

Jeżeli zdarzyło się opóźnienie w ocenie merytorycznej, trwało ono najdłużej (35 dni) w LFR, i po 25 dni w DEKS i DRR.

Opóźnienia w podpisywaniu umów dotknęły w największym stopniu LFR, a poza nią, DRR (w tym przypadku LUW) – 20 dni zwłoki w przypadku wystąpienia, WUP – 15 dni i DEKS – 10 dni.

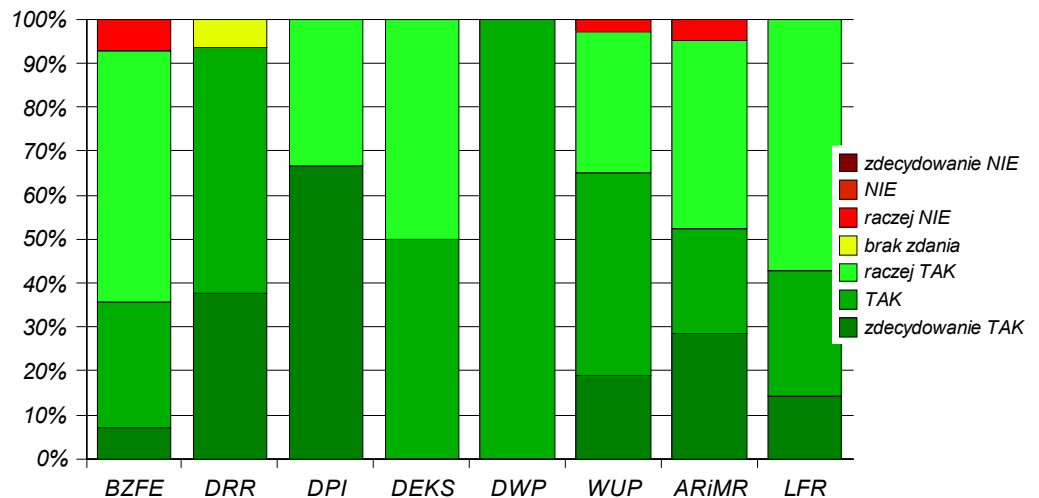
W DWP również wystąpiły opóźnienia w działaniach 2.2 i 2.5 SPO ROL. W działaniu 2.5 pięć projektów oczekuje na decyzję, bowiem nie ma zapewnienia, że będą środki w budżecie państwa na współfinansowanie projektów w roku 2007. W tym działaniu przedłużono również nabór projektów z uwagi na brak zapewnienia współfinansowania ze strony polskiej i środków na prefinansowanie. Nie było wiadomo również, kto będzie ponosił koszty kredytu. W działaniu 2.2 natomiast nastąpiło przesunięcie terminów, ponieważ Biuro Geodezji zaczęło realizować projekty, nie posiadając jeszcze przyznaných środków. Należało zatem część środków poniesionych przenieść na koszty niekwalifikowane, aby nie przerywać prac (wydatki są kwalifikowane bowiem od dnia podpisania umowy).

Wywiązywanie się z planów rzeczowych i harmonogramów należy uznać raczej za **silną stronę systemu wdrażania**, choć w 30% konkursów odnotowano opóźnienia. Opóźnienia były jednak w dużej mierze spowodowane czynnikami zewnętrznymi (jak brak poprawnych formularzy umów). W 2 instytucjach ocena formalna stanowi główny powód opóźnień (DPI, DRR), ocena merytoryczna w 1 (DEKS) i podpisywanie umówi w 2 instytucjach (LFR i WUP). Czasowo największe opóźnienia powodują: podpisywanie umówi (LFR) – 186 dni, ocena formalna – 50 dni (DPI, DRR, LFR), ocena merytoryczna – 35 dni (LFR), 25 dni (DEKS, DRR). Oprócz opóźnień, na uwagę zasługuje fakt, że wszystkie instytucje rozstrzygają konkursy przed planowanym terminem, czasami nawet 200 dni wcześniej, średnio 67 dni (ponad 2 miesiące).

Terminowość pracy

Terminowość pracy po części została zbadana w powyższym punkcie. Obecnie zajmiemy się ogólnie pojętą terminowością, dotyczącą wszystkich zadań wykonywanych przez pracowników instytucji.

Wykres 2.55. Czy dotrzymuje Pan/i terminów wykonania zleconych Panu/i zadań?



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Okazuje się, że prawie wszyscy pracownicy z wszystkich instytucji dotrzymują bądź prawie dotrzymują terminów wykonania zleconych im zadań. Kilku procentom pracowników nie udaje się dotrzymać narzuconych terminów w BZFE, WUP i ARiMR. Jest to z reguły wynikiem przeciążenia pracą i niewyrabiania się z obowiązkami pomimo pozostawania po pracy. Można również wysnuć tezę, że tak dobre wyniki dotyczące dotrzymywania terminów są rezultatem właśnie częstego pozostawania po pracy i zadaniowego podziału pracy w instytucjach.

Tematyka przeciążenia pracą i pozostawania po godzinach będzie przedmiotem rozważań w rozdziale 2.2.2.

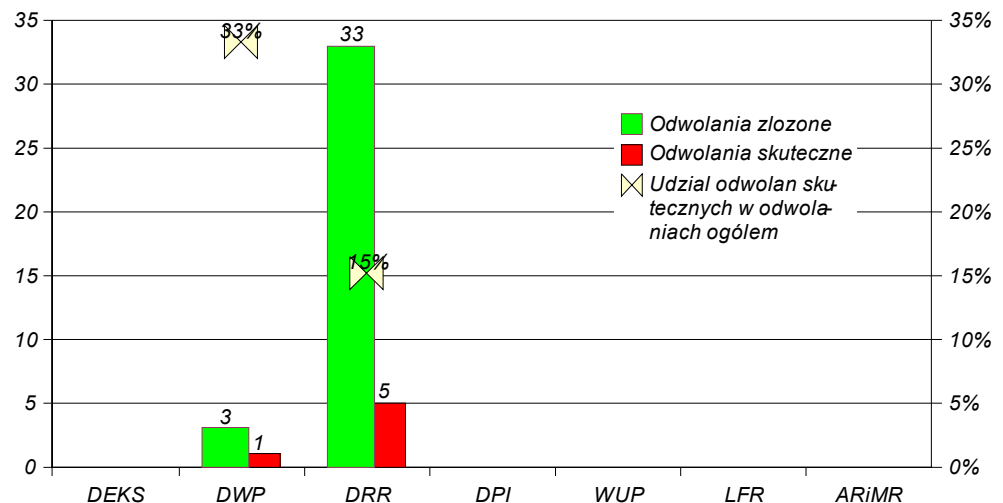
Liczba odwołań od decyzji, w tym odwołań skutecznych

Odwołania od decyzji z pewnością w różnej mierze świadczą o skuteczności i przejrzystości systemu wdrażania.

Z jednej strony bowiem, projektodawcy mają możliwość odwoływania się od decyzji, co daje im szansę na bardziej wnikliwe przyjrzenie się ich projektowi i całej procedurze wyboru, a więc sprzyja większej przejrzystości Programu. Oczywiście, przy dużej liczbie odwołań następowałyby trudności z przeprowadzaniem procesu wyboru projektów, co podnosiłoby koszty funkcjonowania systemu.

Z drugiej strony, ważne są odwołania skuteczne. Jeżeli skutecznych odwołań jest dużo w stosunku do odwołań złożonych (powyżej 50%), oznaczać to może, że występują jakieś problemy w procedurze wyboru projektów; jest to w pewnym sensie „papierek lakmusowy” skutecznego funkcjonowania systemu – wskazujący na to, że proces wyboru nie działa dobrze i należy mu się przyjrzeć dokładniej.

Wykres 2.56. Liczba odwołań złożonych i skutecznych w instytucjach systemu wdrażania funduszy strukturalnych.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z instytucji wdrażających.

Odwołania złożono w badanym okresie (od początku wdrażania do końca 2005 roku) jedynie w dwóch instytucjach: DWP i DRR. W DWP złożono 3 odwołania, z czego 1 odwołanie było skuteczne, a w DRR złożono 33 odwołania, z czego 5 było skutecznymi.

Zdaniem autora liczba i udział odwołań skutecznych utrzymują się na zadowalającym poziomie i nie świadczy o wadliwym działaniu systemu oceny i wyboru projektów. W DWP błędna ocena projektu, którego dotyczyło skuteczne odwołanie, była przypadkiem losowym, natomiast w DRR udział odwołań skutecznych w odwołaniach ogółem wyniósł 15%, a więc jedynie co szóstemu projektodawcy z odwołujących się przyznano rację.

2.2.2. Efektywność wykorzystania potencjału instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim

Efektywność wykorzystania potencjału instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim zostanie zbadana za pomocą następujących kryteriów:

- | organizacja pracy;
- | uprawnienia i odpowiedzialność;
- | stopień obciążenia instytucji;
- | stopień wykorzystania zasobów.

Analiza powyższa da obraz wykorzystania potencjału instytucjonalnego oraz odpowie na pytanie: które instytucje są niedociążone, a które są przeciążone i czy w systemie występują niewykorzystane zasoby.

Organizacja pracy

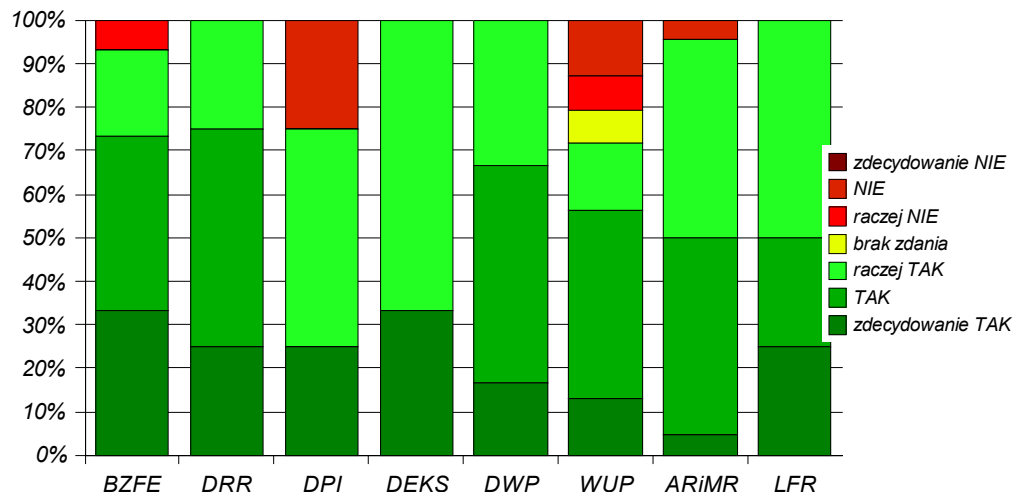
Na dobrą organizację pracy w instytucjach składa się m.in. taki podział zadań pomiędzy stanowiskami pracy, aby pracownicy wykonywali je zgodnie z opisem stanowiska i mieli poczucie, że robią dokładnie to, co mają w swoich obowiązkach. Poza tym, dobra organizacja pracy to poczucie, że podział zadań w instytucji jest odpowiedni do realizowanych przez nią działań. Organizacja pracy to w instytucjach systemu przede wszystkim procedury, ale takie procedury, które są odpowiednie w stosunku do skali działań i wyzwań realizowanych przez instytucję, a więc nie są zbyt skomplikowane i nie są zbyt proste – są odpowiednie na tyle, aby pracownicy wiedzieli co, jak i kiedy mają zrobić.

Dlatego też organizację pracy w instytucjach zbadano od strony pracowników, zadając im następujące pytania:

- | Czy zadania wykonywane przez Pana/ią są zgodne z zakresem obowiązków zawartym w opisie stanowiska?
- | Czy uważa Pan/i, że podział zadań w Pana/i instytucji jest odpowiedni do realizowanych przez nią działań?
- | Czy uważa Pan/i, że procedury są odpowiednie w stosunku do skali działań i wyzwań realizowanych przez instytucję?

Jak wynika z odpowiedzi, nie każdy z pracowników uważa, że wykonywane przez niego zadania są zgodne z zakresem obowiązków zawartym w opisie stanowiska, jak przedstawia to poniższy wykres:

Wykres 2.57. Czy zadania wykonywane przez Pana/ią są zgodne z zakresem obowiązków zawartym w opisie stanowiska?



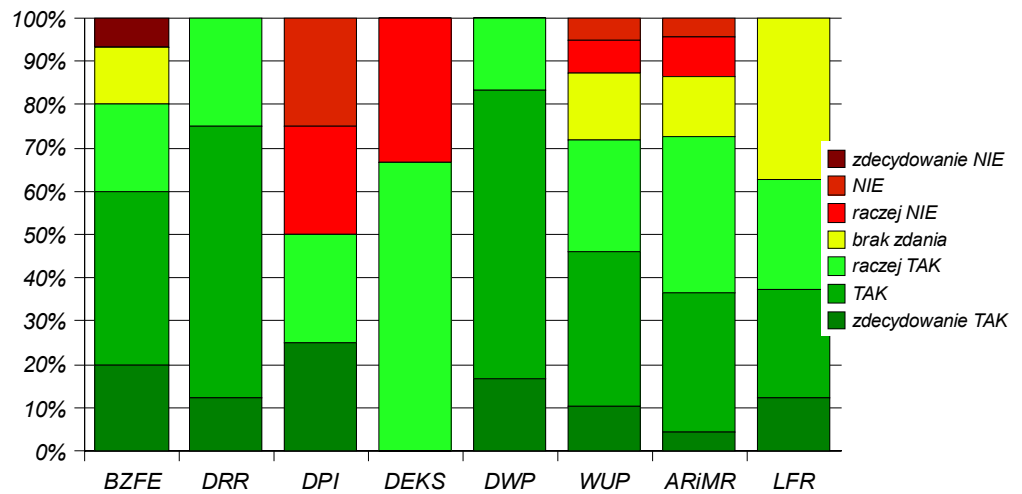
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Ponad 20% pracowników w DPI i WUP stwierdza, iż wykonuje zadania, które nie są zapisane w opisie stanowiska. Powody tego mogą być różne; po pierwsze, opis stanowiska może być zbyt ogólny, nie zawierać enumeratywnie zapisanych zadań. Po drugie, może to wynikać z organizacji pracy w instytucji i potrzeby chwili – doraźnego rozdzielania zadań według innych kryteriów niż zakresy zadań.

Jednakże, ponieważ pracownicy mają poczucie, że wykonują zadania spoza zakresu ich obowiązków, należałoby powziąć stosowne kroki w kierunku albo doprecyzowania opisów stanowisk, albo rozszerzenia zakresu obowiązków (jeżeli dodatkowe obowiązki są naturalną konsekwencją procesu działań instytucji), albo tak rozdzielać zadania, aby otrzymywali je odpowiedni pracownicy.

Wykres 2.58.

Czy uważa Pan/i, że podział zadań w Pana/i instytucji jest odpowiedni do realizowanych przez nią działań?



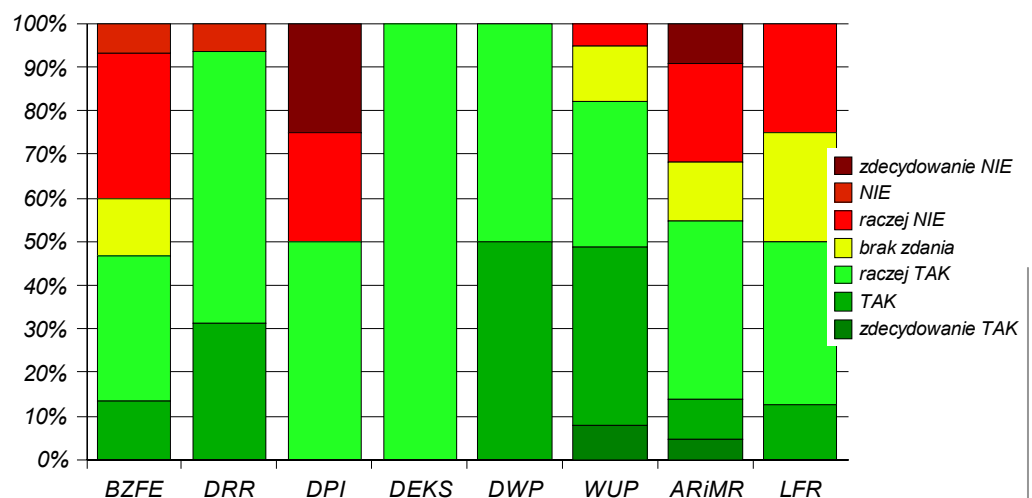
Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Pracownicy 5 instytucji nie do końca uważają, aby podział zadań był odpowiedni do realizowanych przez nie działań. Najbardziej krytyczni pod tym względem są pracownicy DPI (połowa z nich uważa podział zadań za nieodpowiedni). Niewiele mniejszy procent pracowników DEKS również jest o tym przekonana, podobnie jak ponad 10% pracowników WUP i ARiMR oraz 5% BZFE. Należy pamiętać o tym, że są to jedynie przekonania pracowników, które mogą być obiektywnie słuszne lub też wyimaginowane. Tak więc w omawianych badaniach dobra organizacja pracy i idący za nią dobry podział zadań oparty jest na ocenie subiektywnej. Nie mniej jednak, mając na uwadze efektywność wykorzystania potencjału należy stwierdzić, iż w diagnozowanych instytucjach stopień wykorzystania potencjału może być podwyższony.

Wykres 2.59.

Czy uważa Pan/i, że procedury są odpowiednie w stosunku do skali działań i wyzwań realizowanych przez instytucję?



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.



Podobne odczucia mają pracownicy odnośnie procedur. Zdaniem połowy pracowników DPI, 40% BZFE, 30% ARiMR i LFR oraz 5% DRR i WUP, procedury są nieodpowiednie w stosunku do skali działań i wyzwań realizowanych przez instytucje. Tak więc znaczący odsetek pracowników uważa, że procedury są zbyt słabo dopasowane do potrzeb instytucji. Oczywiście, procedury są w większości narzucane z góry przez IZ, niemniej jednak ich adekwatność do skali działań jest tworzona na poziomie instytucji. Widoczne jest tu zatem pole do rozmów z pracownikami odnośnie szukania złotego środka pomiędzy wymogami IZ oraz skali obowiązków i wyzwań realizowanych przez instytucję.

Dobłą organizację pracy należy wskazać w DRR, DEKS, DWP i LFR. Na dobrą organizację pracy w tych instytucjach składa się m.in. taki podział zadań pomiędzy stanowiskami pracy, aby pracownicy wykonywali je zgodnie z opisem stanowiska i mieli poczucie, że robią dokładnie to, co mają w swoich obowiązkach.

Pracownicy tych instytucji mają również poczucie, że podział zadań w instytucji jest odpowiedni do realizowanych przez nią działań.

Dobra organizacja pracy to w instytucjach systemu przede wszystkim procedury, ale takie procedury, które są odpowiednie w stosunku do skali działań i wyzwań realizowanych przez instytucję, a więc nie są zbyt skomplikowane i nie są zbyt uproszczone, są odpowiednie na tyle, aby pracownicy wiedzieli co, jak i kiedy mają zrobić.

Wyraźnie niższy poziom organizacji pracy występuje w BZFE, DPI, WUP i ARiMR. Ponieważ pracownicy mają poczucie, że wykonują zadania spoza zakresu ich obowiązków, należałoby powziąć stosowne kroki w kierunku albo doprecyzowania opisów stanowisk, albo rozszerzenia zakresu obowiązków (jeżeli dodatkowe obowiązki są naturalną konsekwencją procesu działań instytucji), względnie tak rozdzielać zadania, aby otrzymywali je odpowiedni pracownicy.

Dobra organizacja pracy i idący za nią dobry podział zadań w prezentowanych badaniach zależy od oceny subiektywnej. Jednakże mając na uwadze efektywność wykorzystania potencjału należy stwierdzić, iż w wymienionych instytucjach nie do końca potencjał jest dobrze wykorzystany, jeżeli chodzi zarówno o rozmieszczenie, jak i o intensywność.

Procedury są w większości narzucane z góry przez Instytucje Zarządzające, niemniej jednak ich adekwatność do skali działań jest tworzona na poziomie instytucji. Istnieje zatem pole do rozmów z pracownikami odnośnie szukania złotego środka pomiędzy wymogami Instytucji Zarządzającej oraz skali i wyzwań realizowanych przez instytucję.

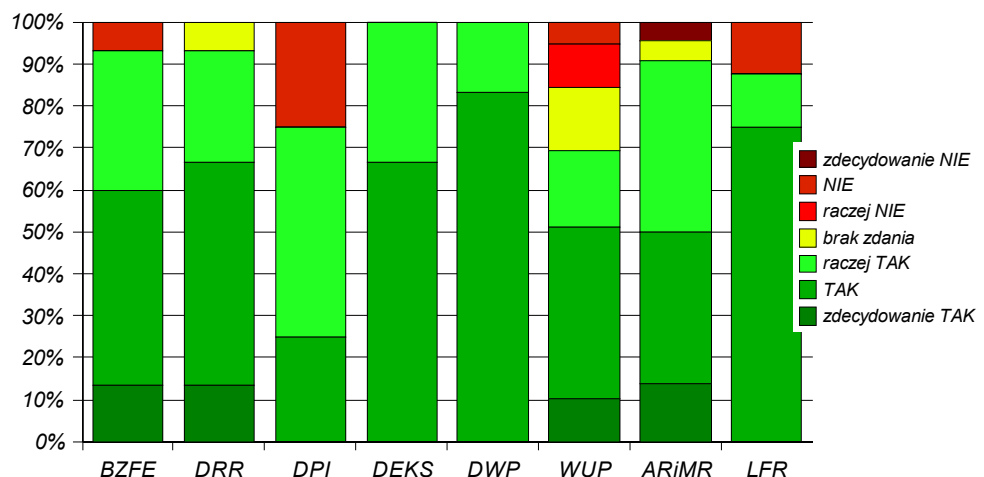
Uprawnienia i odpowiedzialność

Uprawnienia i odpowiedzialność pracowników zostały przebadane w aspekcie:

- | posiadania przez pracowników odpowiednich uprawnień do podejmowania decyzji w ramach odpowiedzialności, jaka na nich spoczywa;
- | pokrywania się odpowiedzialności pracowników z zakresem obowiązków; odpowiedzialności za sprawy, które nie zależą od pracowników;
- | posiadania uprawnień odpowiednich do roli, jaką pełnią pracownicy w systemie wdrażania funduszy strukturalnych;
- | posiadania uprawnień adekwatnych do oczekiwań Odbiorców Ostatecznych Programu;
- | posiadania uprawnień do podejmowania wiążących decyzji podczas kontaktów bezpośrednich z Odbiorcami Ostatecznymi.

Jeżeli chodzi o posiadanie odpowiednich uprawnień do podejmowania decyzji w ramach odpowiedzialności, jaka spoczywa na pracownikach, kadra kierownicza stwierdziła, że takie uprawnienia pracownicy posiadają (Wykres 2.17) w 6 instytucjach. Natomiast, na pytanie, czy zakres odpowiedzialności pokrywa się z zakresem obowiązków, jedynie w 3 instytucjach pracownicy nie mieli co do tego wątpliwości. Część pracowników 5 instytucji stwierdziła, że zakres ich odpowiedzialności nie pokrywa się z zakresem obowiązków.

Wykres 2.60. Czy zakres odpowiedzialności pokrywa się w Pana/i przypadku z zakresem obowiązków?



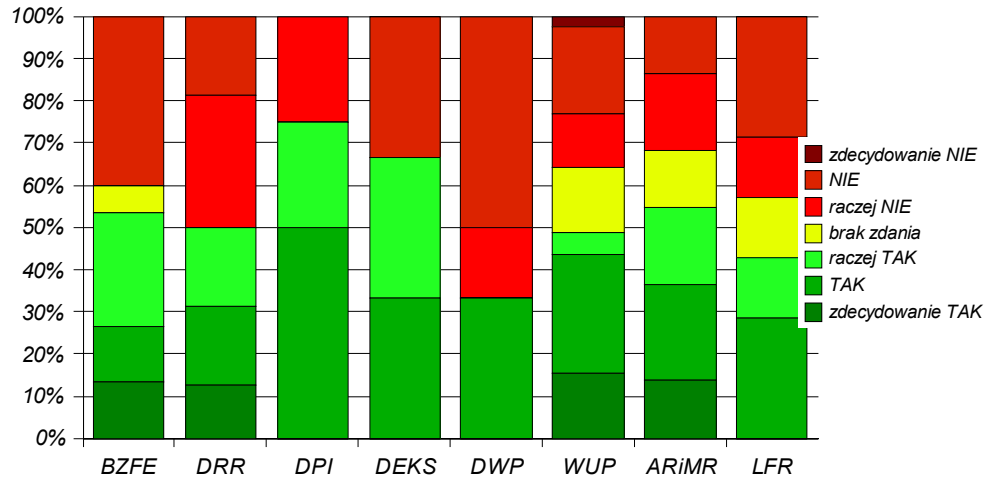
Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Zakres odpowiedzialności nie pokrywa się z zakresem obowiązków w największym stopniu u pracowników DPI (tak stwierdziło ponad 20%

pracowników) i WUP (15%). W związku z tym, ankietowani zostali zapytani, czy odpowiadają za sprawy, które od nich nie zależą.

Wykres 2.61. Czy uważa Pan/i, że jest Pan/i odpowiedzialna za sprawy, które od Pana/i nie zależą?



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

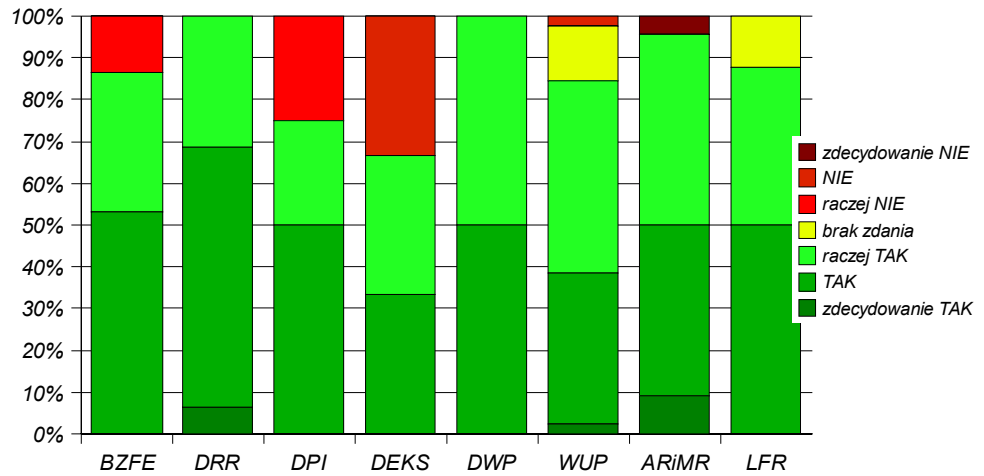
Wykres ten pokazuje, że o ile zakres odpowiedzialności pokrywa się w większości przypadków z zakresem obowiązków, o tyle przynajmniej połowa pracowników każdej instytucji jest odpowiedzialna za sprawy, które od nich nie zależą. Jest to zrozumiałe z uwagi na fakt, iż większość procedur, wytycznych i interpretacji przepisów dokonywana jest na poziomie instytucji zarządzających, nie w regionie. Mimo, iż pracownicy (czy też instytucje) są pytani i konsultowani przez IZ, nie czują, że mają duży wpływ na sprawy, które prowadzą.

Takim przykładem, podawanym przez pracowników podczas wywiadów, jest odpowiedzialność za weryfikację kwalifikowalności wydatków we wnioskach o płatność. Często pracownicy muszą podejmować decyzję (i za nią odpowiadać) o kwalifikowalności danego wydatku, na podstawie własnego przeświadczenia i znajomości przepisów, bowiem odpowiedzi z IZ przychodzą zbyt późno, w ogóle nie przychodzą lub też są niejednoznaczne. Oznacza to, że jeżeli kontrola w dowolnym momencie stwierdzi błędne zakwalifikowanie wydatku na podstawie własnego przeświadczenia i znajomości przepisów, a może nawet nowej interpretacji przepisów, odpowiedzialność za błędną decyzję ponosi pracownik, nie mając na nią zupełnie wpływu. Można zatem powiedzieć, że pracownik musi przyjmować odpowiedzialność za brak precyzji i konsekwencji w wydawaniu wytycznych przez IZ.

Następnie, ankietowani zostali zapytani o to, czy posiadają uprawnienia odpowiednie do roli, jaką pełnią w systemie wdrażania. W tym przypadku, większość pracowników stwierdziła, że takie uprawnienia otrzymała, co świadczy o dobrej organizacji pracy i podziale uprawnień w Instytucjach. Wszyscy ankietowani pracownicy z DRR i DWP posiadają odpowiednie uprawnienia do roli, jaką pełnią w systemie, natomiast najniższy poziom pozytywnych odpowiedzi występuje w DEKS, DPI i BZFE.

Wykres 2.62.

Czy, Pana/i zdaniem, Pana/i uprawnienia są odpowiednie do roli, jaką pełni Pan/i w systemie wdrażania funduszy strukturalnych?



Źródło:

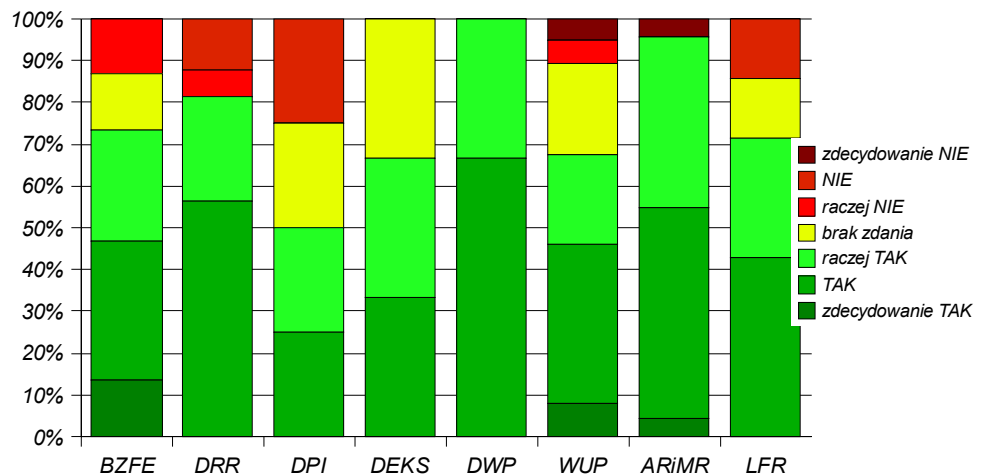
opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Jednak uprawnienia, którymi dysponują ankietowani pracownicy, ich zdaniem nie do końca spełniają oczekiwania Projektodawców. Tak uważa co czwarty badany pracownik w DPI, co 5 w DRR, co 8 w BZFE i LFR oraz co 10 w WUP. Generalnie, projektodawcy oczekiwaliby, aby pracownicy instytucji mogli w określonym czasie podejmować decyzje wiążące tak, aby projektodawca był pewien swojego stanowiska i był przekonany, że realizuje projekt zgodnie z przepisami.

Aby uściślić i rozróżnić same uprawnienia, właśnie od ich wykorzystywania do podejmowania wiążących decyzji, pracownicy zostali bezpośrednio o to zapytani.

Wykres 2.63.

Czy, Pana/i zdaniem, Pana/i uprawnienia są adekwatne do oczekiwań Projektodawców?

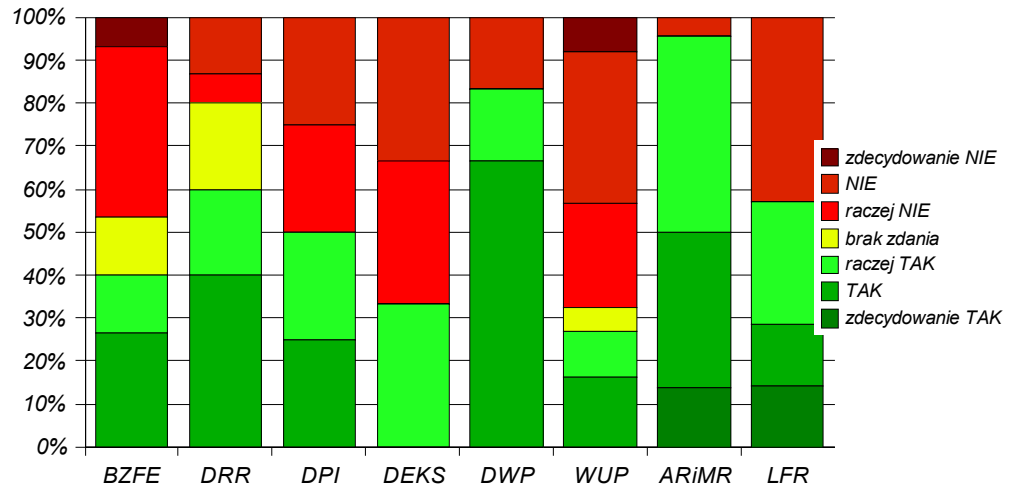


Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Najbardziej uprawnieni do podejmowania wiążących decyzji podczas kontaktów z projektodawcami czują się pracownicy ARiMR i DWP, najmniej – pracownicy WUP i DEKS – jedynie co 3 pracownik czuje się do tego uprawniony.

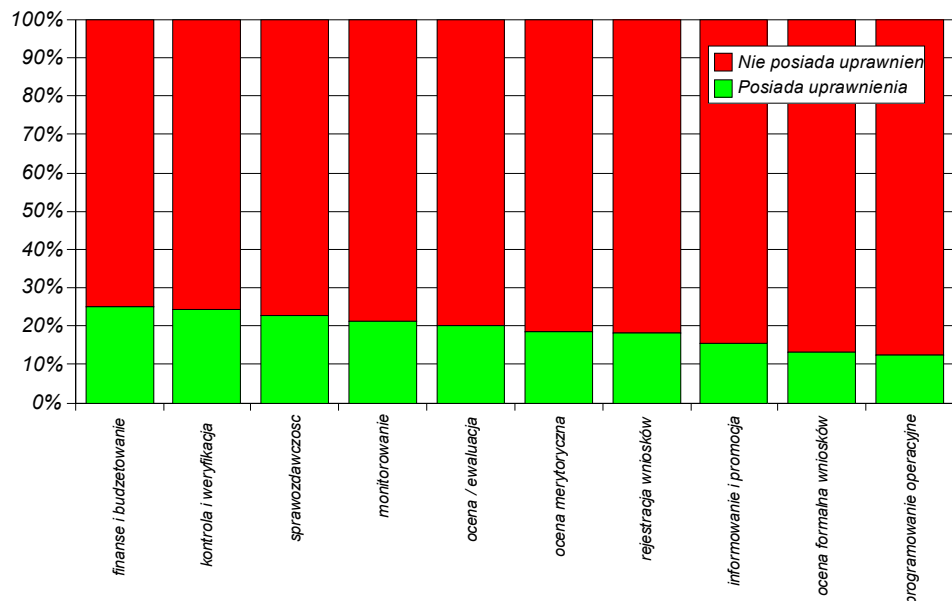
Wykres 2.64. Czy czuje się Pan/i uprawniona do podejmowania wiążących decyzji podczas kontaktów bezpośrednich z projektodawcami?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Dalsza analiza wykazała, że deklarowane poczucie uprawnienia do podejmowania decyzji jest zależne od instytucji, a nie np. od stanowiska, na jakim pracuje pracownik.

Wykres 2.65. Poczucie posiadania uprawnień do podejmowania wiążących decyzji podczas kontaktów bezpośrednich z projektodawcami w podziale na stanowiska.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Okazuje się bowiem, że nie ma zbyt dużych dysproporcji pomiędzy pracownikami wykonującymi określone funkcje i poczuciem powyższych uprawnień (wahającym się od 13 do 25%).

Różnice procentowe w odczuwaniu posiadania tych uprawnień nie przekraczają 10%. Największy odsetek pracowników wykonuje funkcje finansowe i budżetowe, kontrolne i weryfikacyjne oraz sprawozdawcze.

Uprawnienia i odpowiedzialność są **silną stroną** instytucji DRR, DWP, ARiMR i LFR. Zakres odpowiedzialności pracowników pokrywa się z zakresem ich obowiązków.

O ile zakres odpowiedzialności pokrywa się w większości przypadków z zakresem obowiązków, o tyle przynajmniej połowa pracowników każdej instytucji jest odpowiedzialna za sprawy, które od nich nie zależą. Jest to zrozumiałe z uwagi na fakt, iż większość procedur, wytycznych i interpretacji przepisów dokonywana jest na poziomie instytucji zarządzających, nie w regionie.

Większość pracowników stwierdziła, że otrzymała odpowiednie uprawnienia do roli, jaką pełnią w systemie wdrażania, co świadczy o dobrej organizacji pracy i podziale uprawnień w Instytucjach. Wszyscy ankietowani pracownicy z DRR i DWP posiadają odpowiednie uprawnienia do roli, jaką pełnią w systemie.

Najbardziej uprawnieni do podejmowania wiążących decyzji podczas kontaktów z projektodawcami czują się pracownicy ARiMR i DWP.

Uprawnienia i odpowiedzialność wydają się być **słabą stroną** instytucji BZFE, DPI, DEKS i WUP.

Zakres odpowiedzialności nie pokrywa się z zakresem obowiązków w największym stopniu u pracowników DPI (tak stwierdziło ponad 20% pracowników) i WUP (15%).

Pracownicy DEKS, DPI i BZFE w najmniejszym stopniu otrzymali odpowiednie uprawnienia do roli, jaką pełnią w systemie wdrażania.

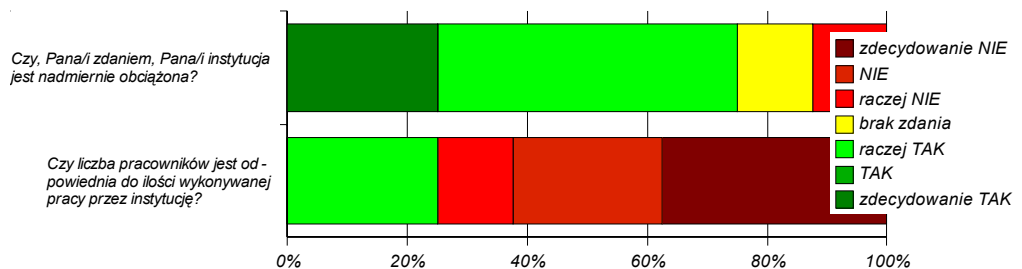
Najniższe poczucie uprawnień do podejmowania wiążących decyzji podczas kontaktów z projektodawcami deklarują pracownicy WUP i DEKS – jedynie co 3 pracownik czuje się do tego uprawniony.

Nadmiernie obciążone instytucje

Obciążenie instytucji będzie zbadane za pomocą wskaźników jakościowych i ilościowych (nawiązujących do wskaźników efektywności kosztowej, wyliczanych w punkcie 2.1.5).

W pierwszej kolejności sprawdzimy, jak obciążenie instytucji oceniają kadry kierownicze.

Wykres 2.66. Obciążenie instytucji zdaniem kadry kierowniczej.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Zdaniem większości kadry, instytucje są nadmiernie obciążone, w tym 2 zdecydowanie (BZFE i DPI). Jedynie kierownictwo ARiMR odpowiedziało, że instytucja nie jest nadmiernie obciążona, a LFR wstrzymał się od głosu.

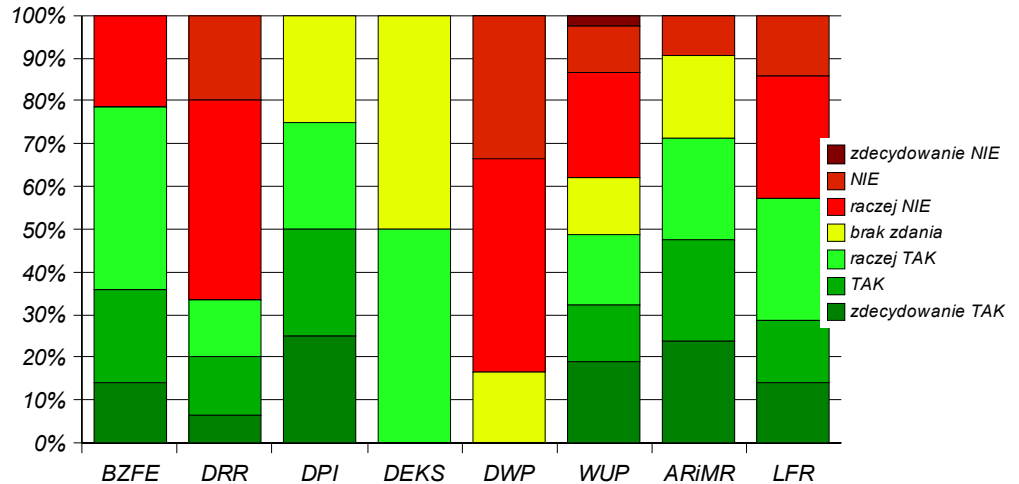
Nadmierne obciążenie instytucji nie idzie niestety w parze z twierdzeniem o zbyt małej liczbie pracowników, choć takiej zbieżności można by na wstępie oczekiwać. Otóż wygląda na to, że odpowiednią liczbę pracowników posiadają DRR i LFR. ARiMR, która uważa, że nie jest nadmiernie obciążona, nie posiada odpowiedniej liczby pracowników do ilości pracy wykonywanej przez instytucję.

Konsekwencję widać natomiast w pozostałych przypadkach, BZFE i DPI – zdecydowanie nadmiernie obciążone, zdecydowanie uważają, że liczba pracowników nie jest odpowiednia do ilości pracy. Podobne zależności widać również w DEKS, DWP i WUP.

Zanim wyciągniemy wnioski, przyjrzyjmy się poszczególnym instytucjom od strony pracowników.

Pracownicy zapytani, czy czują się przeciążeni pracą, odpowiedzieli różnie, po części potwierdzili spostrzeżenia kadry kierowniczej. Najwięcej pracowników przeciążonych pracą jest w BZFE i DPI (co potwierdza kadra kierownicza). 70% pracowników ARiMR uważa, że są przeciążeni pracą, podobnie uważa połowa pracowników DEKS, WUP i LFR. Jedynie 30% pracowników DRR jest przeciążonych, natomiast pracownicy DWP w ogóle nie są przeciążeni (czego nie potwierdza kadra kierownicza tej instytucji).

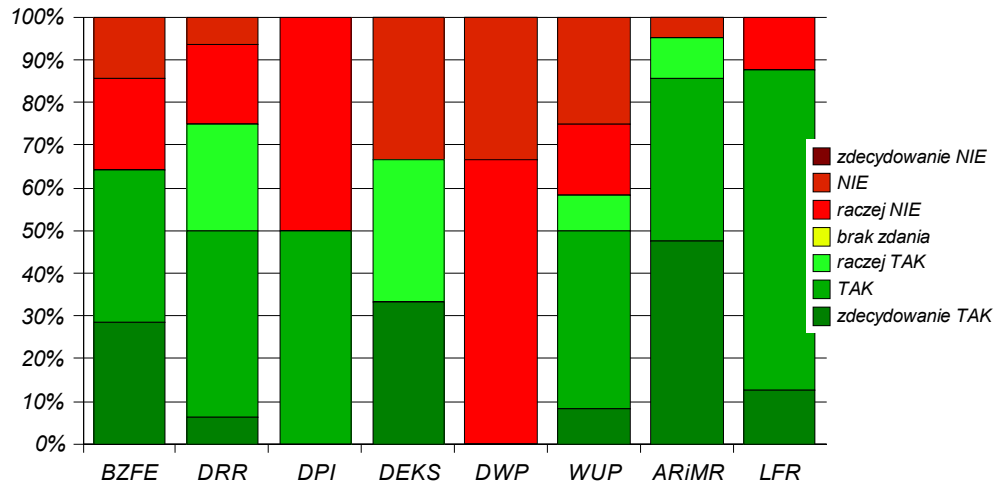
Wykres 2.67. Czy czuje się Pan/i przeciążony/a pracą?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Ponieważ przeciążenie pracą może mieć związek z niewywiązywaniem się w czasie pracy z obowiązków i pozostawianiem po pracy, pracownicy zostali zapytani również o pozostawanie po godzinach.

Wykres 2.68. Czy pracuje Pan/i po godzinach?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

W przypadku DWP zależność się potwierdza, albowiem pracownicy w ogóle nie pozostają po godzinach i nie czują się przeciążeni pracą.

W przypadku BZFE zależność powyższa również się sprawdza, 80% pracowników jest przeciążonych pracą i 65% pozostaje po godzinach. W przypadku DPI – 75% jest przeciążonych i 50% pozostaje po pracy, w DEKS – 50% jest przeciążonych i 65% pozostaje po pracy, w WUP – 50% jest przeciążonych i 60% pozostaje po pracy, w ARiMR – 70% jest

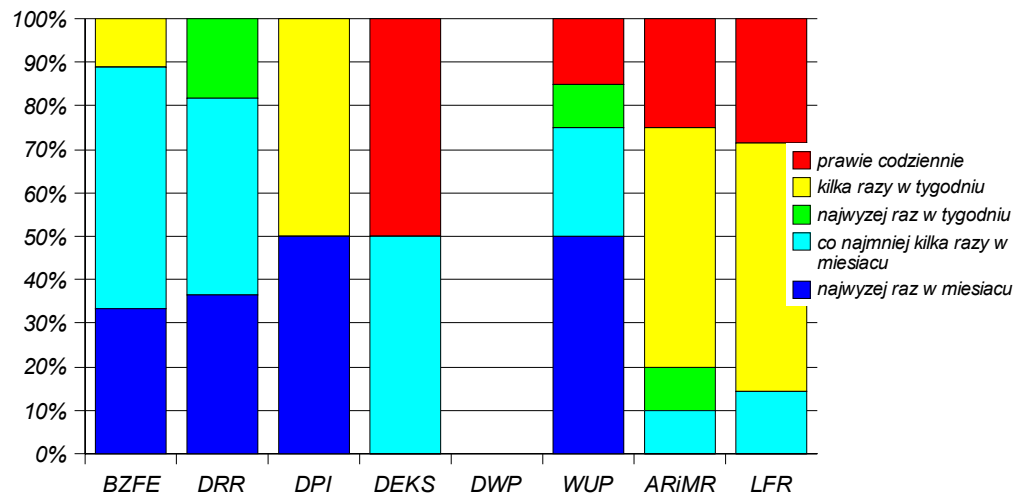
przeciążonych i aż 95% pozostaje po pracy, w LFR – 55% jest przeciążonych i prawie 90% pozostaje po pracy.

Widać tu jednak dwa rodzaje zależności. Po pierwsze, w części instytucji więcej pracowników jest przeciążonych niż tych pozostających po pracy (DPI, BZFE), po drugie – czasami mniej pracowników jest przeciążonych pracą niż tych pozostających po pracy (DEKS, WUP, ARiMR i LFR), a w szczególności w DRR dwa razy mniej jest pracowników przeciążonych niż pozostających po pracy.

W pierwszej sytuacji część pracowników, pomimo iż nie pozostaje po godzinach, czuje się przeciążonych pracą podczas dnia roboczego. Może się to objawiać dużym natłokiem zajęć, brakiem czasu na przerwę, dużą ilością obowiązków jednocześnie itp.

W drugiej sytuacji jest znacznie więcej instytucji. Oznacza to, że część pracowników nie wiąże pozostawania po pracy z przeciążeniem. Ponadto, pozostawanie po godzinach może się u nich zdarzać sporadycznie, dlatego zbadano również częstotliwość pozostawania po pracy u tych pracowników, którzy przyznali, że zostają po godzinach.

Wykres 2.69. Częstotliwość pozostawania po godzinach.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Po trosze znajdujemy tu wytłumaczenie drugiej z opisanych sytuacji. Pracownicy DRR pozostają po pracy w większości raz lub kilka razy w miesiącu, pracownicy DEKS w połowie kilka razy w miesiącu, WUP w połowie najwyżej raz w miesiącu i w 25% – kilka razy w tygodniu.

Inna sytuacja ma miejsce w przypadku ARiMR i LFR. Tam większość pracowników pozostających po godzinach zostaje kilka razy w tygodniu, a 25-30% prawie codziennie. Pomimo to, przeciążenie pracą odczuwa jedynie 55% pracowników w LFR i 70% w ARiMR. Wynikać to może z zadaniowego trybu pracy, skoncentrowanego na wykonanie określonych czynności w zamian za dodatkowe wynagrodzenie. Wtedy część pracowników godzi się na pracę po godzinach w imię wyższych zarobków.

Oprócz powyższych 2 instytucji, jeszcze w WUP i DEKS część pracowników pozostaje codziennie po pracy (w DEKS nawet połowa pozostających po pracy).

Generalnie system jest przeciążony i jest to jego **słaba strona**. Najmniej obciążony jest jedynie DWP (pracownicy nie czują się przeciążeni, nie pozostają po pracy) i DRR (30% pracowników wydaje się być przeciążona, pracownicy rzadko zostają po pracy).

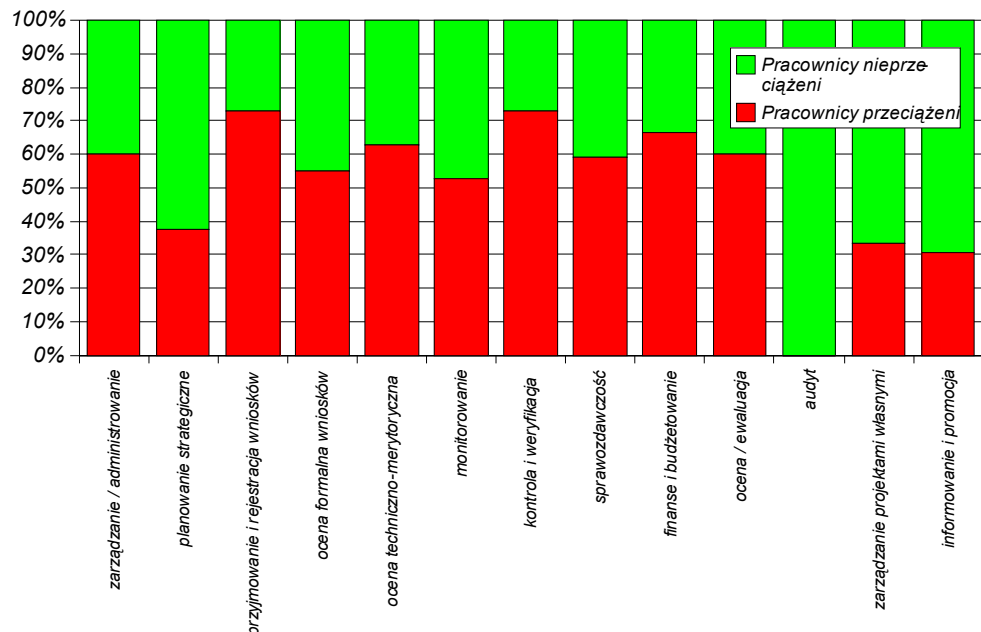
Najbardziej przeciążone są BZFE i DPI. Zarówno kierownictwo, jak i większość pracowników czuje się przeciążona. Jednak po pracy pozostają w większości kilka razy w miesiącu – przeciążeni są głównie ilością zadań, odpowiedzialności i natłokiem spraw codziennych.

LFR i ARiMR wykazują podejście zadaniowe do pracy pracowników, bowiem pomimo dosyć częstego pozostawania po pracy większości pracowników, nie czują się oni przeciążeni. Podobnie uważa kierownictwo tych instytucji z tym, że ARiMR ma za mało pracowników (głównie do oceny formalnej wniosków).

Najbardziej zróżnicowanymi instytucjami są DEKS i WUP. Z jednej strony połowa pracowników nie czuje się przeciążona i nie pozostaje po pracy, z drugiej strony druga połowa zostaje po pracy prawie codziennie. Oznaczać to może zły podział zadań pomiędzy stanowiskami, bądź braki kadrowe w pewnych obszarach funkcjonowania instytucji.

Jeżeli chodzi o funkcje, które są przeciążone w instytucjach – najwięcej odpowiedzi wskazuje na przyjmowanie i rejestrację wniosków oraz kontrolę i weryfikację, a następnie finanse i budżetowanie, ocenę techniczno-merytoryczną i zarządzanie.

Wykres 2.70. Funkcje najbardziej przeciążone w instytucjach systemu wdrażania.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

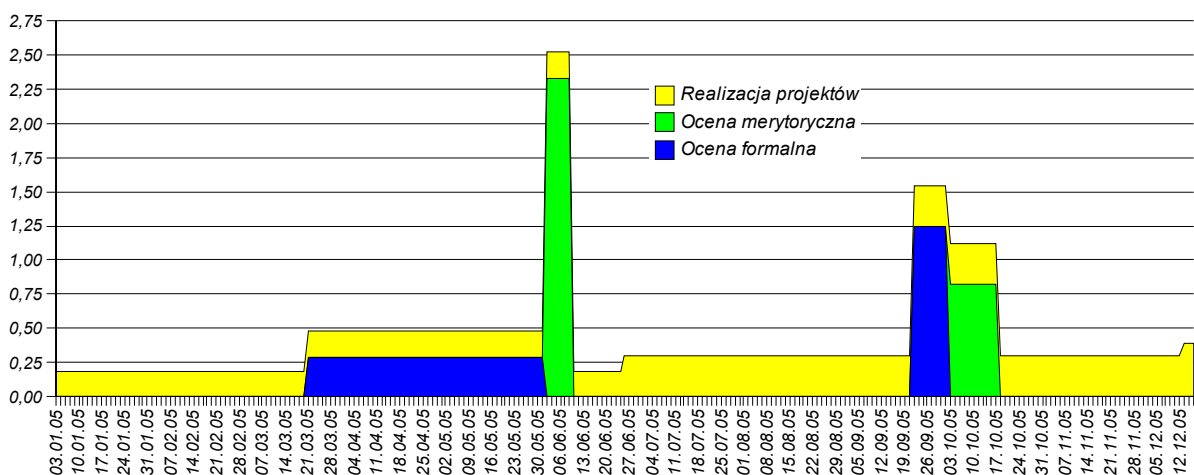
Najmniej przeciążonymi funkcjami są planowanie strategiczne, zarządzanie projektami własnymi oraz informowanie i promocja.

Najbardziej przeciążeni są pracownicy wykonujące funkcje rejestracji wniosków oraz kontroli i weryfikacji, stosunkowo najmniej – planowania, projektów własnych i informacji i promocji.

Pozostaje na zakończenie analizy przeciążeń systemu zbadać, jak rozkłada się w czasie praca poszczególnych instytucji. Do analizy został wzięty rok 2005 a sama procedura wyliczeniowa została zaczerpnięta z poprzedniego podrozdziału i poszerzona o ocenę merytoryczną i realizację projektu (kontrolę, weryfikację, monitoring itp.), przy czym:

- | ocena formalna trwa od końca naboru do końca oceny formalnej;
- | ocena merytoryczna trwa od końca oceny formalnej do końca oceny merytorycznej;
- | realizacja projektu liczona jest od daty podpisania pierwszej umowy z danego konkursu i liczona jest kwartalnie i cyklicznie (założenie jest takie, że w każdym kwartale na pewno będzie wymagana praca przy danym projekcie, chociażby związana z weryfikacją sprawozdań);
- | założenie upraszczające: projekty rozpoczęte w 2005 roku na pewno nie zakończą się w tym samym roku;
- | praca przy projektach jest wykonywana równomiernie (zgodnie z założeniami przy obliczaniu efektywności kosztowej).

Wykres 2.71. Rozłożenie w czasie dziennej podstawowej działalności DPI w roku 2005 [liczba wniosków / dzień] – skumulowana dla wszystkich działalności.



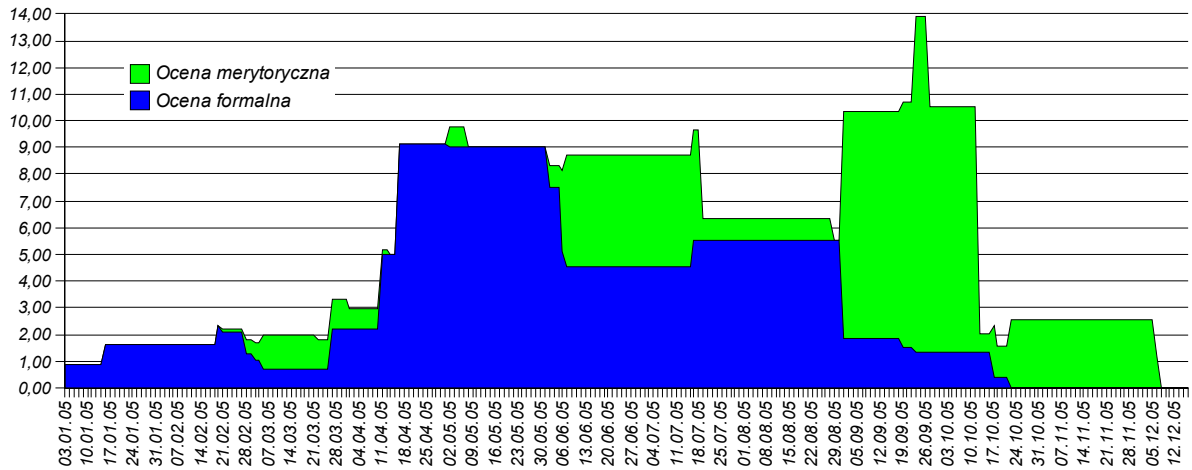
Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Praca DPI wydaje się być równomierna, liczba projektów realizowanych jest na stałym dziennym poziomie, ok. 0,25 wniosku realizowanego na dzień. Skoki związane z oceną merytoryczną nie powinny budzić niepokoju, bowiem liczba ekspertów oceniających projekty jest duża. Pewnym

wahnięciem stabilności jest jedynie ocena formalna w drugim konkursie – to z pewnością mógł być powód okazjonalnego pozostania po godzinach.

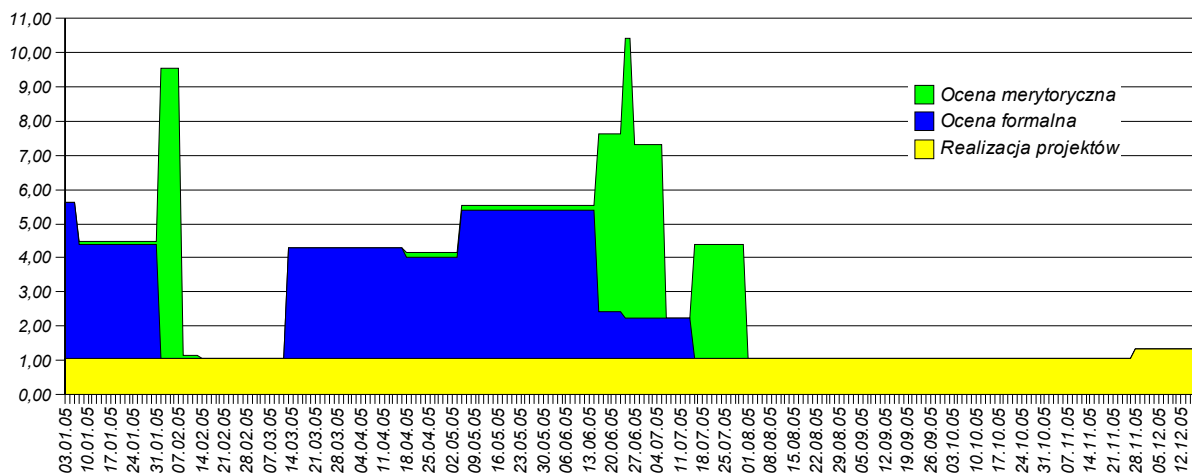
Wykres 2.72. Rozłożenie w czasie dziennej podstawowej działalności DRR w roku 2005 [liczba wniosków / dzień] – skumulowana dla wszystkich działalności.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Skala działalności DRR jest znacznie większa niż DPI, dlatego dzienna liczba ocenianych wniosków jest na znacznie wyższym poziomie. Warto tu zauważyć dobrą organizację pracy w okresie kwiecień – październik, kiedy nastąpił natłok konkursów. Praktycznie przy ocenie formalnej najbardziej gorący okres był w kwietniu-maju, a dla oceny merytorycznej – we wrześniu-październiku.

Wykres 2.73. Rozłożenie w czasie dziennej podstawowej działalności LFR w roku 2005 [liczba wniosków / dzień] – skumulowana dla wszystkich działalności.

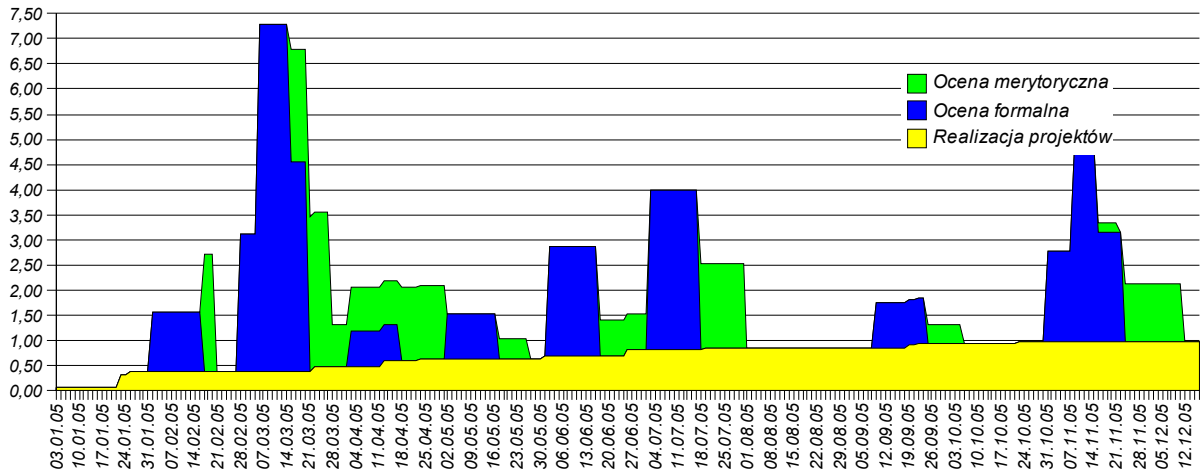


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

W pracy LFR widać nagromadzenie działań wyboru projektów w okresie stycznia oraz marca-lipca. Ocena merytoryczna dokonywana jest przez KOP

częściowo, spoza instytucji, dlatego skoki przy ocenie merytorycznej nie są niepokojące. Ocena formalna natomiast jest przeprowadzana stabilnie, bez znacznych wahań i przeciążeń.

Wykres 2.74. Rozłożenie w czasie dziennej podstawowej działalności WUP w roku 2005 [liczba wniosków / dzień] – skumulowana dla wszystkich działalności.

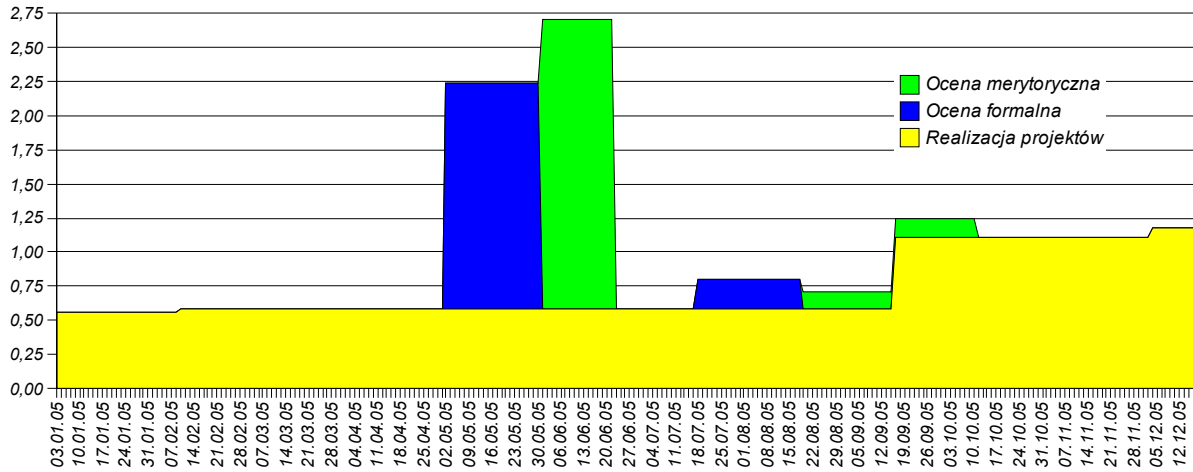


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Przy ocenie WUP, na uwagę zasługuje fakt punktowego wzmożenia działań oceny formalnej i poniekąd merytorycznej. Szczególnie dużo wniosków było ocenianych w marcu, kiedy nałożyło się na siebie kilka konkursów. Taka organizacja pracy może powodować przeciążenia u pewnej grupy pracowników, bowiem przez pół miesiąca są oni zaangażowani w ocenę formalną, a przez drugie pół mogą zajmować się czymś innym. Podobnie rzecz się ma z pracownikami oceniającymi merytorycznie wnioski. Do tego dochodzi jeszcze rosnąca liczba realizowanych projektów i nadal na koniec roku podobna sytuacja z konkursami i „piłowym” charakterem przeciążenia pracą w instytucji. Może być to przyczyną nierównomiernego podziału prac pomiędzy pracownikami, a także przeciążenia jednych pracowników kosztem innych.

Podobna sytuacja (w mniejszej skali) ma miejsce w DEKS. Wobec niewielkiej liczby osób pracujących w tej instytucji, skok z połowy roku spowoduje miesięczne przeciążenie, z drugiej w instytucji realizowanych jest stosunkowo dużo projektów, co powoduje obciążenie pracowników codziennymi zadaniami (to grupa pracowników zostających prawie codziennie po pracy), w okresach konkursowych po pracy pozostają okazjonalnie również inni pracownicy.

Wykres 2.75. Rozłożenie w czasie dziennej podstawowej działalności DEKS w roku 2005 [liczba wniosków / dzień] – skumulowana dla wszystkich działalności.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

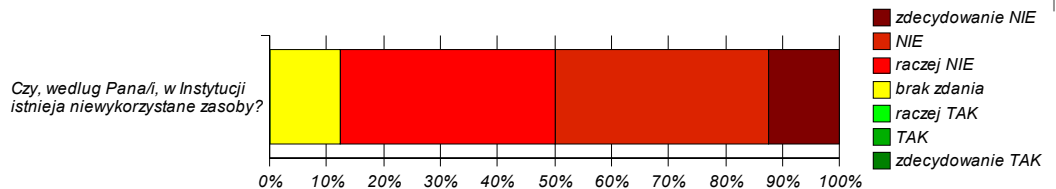
Silną stroną systemu jest w miarę dobre zorganizowanie konkursów i prac mających na celu wybór wniosków. Na uwagę zasługuje fakt sukcesywnego ogłaszania konkursów w DRR i LFR, aby z jednej strony skupić w jednym okresie czasu konkursy, a z drugiej, aby następowały one po sobie i nie powodowały przeciążeń. Zatem przeciążenia nie są spowodowane w większości instytucji przez złą organizację pracy.

Słabą stroną systemu jest „piłowy” charakter obciążenia pracowników w WUP i DEKS, powodujący przeciążenie jednych pracowników kosztem drugich, spowodowany organizacją konkursów w nieodpowiednich odstępach czasowych. Należy pamiętać, że pracownicy muszą jeszcze przygotowywać dokumentację konkursową (co nie jest uwidocznione na wykresie), a zajmuje dużo czasu i przez to nakłada się na inne działania, powodując czasowe przeciążenia.

Niewykorzystane zasoby

Jeżeli chodzi o niewykorzystane zasoby w instytucjach systemu wdrażania, zdaniem kierownictwa tych instytucji, nie ma takich zasobów:

Wykres 2.76. Czy, według Pana/i, w Instytucji istnieją niewykorzystane zasoby?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Potwierdzają to dotychczasowe analizy zarówno zaplecza technicznego instytucji, jak i ich obciążenia i obciążenia pracowników.

Z punktu widzenia strategii systemu wdrażania w okresie 2007-2013 oraz planowanego rozwoju tego systemu, brak niewykorzystanych zasobów należy uznać za **slabą stronę systemu**, bowiem nie ma w systemie potencjału dotychczas niewykorzystanego, który w łatwy i ekstensywny sposób można by zagospodarować w planowanym systemie instytucjonalnym wdrażania.

2.2.3. Bezpieczeństwo środków publicznych i prawidłowe ich wykorzystanie

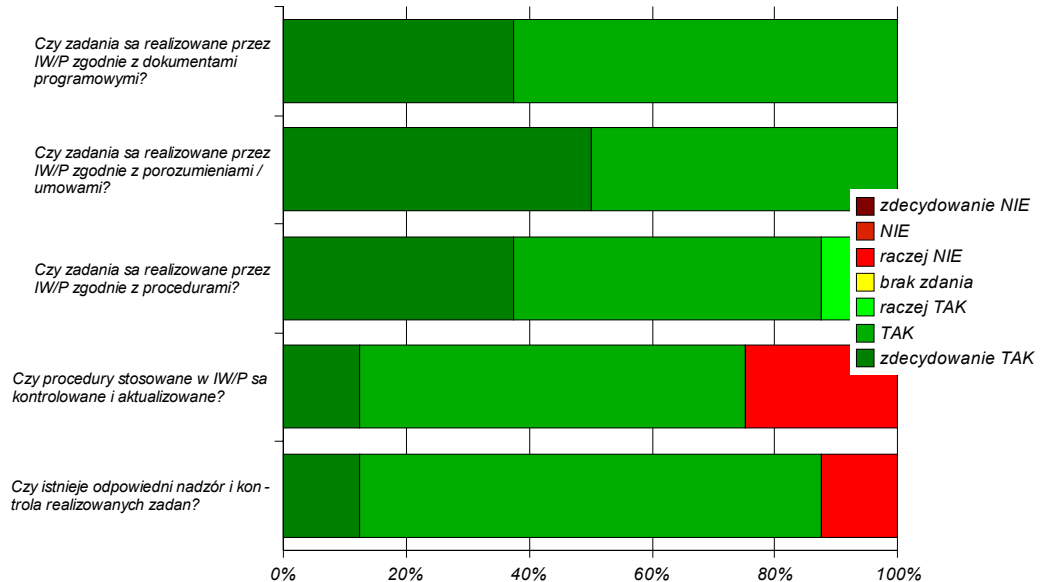
Bezpieczeństwo środków publicznych wiąże się nierozdzielnie z bezpieczeństwem przepływów finansowych w systemie. Chodzi tu przede wszystkim o to, czy:

- | zadania realizowane przez instytucje są zgodne z dokumentami programowymi i porozumieniami | umowami;
- | zadania są realizowane zgodnie z procedurami;
- | procedury są kontrolowane i aktualizowane;
- | istnieje odpowiedni nadzór i kontrola realizowanych zadań.

Można zatem powiedzieć, że bezpieczeństwo środków publicznych, oprócz swojej podstawowej roli, spełnia również rolę motywatora do tworzenia efektywnych systemów zarządzania i skutecznych mechanizmów kontroli przepływu środków finansowych.

Bezpieczeństwo środków publicznych zostało zbadane jedynie subiektywnie, w oczach kierownictwa instytucji. Dokładną analizą bezpieczeństwa środków zajmuje się bowiem Instytucja Płatnicza poprzez Urzędy Kontroli Skarbowej.

Wykres 2.77. Bezpieczeństwo środków publicznych w oczach kadry kierowniczej instytucji.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

W opinii kadry kierowniczej wszystkich instytucji, zadania są realizowane zgodnie z dokumentami programowymi, umowami i porozumieniami oraz zgodnie z procedurami. Jednakże, procedur nie kontrolują i aktualizują 2 instytucje (BZFE i DEKS). Może to prowadzić do błędnych decyzji finansowych, np. zgodnych ze starymi procedurami niespójnymi z obecnymi przepisami. Natomiast nie istnieje odpowiedni nadzór i kontrola nad realizowanymi działaniami jedynie w DEKS, co może prowadzić do zmniejszenia bezpieczeństwa środków publicznych.

Bezpieczeństwo środków publicznych jest **silną stroną systemu**, zadania są wykonywane zgodnie z dokumentami programowymi, umowami i porozumieniami oraz zgodnie z procedurami.

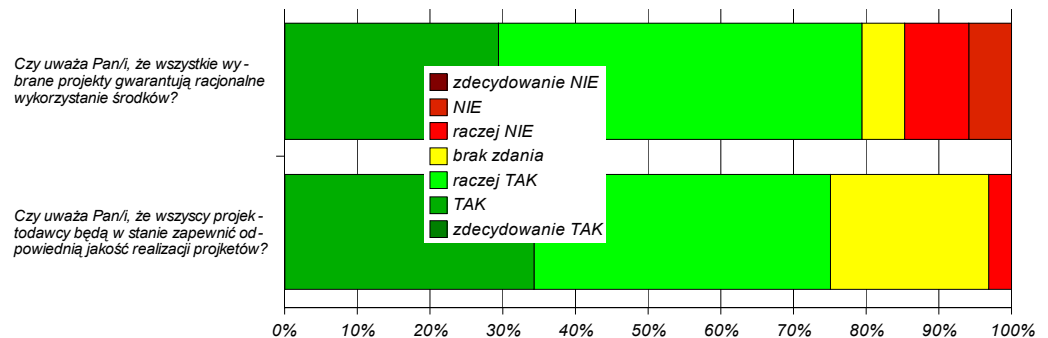
Słabe punkty istnieją jedynie w DEKS i są związane z brakiem aktualizacji procedur (również w BZFE) oraz brakiem odpowiedniej kontroli i nadzoru realizacji działań, co może prowadzić do zmniejszenia bezpieczeństwa środków publicznych.

Bezpieczeństwo środków publicznych to również ich prawidłowe wykorzystanie, a więc przede wszystkim pewność, że:

- | wszystkie projekty rekomendowane do dofinansowania gwarantują osiągnięcie zaplanowanych celów oraz efektywne i racjonalne wykorzystanie środków;
- | wszyscy projektodawcy, których projekty RKS rekomendował do dofinansowania, będą w stanie zapewnić odpowiednią jakość ich realizacji.

Zostali o to zapytani przedstawiciele ekspertów oceniających wnioski, członkowie RKS i członkowie RKM.

Wykres 2.78. Prawidłowe wykorzystanie środków publicznych w oczach ekspertów.



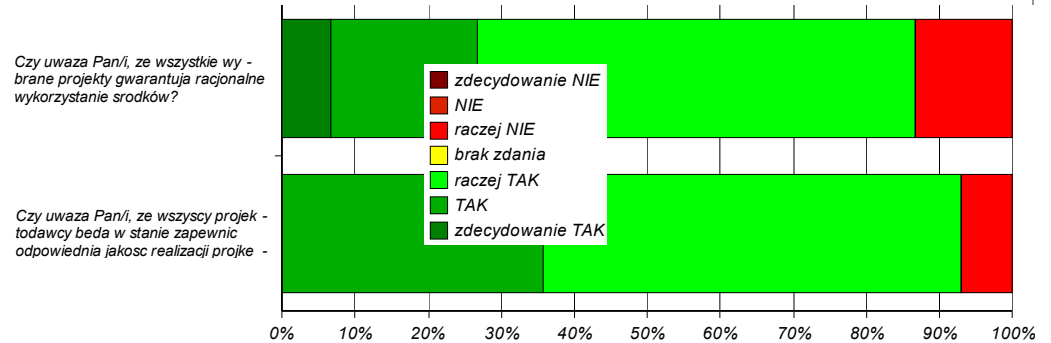
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Zdaniem większości ekspertów, wszystkie projekty rekomendowane do dofinansowania, gwarantują osiągnięcie zaplanowanych celów oraz efektywne i racjonalne wykorzystanie środków. Ich zdaniem, najlepsze są projekty realizowane w ramach działań: 1.1, 1.4, 2.1, 2.4 i 2.5, natomiast najgorzej rokujące projekty są w ramach działań: 3.1, 2.3, 2.4 i 3.4. Zdaniem większości ekspertów, wszyscy projektodawcy, których projekty RKS rekomendował do dofinansowania, będą w stanie zapewnić odpowiednią jakość ich realizacji. Jednak pewnymi projektodawcami są województwo, powiaty, samorządy i ich jednostki, fundacje i stowarzyszenia z doświadczeniem, jak również jednostki z branży medycznej. Nie do końca pewnymi projektodawcami są, według ekspertów, niektóre gminy (np. te bez doświadczeń w wykorzystywaniu funduszy unijnych), organizacje pozarządowe, stowarzyszenia oraz jednostki z branży budowlanej.

Podobną ocenę prawidłowości wykorzystania środków publicznych przedstawili badani członkowie RKS (a także RKM). Znaczna większość członków jest przekonana, że wszystkie projekty rekomendowane do dofinansowania, gwarantują osiągnięcie zaplanowanych celów oraz efektywne i racjonalne wykorzystanie środków. Ich zdaniem, najlepsze są projekty realizowane w ramach działań: 1.1, 2.1, 2.3 i 2.4, a także ogólnie projekty z priorytetu I i III, natomiast najgorsze projekty to projekty z działań: 2.5 i 3.5, a także ogólnie z priorytetu II.

Wykres 2.79.

Prawidłowe wykorzystanie środków publicznych w oczach członków RKS.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Silną stroną systemu jest zagwarantowanie prawidłowego wykorzystania środków publicznych. Zdaniem większości badanych ekspertów, członków RKS i RKM:

- | wszystkie projekty rekomendowane do dofinansowania, gwarantują osiągnięcie zaplanowanych celów oraz efektywne i racjonalne wykorzystanie środków;
- | wszyscy projektodawcy, których projekty RKS rekomendował do dofinansowania, będą w stanie zapewnić odpowiednią jakość ich realizacji.

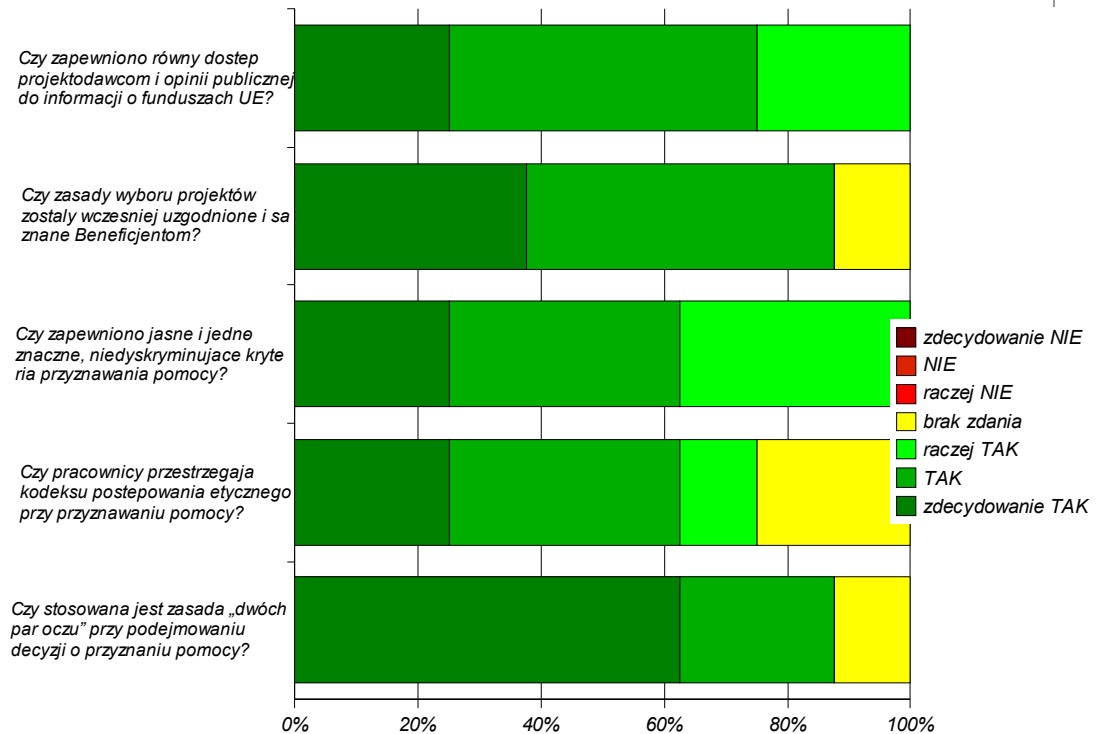
2.2.4. Przejrzystość przyznawanej pomocy

Pomoc dla projektodawców możemy uznać za przejrzystą wtedy i tylko wtedy, gdy zapewnimy im doskonale równe szanse na uzyskanie tej pomocy. Oznacza to zatem, że począwszy od równego dostępu do informacji, poprzez niedyskryminujące kryteria wyboru, skończywszy na stosowaniu zasady „dwóch par oczu” przy podejmowaniu decyzji.

O przejrzystość przyznawanej pomocy została zapytana kadra kierownicza instytucji systemu wdrażania, eksperci, członkowie RKS i RKM oraz beneficjenci.

Wykres 2.80.

Przejrzystość przyznawanej pomocy w oczach kierownictwa instytucji systemu wdrażania.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

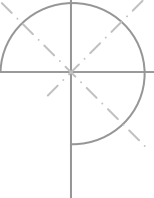
Zdaniem kierownictwa instytucji istnieje pełna przejrzystość przyznawanej pomocy.

Jeżeli chodzi natomiast o ekspertów, zdaniem większości z nich procedura wyłaniania ofert jest prosta i transparentna dla Beneficjentów, chociaż część ekspertów się z tym nie zgadza. Podobnie jest z kryteriami; tu więcej ekspertów nie przychyliło się do stwierdzenia, że kryteria oceny są wystarczająco precyzyjne (nie zostawiają miejsca na subiektywną ocenę oceniającego). Zdaniem wielu ekspertów, kryteria wyboru powinny zostać doprecyzowane i dostosowane do regionalnych warunków i realiów.

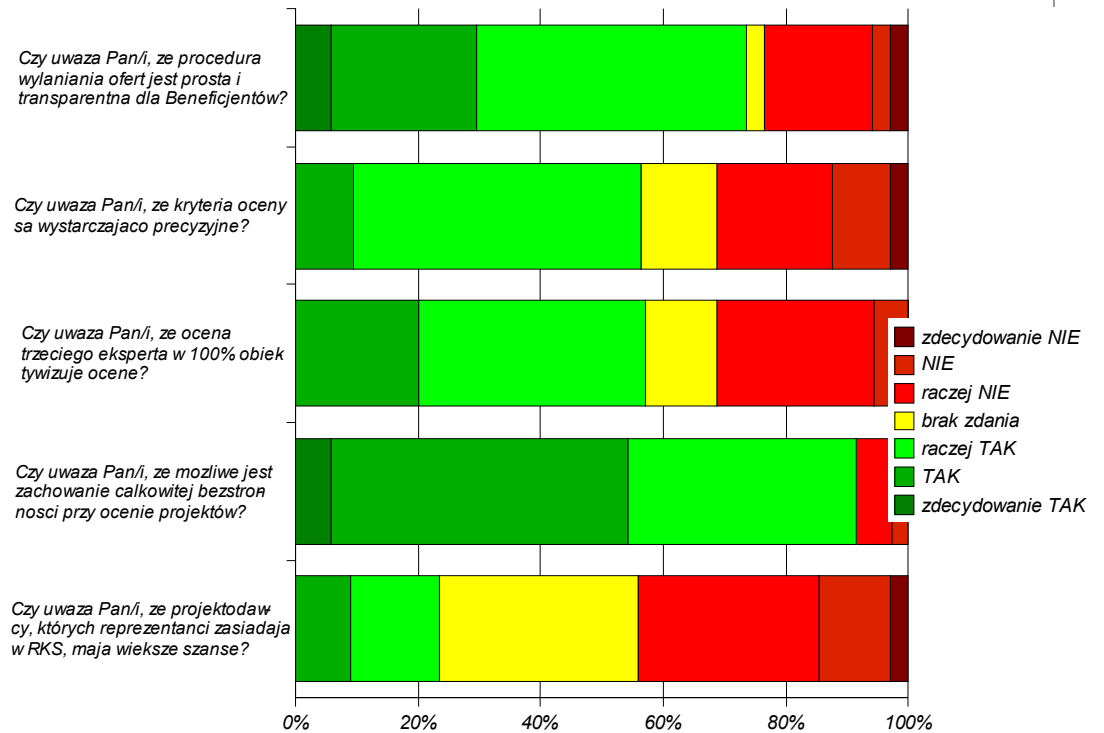
Podobnie zdania są podzielone odnośnie oceny trzeciego eksperta. W przypadku rozbieżnej oceny dwóch ekspertów, powoływany jest trzeci, niezależny ekspert, który ocenia projekt. Zdaniem 30% ekspertów, w przypadku rozbieżnej oceny dwóch ekspertów, ocena trzeciego eksperta nie rozstrzyga sporu i nie obiektywizuje oceny. Należy zatem zwrócić uwagę na tę kwestię w następnym okresie programowania.

Eksperti są prawie zgodni co do możliwości zachowania całkowitej bezstronności przy ocenie projektów (tych projektów, co do których nie ma podejrzeń o stronniczość).

Zdaniem co czwartego eksperta, projektodawcy, których reprezentanci zasiadają w RKS, mają większe szanse na uzyskanie dofinansowania niż inni projektodawcy – nie jest to zatem pozytywne wrażenie, chociaż połowa z nich ma zdanie przeciwne.



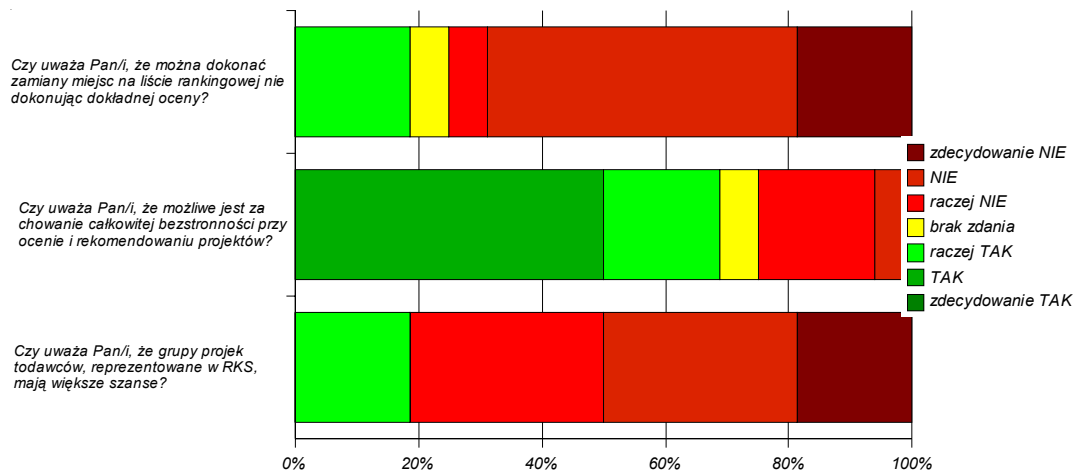
Wykres 2.81. Przejrzystość przyznawanej pomocy w oczach ekspertów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Zdaniem większości członków RKS, nie można dokonać zamiany miejsc na liście rankingowej nie dokonując dokładnej oceny techniczno-ekonomicznej i merytorycznej. Może dlatego RKS dotychczas nie podjął takiego działania.

Wykres 2.82. Przejrzystość przyznawanej pomocy w oczach członków RKS.

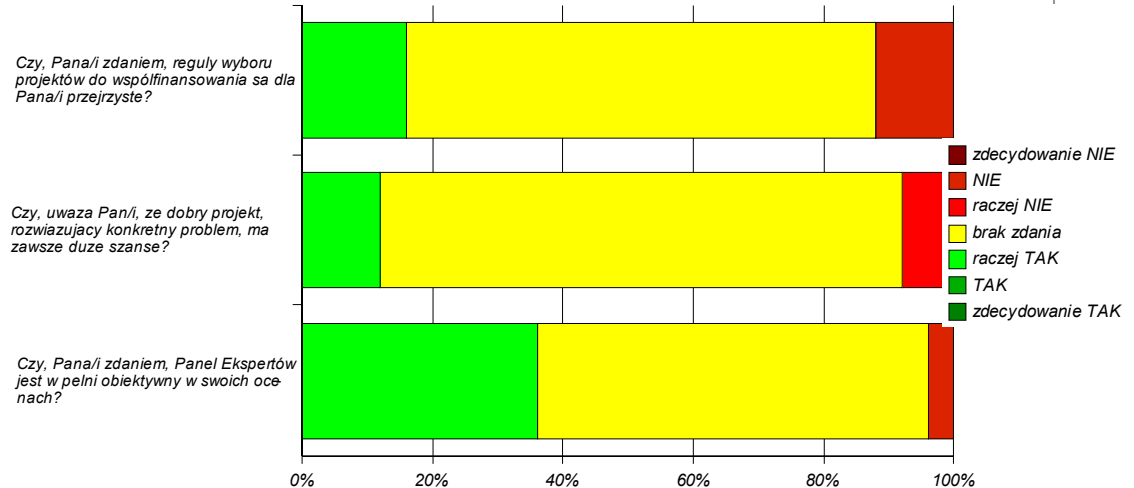


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Większość członków RKS jest również zdania, że możliwe jest zachowanie całkowitej bezstronności przy ocenie i rekomendowaniu projektów Zarządowi (tych projektów, co do których nie ma podejrzeń o stronniczość). Co czwarty

jednak uważa, że zachowanie takiej bezstronności jest niemożliwe. Czy oznacza to dla nich tyle, że grupy projektodawców, reprezentowane w RKS, mają większe szanse na uzyskanie dofinansowania niż inni projektodawcy? Prawdopodobnie tak, ponieważ blisko co 5 członków RKS tak stwierdził. Pozostali członkowie są zdania przeciwnego.

Wykres 2.83. Przejrzystość przyznawanej pomocy w oczach projektodawców.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Jak widać, badani projektodawcy nie mają wyrobionego zdania na temat przejrzystości przyznawanej pomocy.

Silną stroną systemu wdrażania jest przejrzystość w następujących aspektach:

- | zapewniono równy dostęp projektodawców i opinii publicznej do informacji o funduszach strukturalnych;
- | zasady wyboru projektów zostały wcześniej uzgodnione i są znane Beneficjentom;
- | zapewniono jasne i jednoznaczne, niedyskryminujące kryteria przyznawania pomocy;
- | pracownicy przestrzegają kodeksu postępowania etycznego przy przyznawaniu pomocy;
- | stosowana jest zasada „dwóch par oczu” przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu pomocy (kontrola przez dwie niezależne osoby)
- | procedura wyłaniania ofert jest prosta i transparentna dla Beneficjentów;
- | możliwe jest zachowanie całkowitej bezstronności przy ocenie projektów (tych projektów, co do których nie ma podejrzeń o stronniczość);

Słabą stroną systemu wdrażania jest brak wystarczającej przejrzystości w następujących aspektach:

- | kryteria oceny nie są wystarczająco precyzyjne (zostawiają miejsca na subiektywną ocenę oceniającego);
- | w przypadku rozbieżnej oceny dwóch ekspertów, ocena trzeciego eksperta nie rozstrzyga sporu i nie obiektywizuje oceny;
- | nie do końca możliwe jest zachowanie całkowitej bezstronności przy ocenie i rekomendowaniu projektów Zarządowi (tych projektów, co do których nie ma podejrzeń o stronniczość);
- | projektodawcy, których reprezentanci zasiadają w RKS, mają większe szanse na uzyskanie dofinansowania niż inni projektodawcy;

2.2.5. Zachowanie zasady partnerstwa

Zachowanie zasady partnerstwa dotyczy każdego etapu wdrażania programu. Każdy kraj członkowski jest zobowiązany zapewnić jak najszerszy udział partnerów społecznych w realizacji programu.

Przede wszystkim chodzi tu o **udział partnerów społeczno-gospodarczych** w pracach **RKS** i **RKM**.

Zgodnie z ustawą z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 48, poz. 550) wszystkie działania z zakresu polityki rozwoju regionalnego państwa są opiniowane przez przedstawicielstwo partnerów społecznych, wyłonionych na podstawie przepisów ustawy i rozporządzenia MRRiB z dnia 17 sierpnia 2000 r. w sprawie trybu wyłaniania przedstawicielstwa partnerów społecznych i gospodarczych. W skład przedstawicielstwa wchodzi:

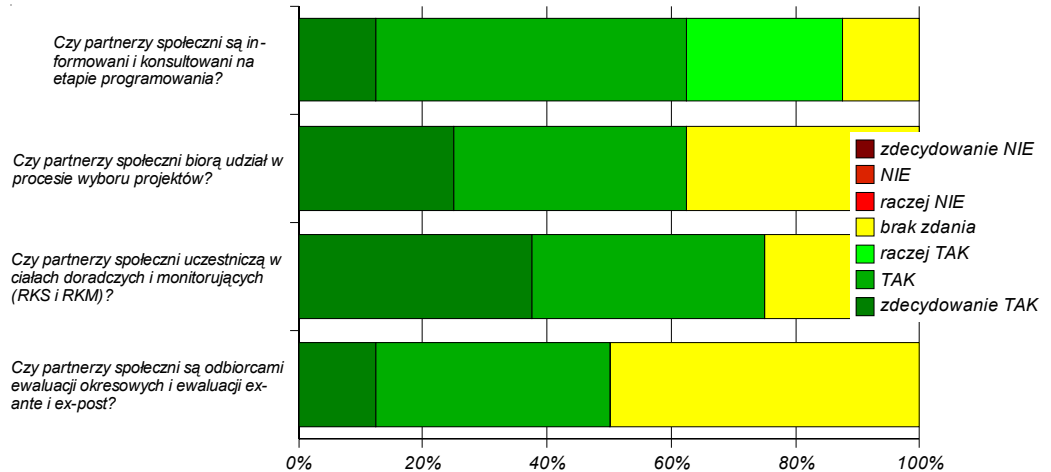
- | przedsiębiorcy i ich organizacje,
- | pracodawcy i ich organizacje,
- | związki zawodowe,
- | organizacje pozarządowe oraz
- | instytucje naukowe.

Podmioty, nie uwzględnione w składzie przedstawicielstwa partnerów społecznych i gospodarczych, uczestniczą w procedurze opiniowania dokumentów programowych polityki regionalnej przez współdziałanie z instytucjami i organizacjami wyłonionymi do przedstawicielstwa. Podmioty o zasięgu regionalnym biorą udział w procedurze opiniowania regionalnych dokumentów programowych poprzez współpracę z samorządem województwa [NPR 2004-2006, s. 161-162].

Ogólnie kadra kierownicza stwierdza, że partnerzy społeczno-gospodarczy są informowani i konsultowani na etapie programowania, biorą udział

w procesie wyboru projektów, uczestniczą w ciałach doradczych i monitorujących (Komitecie Sterującym i Monitorującym), a także są odbiorcami ewaluacji okresowych oraz ewaluacji ex-ante i ex-post.

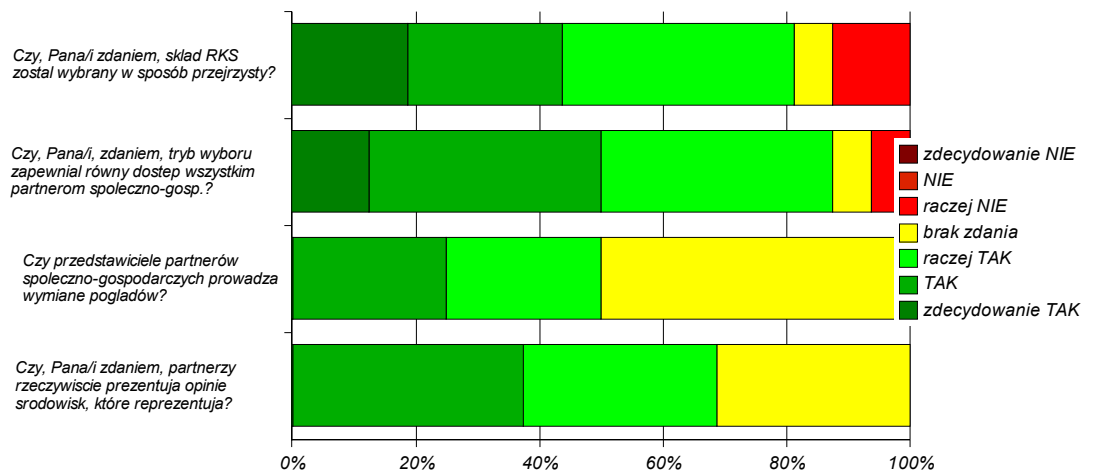
Wykres 2.84. Zachowanie zasady partnerstwa w oczach kadry kierowniczej instytucji systemu wdrażania.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Jeżeli chodzi o badanych członków RKS, zdaniem 81% z nich RKS został wybrany w sposób przejrzysty, 13% zaś nie podziela tego poglądu. Znakomita większość członków uważa, że tryb wyboru członków RKS zapewniał równy dostęp wszystkim najważniejszym partnerom społeczno-gospodarczym.

Wykres 2.85. Zachowanie zasady partnerstwa w oczach członków RKS.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Jeżeli chodzi o wymianę poglądów na temat wdrażania programu przez przedstawicieli partnerów społeczno-gospodarczych ze środowiskami, które reprezentują, wszyscy członkowie, którzy zdecydowali się odpowiedzieć, powiedzieli, że przedstawiciele prowadzą taką wymianę. Co więcej,

największą wymianę poglądów prowadzą środowiska samorządowe, a najmniejszą – przedsiębiorcy.

Również zdaniem większości, partnerzy społeczno-gospodarczy rzeczywiście przedstawiają opinie środowisk, które reprezentują. Nie ma zatem miejsca na załatwianie własnych spraw – przedstawiciele dbają o interesy całego środowiska.

Podobnie odpowiadali badani członkowie RKM.

Stosowanie zasady partnerstwa jest **silną stroną systemu** wdrażania, albowiem partnerzy społeczno-gospodarczy:

- | są informowani i konsultowani na etapie programowania;
- | biorą udział w procesie wyboru projektów;
- | uczestniczą w ciałach doradczych i monitorujących (Komitecie Sterującym i Monitorującym);
- | są odbiorcami ewaluacji okresowych oraz ewaluacji ex-ante i ex-post.

2.2.6. Stan przygotowań jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego do absorpcji funduszy strukturalnych

Zdolność jednostek do przygotowywania projektów

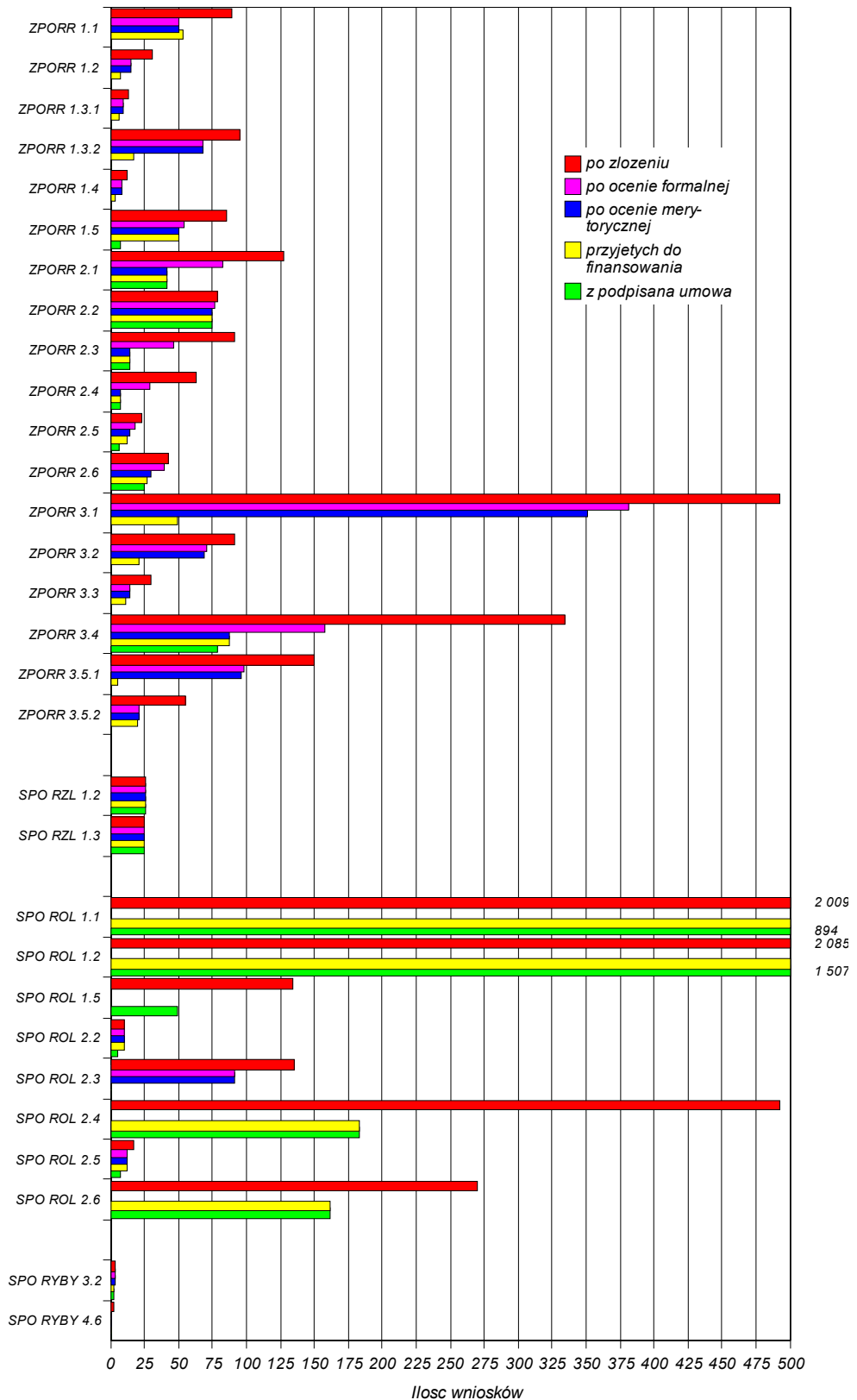
Zdolność jednostek do przygotowywania projektów to przede wszystkim **ilość złożonych wniosków** do poszczególnych działań. Poniżej znajduje się zestawienie wszystkich wniosków złożonych od początku funkcjonowania systemu wdrażania do **działań wdrażanych na poziomie regionalnym** (w których ocena merytoryczna dokonywana jest na poziomie regionu) z programów operacyjnych: ZPORR, SPO RZL, SPO ROL i SPO RYBY.

Dodatkowo, dla pogładowości zestawienia, na tym samym wykresie zawarto ilości wniosków, które przechodziły kolejne etapy kwalifikacji, do podpisania umowy włącznie.

W zestawieniu ujęto także wnioski złożone przez inne podmioty, niż tylko jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na brak możliwości rozdzielenia w statystyce tych danych.

Wykres 2.86.

Ilość wniosków złożonych od początku funkcjonowania systemu wdrażania do działań wdrażanych na poziomie regionalnym.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Najwięcej wniosków złożono do działań SPO ROL – 5 153 wnioski. Ponad dwukrotnie mniej złożono wniosków do ZPORR – 1 903. Z uwagi na szczytkowy zakres wdrażania programów w regionie, w SPO RZL złożono 51 wniosków (głównie przez PUP), a w SPO RYBY – jedynie 5 wniosków.

W SPO ROL działaniami, które cieszą się największym uznaniem wśród projektodawców, są:

- | 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych (2 009 wniosków);
- | 1.2 Ułatwianie startu młodym rolnikom (2 085 wniosków);
- | 2.4 Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów (493 wnioski).

W ZPORR działaniami, które cieszą się największym uznaniem wśród projektodawców, są:

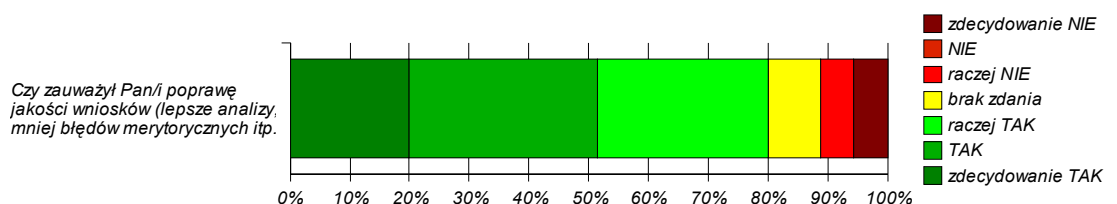
- | 3.1 Obszary wiejskie (493 wnioski);
- | 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa (334 wnioski);
- | 3.5.1 Lokalna infrastruktura edukacyjna (150 wniosków);
- | 2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie (127 wniosków).

Analizując ilości wniosków, które otrzymują dofinansowanie i procent, jaki stanowią one w stosunku do wniosków złożonych (i alokacji), z całą stanowczością można powiedzieć, że zdolność jednostek regionu do przygotowywania projektów jest bardzo wysoka i praktycznie wystarczająca, stanowi zatem **silną stronę systemu**. Warto tu jednak zastrzec, że chodzi jedynie o ilość wniosków, a nie o ich jakość.

Efektywność i kreatywność jednostek w przygotowywaniu projektów

Efektywność i kreatywność jednostek w przygotowywaniu projektów to przede wszystkim proces uczenia się projektodawców. Najlepiej mogłoby to ocenić eksperci, którzy przez dłuższy okres oceniali projekty.

Wykres 2.87. Poprawa jakości wniosków w kolejnych rundach aplikacyjnych.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Praktycznie 80% ekspertów zauważyło poprawę jakości wniosków (lepsze analizy, mniej błędów merytorycznych itp.) w kolejnych rundach aplikacyjnych, co oznacza, że projektodawcy się uczą i zaczynają coraz lepiej rozumieć całą procedurę wyboru projektów.

Badając efektywność i kreatywność projektodawców (oczywiście w uproszczonej formie) warto jest przeanalizować, czy w kolejnych rundach aplikacyjnych faktycznie popełniają oni mniej błędów formalnych i czy więcej wniosków przechodzi ocenę merytoryczną (a więc otrzymuje pozytywną ocenę większości 60% punktów). Na dalsze etapy projektodawca bowiem nie ma wpływu.

Analiza będzie jednak dotyczyć tylko ZPORR, ponieważ w SPO ROL wdrażanym przez DWP odbyły się pojedyncze konkursy, a poza tym ocena formalna jest tam połączona z weryfikacją merytoryczną, co uniemożliwi przeprowadzenie powyższych analogicznych obliczeń.

Na wykresie poniżej przedstawione jest zestawienie procentowe:

- | udziału wniosków odrzuconych z przyczyn formalnych w ogólnej liczbie wniosków złożonych (przyjęto tu umownie **wartość ujemną** – aby przedstawić go po lewej stronie osi) oraz
- | udziału wniosków odrzuconych z przyczyn merytorycznych w ogólnej liczbie wniosków złożonych (liczba wniosków, które odpadły w ocenie merytorycznej po ocenie formalnej do ogólnej liczby złożonych wniosków) (**wartość dodatnia** – aby przedstawić go po prawej stronie osi)

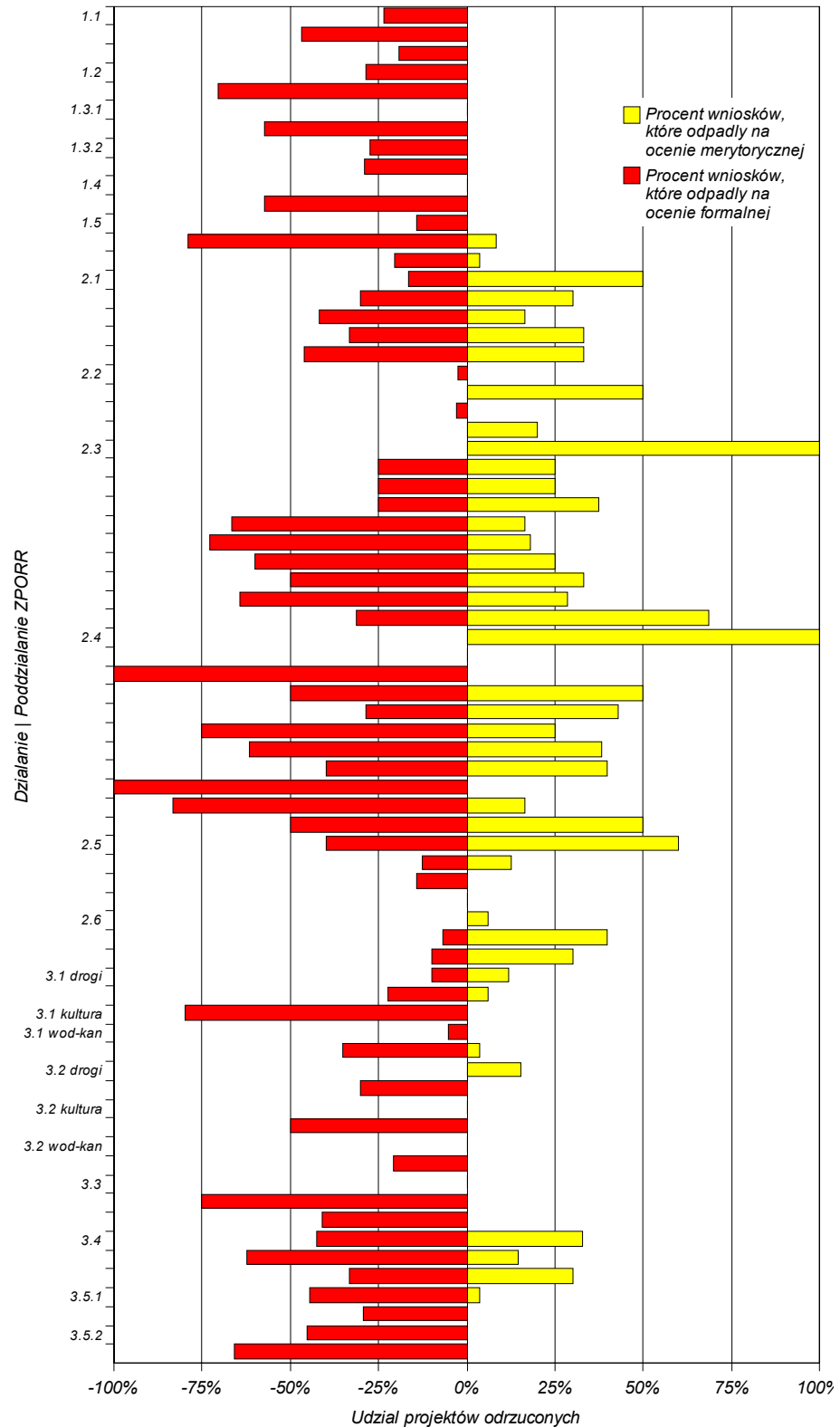
Dla każdego Działania w układzie pionowym umieszczone są wskaźniki dla projektów złożonych w kolejnych konkursach w liczbie zależnej od tego, ile było konkursów, w kolejności chronologicznej (wyżej konkurs wcześniejszy, niżej – późniejszy).

Takie zestawienie pozwala na wyciągnięcie kilku istotnych wniosków, mówiących o **słabych punktach systemu**:

- | w kolejnych rundach aplikacyjnych wskaźniki odrzucanych projektów z obu przyczyn są generalnie coraz wyższe, a nie niższe, jak można by się spodziewać;
- | nie ma reguły odnośnie uczenia się projektodawców w aspekcie **oceny formalnej** (nie da się wyznaczyć trendu); raz w kolejnym konkursie jest więcej odrzuconych projektów, po czym w następnym – mniej; trend spadkowy można zauważyć jedynie w 2 z 22 działań (2.5 i 3.5.1), co można uznać raczej za przypadek niż regułę;
- | nie można wyznaczyć trendu również w przypadku oceny merytorycznej – trend spadkowy jest jedynie w działaniach 2.5, 3.1 (drogi), 3.2 (drogi), 3.5.1.

Wykres 2.88.

Udział wniosków odrzuconych z przyczyn formalnych i merytorycznych w ogólnej liczbie wniosków złożonych w kolejnych konkursach działań ZPORR.



Źródło:

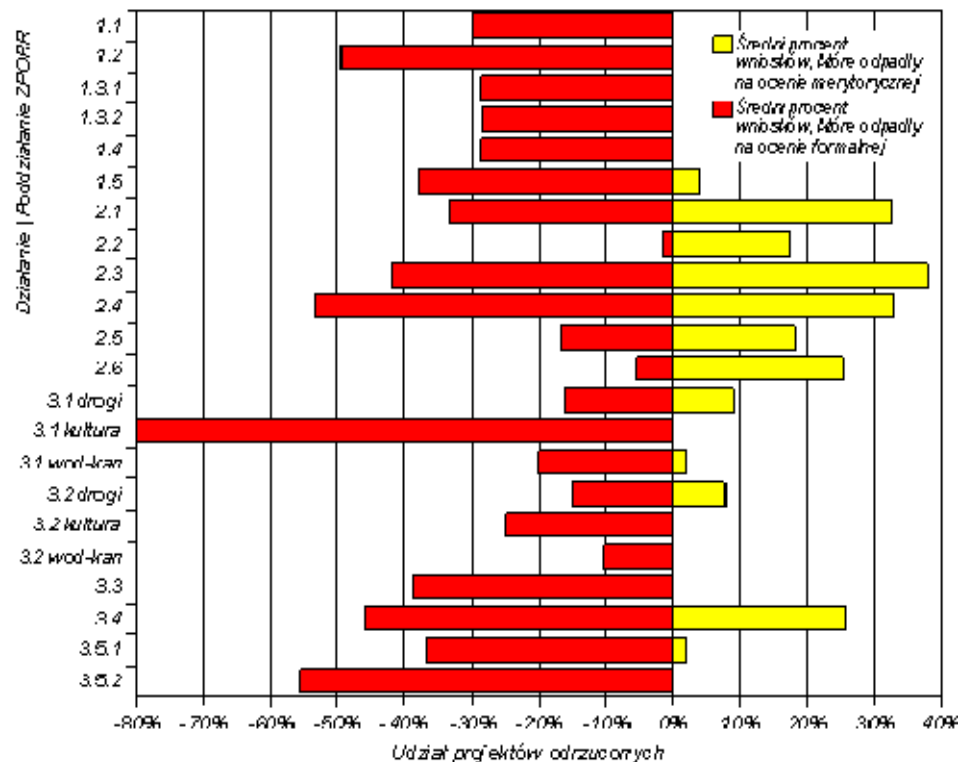
opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Na uwagę zasługuje jednak fakt, że w przypadku wielu działań, po przejściu oceny formalnej, wszystkie wnioski przechodzą ocenę merytoryczną pozytywnie, co świadczy o wystarczającym poziomie merytorycznym wniosków (**silny punkt systemu**). Możemy to zaobserwować w przypadku działań: priorytetu I (bez 1.5), 3.1 (kultura), 3.2 (kultura), 3.2 (wod-kan), 3.3 i 3.5.2.

O ile projektodawcy nie potrafią wykorzystać swoich doświadczeń i uczyć się przy ocenie formalnej, o tyle można wskazać na wysoki poziom umiejętności przygotowania merytorycznego wniosków (10 działań, w których wszystkie projekty przechodzą ocenę merytoryczną w każdej rundzie aplikacyjnej) i umiejętności uczenia się (4 działania, w których projektodawcy w każdym konkursie poprawiają wnioski merytorycznie tak, że więcej z nich przechodzi ocenę merytoryczną). Dotyczy to jednak projektów twardych z priorytetu I i III oraz działania 2.5.

Warto jeszcze przeanalizować, w których działaniach najczęściej średnio popełnia się błędów, a w których najmniej, jeżeli chodzi o ocenę formalną i merytoryczną.

Wykres 2.89. Średni udział wniosków odrzuconych z przyczyn formalnych i merytorycznych w ogólnej liczbie wniosków złożonych w poszczególnych działaniach ZPORR.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.



Ponad połowa wniosków odpada z przyczyn formalnych średnio w działaniach: 3.1 (kultura), 3.5.2, 2.4 i 1.2. Co trzeci wniosek odpada w działaniach priorytetu I, 2.1, 2.3, 3.3, 3.4 i 3.5.1.

Najmniej pod względem formalnym odpada wniosków w działaniach 2.2, 2.6 i 3.2 (wod-kan).

Jeżeli chodzi o ocenę merytoryczną, najwięcej wniosków odpada w działaniach wdrażanych przez WUP (2.1, 2.3 i 2.4), LFR (2.5 i 3.4) i DPI (2.6). Najmniej wniosków odpada w działaniach wdrażanych przez DRR.

W ocenie formalnej najwięcej wniosków odpada w działaniach wdrażanych przez DRR, WUP i LFR, najmniej przez DPI i DEKS.

W ocenie merytorycznej, najwięcej wniosków odpada w działaniach wdrażanych przez DPI, WUP i LFR, najmniej przez DRR.

Generalnie, najwięcej wniosków odpada w obu ocenach w działaniach wdrażanych przez WUP (wszystkie), LFR (3.4) i DRR (część), najmniej w DEKS.

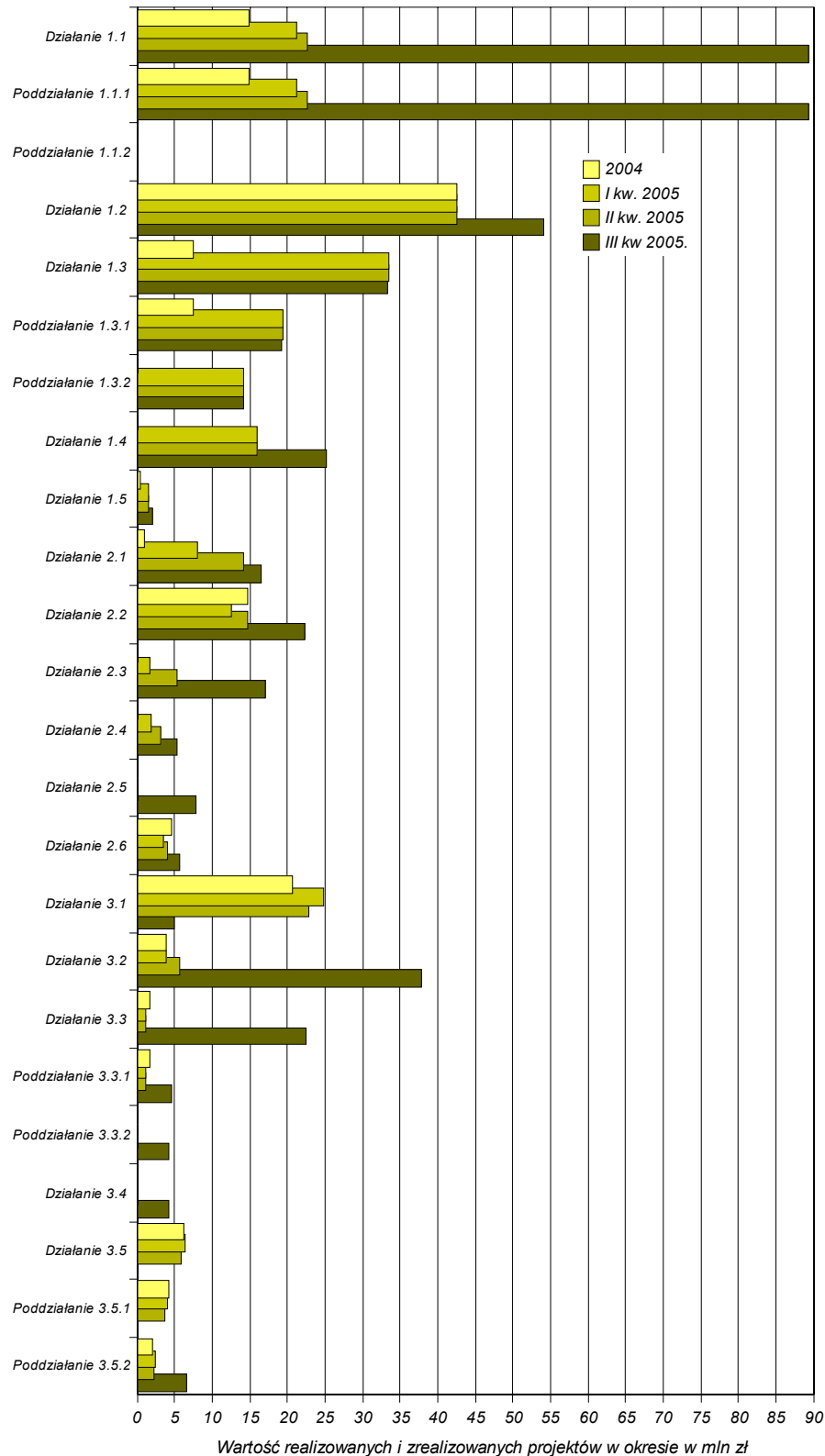
Skuteczność jednostek w pozyskiwaniu środków strukturalnych

Skuteczność jednostek w pozyskiwaniu środków strukturalnych przede wszystkim wartość pozyskanych środków przez projektodawców. Z uwagi na ograniczenia tematyczne opracowania, poniżej przedstawione zostaną wartości projektów przyjętych do realizacji w działaniach wdrażanych na poziomie regionu.

W ramach ZPORR, w ostatnim badanym kwartale najwięcej wartościowo było projektów realizowanych (i zrealizowanych) w priorytecie I, a w szczególności w Poddziałaniu 1.1.1 (90 mln zł) i Działaniu 1.2 (54 mln zł) i 1.3 (33 mln zł). Stosunkowo dużo projektów było realizowanych w ramach Działania 3.2 (o wartości 38 mln zł) i 3.3 (22 mln zł). Z priorytetu II największe wartościowo projekty są w Działaniu 2.2 (22 mln zł). Stosunkowo dużo są warte projekty realizowane w ramach działań 2.1. i 2.3 (17 mln zł).

Wykres 2.90.

Wartość projektów realizowanych i zrealizowanych w kolejnych okresach w ramach poszczególnych działań ZPORR.

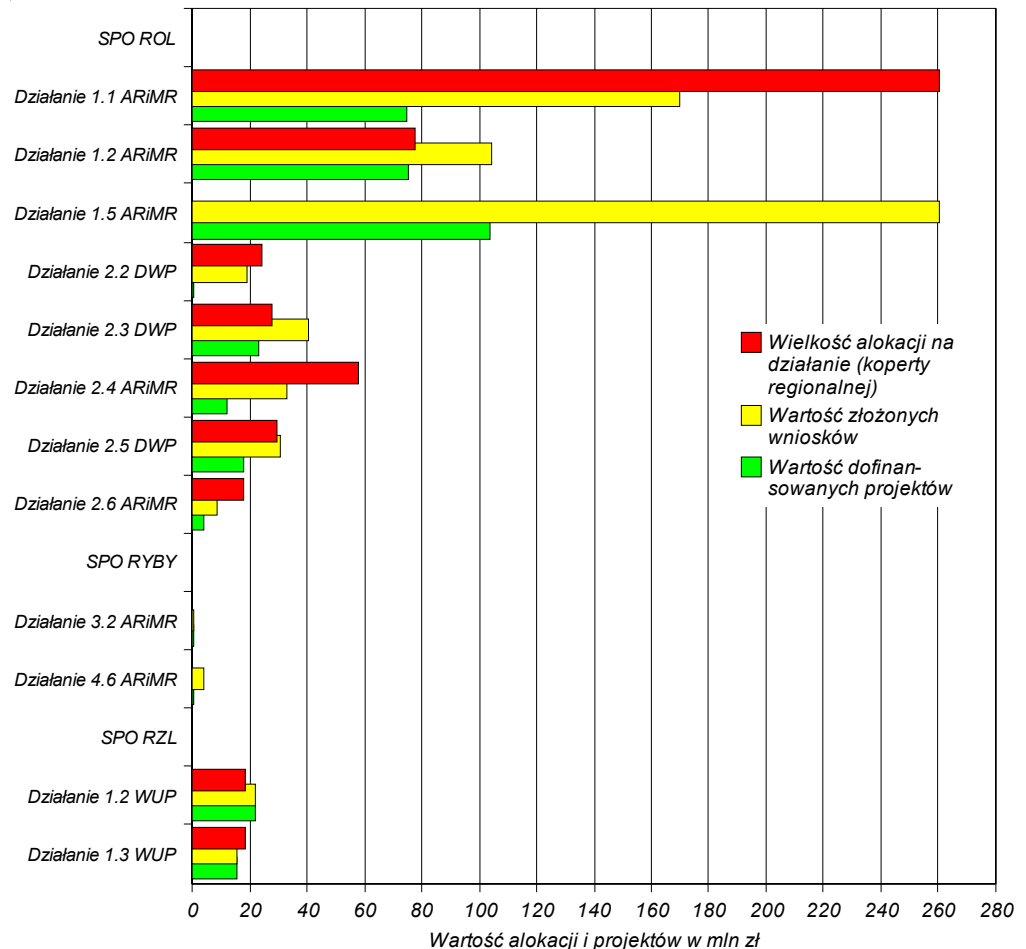


Źródło:

opracowanie własne na podstawie sprawozdań z realizacji Programu w województwie lubelskim za okresy roczne i kwartalne (od 2004 do III 2005).

Wykres 2.91.

Wielkość alokacji (koperty regionalnych), wartość złożonych projektów i wartość dofinansowanych projektów w działaniach SPO ROL, SPO RYBY i SPO RZL wdrażanych na poziomie regionu.



Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

W przypadku SPO ROL największą wartość złożonych projektów zawiera Działanie 1.5 Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych (260 mln zł), podobną kwotą dysponuje Działanie 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych, jednakże wartość złożonych wniosków (choć ilościowo najwięcej ze wszystkich) wynosi 170 mln zł. Stosunkowo niewielkie projekty występują w Działaniu 1.2 Ułatwianie startu młodym rolnikom, bowiem ilościowo jest ich ponad 2 tys., natomiast wartościowo nieco ponad 100 mln zł.

Powyższa analiza pokazuje, iż jednostki regionu są skuteczne w pozyskiwaniu środków na dofinansowanie projektów – blisko połowa złożonych projektów otrzymuje dofinansowanie, a wartość złożonych projektów dorównuje lub czasami przewyższa wartość alokacji dla Działania.



3. Kierunki rozwoju systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w latach 2007-2013

W okresie 2007-2013 system instytucjonalny wdrażania funduszy strukturalnych będzie obsługiwał trzy rodzaje programów [Ustawa o NPR, art. 8 ust.1]:

- 1) sektorowe programy operacyjne;
- 2) regionalne programy operacyjne;
- 3) inne programy operacyjne.

Z punktu widzenia programowania rozwoju regionalnego i woli jego decentralizacji, wyrażonej w Projekcie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, najważniejszym dokumentem staje się Regionalny Program Operacyjny, odrębny dla każdego województwa [Działania Zmierzające do..., s. 1], i obejmujący **spójne zestawienie priorytetów operacyjnych i działań, odnoszący się do województwa albo województw, przygotowany przez zarząd województwa albo zarządy województw działające w porozumieniu** [Ustawa o NPR, art. 2 pkt12]. Zgodnie z założeniami Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (NSRR) regionalny program operacyjny jest jednym z trzech instrumentów finansowo-prawnych, realizujących NSRR, obok kontraktów wojewódzkich i zregionalizowanych działań programów sektorowych. Mówi się tu również o rządowych programach sektorowych i horyzontalnych, które mogłyby być przygotowywane wspólnie z samorządami województw i dzięki temu byłyby dopasowane do specyficznych cech i uwarunkowań danego regionu.

Tak zaplanowany system wdrażania funduszy strukturalnych w okresie 2007-2013 wymaga stworzenia systemu znacznie bardziej rozbudowanego od obecnego, niemniej jednak w dużej mierze musi być on oparty na dotychczasowych doświadczeniach z wdrażania.

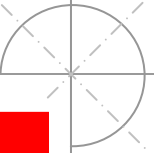
Oznacza to, że z jednej strony musi **wykorzystywać i potęgować silne strony** obecnego systemu, wykorzystując do tego szanse i minimalizując zagrożenia, a z drugiej – **niwelować słabe strony** poprzez nadarzające się szanse i możliwości wzrostu potencjału.

W pierwszej kolejności należy zatem określić na podstawie przeprowadzonych badań, silne i słabe strony obecnego systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim.

Tabela 3.1.

Silne i słabe strony obecnego systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim.

SILNE STRONY SYSTEMU												SŁABE STRONY SYSTEMU											
OCENA SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO																							
STRUKTURA SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO WDRAŻANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH																							
system jest spójny i skoordynowany wewnętrznie w kontekście procesów kontraktowania i monitorowania, w mniejszym stopniu – płatności i promocji.												różnorodność połączeń i brak usystematyzowania działań i instytucji je wdrażających, trudne do objęcia i zrozumienia szczególnie przez Beneficjentów; zbyt duża różnorodność zakresu kompetencji i zadań instytucji systemu, trudności w śledzeniu procesów zachodzących w systemie przez osobę z zewnątrz (Beneficjenta); finansowanie ZPORR przez dwa fundusze (różne działania, w tym odmienne 3.4 i 1.6; skomplikowany system oceny i wyboru projektów, weryfikacji, płatności i sprawozdawczości itp.); dublowanie się niektórych funkcji systemu.											
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE		
ILOŚĆ OSÓB ZAJMUJĄCYCH SIĘ WDRAŻANIEM FUNDUSZY STRUKTURALNYCH																							
ponad 200 osób zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych w województwie, z czego najwięcej pracuje w ARiMR i WUP, a następnie w DRR i BZFE; wzrost zatrudnienia w WUP ZPORR; brak spadku zatrudnienia; elastyczność struktur, umożliwiającą przesunięcie środka ciężkości np. z oceny formalnej na kontrolę i finanse.																							
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE		
ROTACJA PRACOWNIKÓW																							
rotacja w całym systemie wdrażania była w badanym okresie na poziomie nie przekraczającym 3,5% - z systemu odchodziło od 3 do 5 osób na kwartał.												problem rotacji jest niezwykle poważny w przypadku DEKS (w IV kwartale 2004 roku z Instytucji odeszła połowa osób (2 osoby), podobnie przez połowę roku 2005 – odeszło również 50% pracowników); BZFE doświadcza utrzymującego się zjawiska rotacji, z tendencją wzrostową (od 3% do 7% na kwartał).											
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE		
WYNAGRODZENIA																							
niski poziom wynagrodzeń – średnie wynagrodzenie w systemie kształtuje się jedynie na poziomie przeciętnego wynagrodzenia brutto w województwie – ok. 2 tys. zł												prawie 75% badanych pracowników z 8 instytucji systemu jest niezadowolonych ze swoich zarobków; pracownicy uważają wynagrodzenia za niekonkurencyjne na rynku – połowa jest o tym przekonana, a co piąty badany tak przypuszcza.											
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE		



SILNE STRONY SYSTEMU												SŁABE STRONY SYSTEMU									
STAŻ PRACY W TYM DOŚWIADCZENIE WE WDRAŻANIU FUNDUSZY UNIJNYCH																					
<p>doświadczenie zawodowe związane z wdrażaniem funduszy unijnych gromadzi wartościową wiedzę i doświadczenie w zespole ludzi zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych;</p> <p>średni staż pracy związany z wdrażaniem funduszy unijnych wynosi ponad 2 lata, najdłuższy w LFR – prawie 3-letni, nieco krótszy BZFE – 2,6 lat; DWP – 2,5; DRR – 2,4;</p> <p>doświadczenie z wdrażania funduszy przedakcesyjnych jest niezwykle ważne i można je wykorzystać w obecnej pracy, największe posiadają LFR i DWP; 70% ekspertów i 60% członków RKS posiada takie doświadczenie.</p>												<p>brak doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych w DEKS i również krótki (1,3 roku) staż pracy związany z funduszami strukturalnymi.</p>									
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
PRZYGOTOWANIE MIEJSC PRACY																					
<p>wystarczająca powierzchnia biurowa dla pracowników DWP i ARIMR oraz ekspertów i członków RKS i RKM.</p>												<p>wielu pracownikom brakuje potrzebnego sprzętu, urządzeń i umeblowania (50% BZFE, 30% DEKS i ARIMR); brak odpowiedniej powierzchni biurowej (tak uważa 100% pracowników DEKS, 70% BZFE, 50% DPI, ARIMR i 40% DRR).</p>									
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
PRZYGOTOWANIE PRACOWNIKÓW DO PRACY																					
<p>wysoka znajomość swoich zadań, ich rozumienie i przygotowanie do ich realizowania, jak również wysokie kwalifikacje pracowników, ekspertów i członków RKS i RKM; pracownicy znają procedury i stosują je w codziennej pracy; posiadają uprawnienia do podejmowania decyzji w ramach odpowiedzialności, jaka na nich spoczywa;</p> <p>znaczna większość uważa, że ich poziom przygotowania do pełnienia zadań jest wystarczający.</p>												<p>niska znajomość swoich zadań, ich rozumienie i przygotowanie do ich realizowania, jak również niskie kwalifikacje pracowników DEKS.</p>									
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
ZADOWOLENIE Z PRACY																					
<p>mimo dużego niezadowolenia z zarobków pracowników systemu, pracownicy są zadowoleni z samej pracy, czują satysfakcję z wykonywanych zadań, są przekonani, że pracodawca w pełni wykorzystuje ich kompetencje; pracownicy są dumni z tego, że pracują przy wdrażaniu funduszy strukturalnych.</p>																					
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
SZKOLENIA I ROZWÓJ PERSONELU																					
<p>wysoki poziom szkoleń na 1 pracownika utrzymuje DPI (14 dni), DRR (8 dni), LFR (6 dni); DEKS (5,5).</p>												<p>poziom szkoleń w instytucjach systemu jest niezadowalający – średnio przypada na pracownika 2 dni szkoleniowe w roku, z czego 1 dzień to szkolenia merytoryczne, a 0,8 dnia – ogólne; brakuje zainteresowania kursami językowymi, studiami podyplomowymi, a przede wszystkim stażami i wizytami studyjnymi. Te dwa ostatnie rodzaje kształcenia należy</p>									

SILNE STRONY SYSTEMU

SŁABE STRONY SYSTEMU

uznać za najbardziej wartościowe, a są one najbardziej zaniedbywane;
najgorzej pod względem szkoleń na 1 pracownika wypada WUP.

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

JAKOŚĆ I PRZYDATNOŚĆ SZKOLEŃ

<p>plan szkoleń posiadają jedynie pracownicy LFR; pracownicy wszystkich instytucji mają swobodny dostęp do ofert szkoleniowych; szkolenia były najlepiej dopasowane do potrzeb pracowników ARiMR (w 85%), DRR (w 75%) i WUP (70%); szkolenia (w większości merytoryczne) pomagają instytucjom sprawnie funkcjonować i poprawnie wykonywać swoje obowiązki; szkolenia wprowadzające dla ekspertów oceniających wnioski i członków komitetów były wystarczające.</p>	<p>brakuje badania potrzeb szkoleniowych – badania takie odbyły się jedynie w 5 instytucjach, najwięcej pracowników przebadano w ARiMR, BZFE, DRR i WUP; pracownicy nie posiadają planu szkoleń (oprócz LFR) – najczęściej uczestnictwo w szkoleniu jest dziełem przypadku, a nie zaplanowanym działaniem; szkolenia nie odpowiadały najbardziej pracownikom BZFE (60%), DWP (50%) i LFR (45%); dezaktualizacja wiedzy ekspertów (brak szkoleń aktualizujących).</p>
--	--

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA DZIAŁALNOŚCI SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO

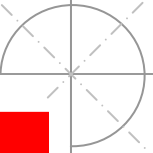
<p>najwięcej projektów średnio oceniają przez 1 dzień pracownicy DRR i LFR (0,17-0,18 wniosku na dzień), przez co ocena formalna wniosku kosztuje średnio 550 zł.</p>	<p>na podstawie analizy oceny formalnej w systemie należy uznać efektywność kosztową za niewystarczającą, przynajmniej o 12%; wysoki koszt oceny formalnej 1 wniosku (od 547 zł do 960 zł); najmniej średnio oceniają przez 1 dzień pracownicy DPI (0,10 wniosku na dzień) i WUP (0,14 wniosku).</p>
---	--

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

SYSTEM FINANSOWANIA I KONTROLI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

<p>system finansowania pozwala w większości przypadków projektodawcom utrzymać płynność finansową projektów; system finansowania umożliwia udokumentowanie poniesionych wydatków.</p>	<p>nie zapewnia utrzymywania płynności finansowej przez projektodawców (miękkich DPI i DEKS) z jednej strony z powodu braku środków z budżetu państwa i dużej ilości dokumentów do weryfikacji przy wnioskach o płatność, a z drugiej – z powodu braku terminów na ocenę, braku kompleksowości oceny wniosków o płatność oraz zbyt krótki okres czasu na staranie się o kolejne transze, który nawet zgodnie z procedurami nie zapewni pełnej płynności finansowej; nie zapewnia płynności finansowej na poziomie działań / programów, w instytucjach wdrażających EFS; wymaga zaciągania zobowiązań na współfinansowanie wieloletnich przedsięwzięć, gdy dana instytucja pracuje na rocznym budżecie; wymaga dokonywania rezerwacji środków przez IW z rezerwy celowej w każdej rundzie aplikacyjnej wniosków; nie wyznacza maksymalnego terminu na akceptację wniosków o prefinansowanie przez Ministerstwo Finansów; posiada zbyt rozbudowaną pionową strukturę oceny wniosków o płatność i ich rozliczania; wymaga zbyt dużej ilości załączników do wniosków płatniczych.</p>
---	---

SILNE STRONY SYSTEMU											SŁABE STRONY SYSTEMU										
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
SYSTEM MONITOROWANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH																					
<ul style="list-style-type: none"> system finansowy umożliwia instytucjom pełny monitoring poniesionych wydatków; RKM działa skutecznie i efektywnie, natomiast nie do końca wypełnia on swoje funkcje nadzorcze i ewaluacyjne z powodzeniem. 											<ul style="list-style-type: none"> brak funkcjonującego systemu SIMIK, co powoduje znaczne opóźnienia w kontraktowaniu, ale również uniemożliwia skuteczny monitoring programu i jego ewaluację; powtarzanie tych samych informacji w różnych raportach i sprawozdaniach – system nie jest do końca spójny. 										
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
SYSTEM KOMUNIKACJI WEWNĄTRZ SYSTEMU																					
<ul style="list-style-type: none"> system komunikacji jest oparty na ustalonych kanałach komunikacji i procedurach; informacje są najbardziej dostępne i wiarygodne dla WUP i LFR, a także dla DRR, DWP, ARiMR; wszystkie instytucje otrzymują informacje o zmianach w zapisach programowych. 											<ul style="list-style-type: none"> najbardziej zawodzi w obszarze dostarczania informacji na czas (oczekiwanie na odpowiedź z IZ trwa od 1 do 3 miesięcy), a przez to przekazywania aktualnych informacji, a także – jeżeli nawet informacje są przekazywane – są one często niepełne; powoduje to opóźnienia we wdrażaniu programów; nie do końca działa system umożliwiający zapoznanie się wszystkich instytucji wdrażających z odpowiedziami IZ na pytania różnych instytucji, również tych z innych regionów (tworzenie swoistego banku wiedzy); nie stworzono dobrze funkcjonującego systemowego rozwiązania umożliwiającego wymianę opinii, sugestii i wniosków pomiędzy instytucjami. 										
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
SYSTEM KOMUNIKACJI Z BENEFICJENTEM																					
<ul style="list-style-type: none"> Beneficjenci są poinformowani, uznają wsparcie za użyteczne, informacje za pełne, aktualne i prawdziwe, pracowników za cierpliwych, uprzejmych i zaangażowanych. 																					
ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
SYSTEM INFORMACJI O MOŻLIWOŚCIACH WYKORZYSTANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W WOJEWÓDZTWIE LUBELSKIM I ICH WPŁYWIE NA ROZWÓJ REGIONU																					
<ul style="list-style-type: none"> plan promocji zapewnia koordynację działań promocyjnych i nie dublowanie się różnych instytucji w tym zakresie; plan promocji zapewnia przekazywanie pełnych informacji; Prowadzone są różnorakie działania informacyjno-promocyjne: <ul style="list-style-type: none"> w 143 spotkaniach (konferencjach i szkoleniach) wzięło udział ponad 10 tys. osób, z czego ponad 100 zorganizowały UMWL i LFR (dla 7,8 tys. osób); w działalność wydawniczą angażował się głównie WUP (mniej LUW); jeżeli natomiast chodzi o współpracę z mediami, najszerzą i najgłębszą prowadził UMWL – jest liderem w przygotowywaniu audycji radiowych i telewizyjnych, jest drugi pod względem liczby artykułów. Aktywną instytucją w tym zakresie jest również LFR – lider w 																					



SILNE STRONY SYSTEMU

SŁABE STRONY SYSTEMU

pisanie artykułów prasowych oraz LUW – lider we współtworzeniu audycji telewizyjnych.

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

OCENA SYSTEMU WDRAŻANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

WYWIĄZYWANIE SIĘ Z PLANÓW RZECZOWYCH I HARMONOGRAMÓW

wszystkie instytucje (oprócz BZFE i DEKS) realizują zadania zgodnie z planem terminowym i jakościowym;
w większości przypadków instytucje wywiązują się z harmonogramów oceny wniosków;
nie występuje całe Działanie lub Poddziałanie, które byłoby wdrażane z opóźnieniami;
nie występuje instytucja, która miałaby opóźnienia we wdrażaniu wszystkich działań;
wszystkie instytucje rozstrzygają konkursy przed planowanym terminem, czasami nawet 200 dni wcześniej (DRR), średnio 67 dni (ponad 2 miesiące).

BZFE i DEKS nie realizują zadań zgodnie z planem terminowym i jakościowym;
występują opóźnienia w kontraktowaniu w DRR, DWP i LFR;
30% konkursów odnotowuje opóźnienia, które są często spowodowane czynnikami zewnętrznymi;
w 2 instytucjach ocena formalna stanowi główny powód opóźnień (DPI, DRR), ocena merytoryczna w 1 (DEKS) i podpisywanie umów w 2 instytucjach (LFR i WUP);
czasowo największe opóźnienia powodują: podpisywanie umów (LFR) – 186 dni, ocena formalna – 50 dni (DPI, DRR, LFR), ocena merytoryczna – 35 dni (LFR), 25 dni (DEKS, DRR).

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

TERMINOWOŚĆ PRACY

prawie wszyscy pracownicy z wszystkich instytucji dotrzymują bądź prawie dotrzymują terminów wykonania zleconych im zadań.

kilka procent pracowników nie jest w stanie dotrzymać narzuconych terminów w BZFE, WUP i ARIMR.

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

LICZBA ODWOŁAŃ OD DECYZJI, W TYM ODWOŁAŃ SKUTECZNYCH

poziom odwołań skutecznych jest na zadowalającym poziomie i nie świadczy o wadliwym działaniu systemu oceny i wyboru projektów.

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

ORGANIZACJA PRACY

Dobłą organizację pracy należy wskazać w DRR, DEKS, DWP i LFR, m.in. taki podział zadań pomiędzy stanowiskami pracy, aby pracownicy wykonywali je zgodnie z opisem stanowiska i mieli poczucie, że robią dokładnie to, co mają w swoich obowiązkach; mieli poczucie, że podział zadań w instytucji jest odpowiedni do realizowanych przez nią działań.

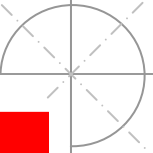
ponad 20% pracowników w DPI i WUP wykonuje zadania, które nie są zapisane w opisie stanowiska;
pracownicy 5 instytucji nie do końca uważają, aby podział zadań był odpowiedni do realizowanych przez nie działań (50% w DPI, DEKS, 10% WUP i ARiMR oraz 5% BZFE)
50% DPI, 40% BZFE, 30% ARiMR i LFR pracowników uważa, że procedury są nieodpowiednie w stosunku do skali działań i wyzwań realizowanych przez instytucje.

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

UPRAWNIENIA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ

uprawnienia i odpowiedzialność są silną stroną instytucji DRR, DWP, ARIMR i LFR – zakres odpowiedzialności

uprawnienia i odpowiedzialność są słabą stroną instytucji BZFE, DPI, DEKS i WUP;



SILNE STRONY SYSTEMU

SŁABE STRONY SYSTEMU

- pracowników pokrywa się z zakresem ich obowiązków;
- o ile zakres odpowiedzialności pokrywa się w większości przypadków z zakresem obowiązków, o tyle przynajmniej połowa pracowników każdej instytucji jest odpowiedzialna za sprawy, które od nich nie zależą;
- większość pracowników stwierdziła, że otrzymała odpowiednie uprawnienia do roli, jaką pełni w systemie wdrażania (w DRR i DWP wszyscy), co świadczy o dobrej organizacji pracy i podziale uprawnień w Instytucjach;
- najbardziej uprawnieni do podejmowania wiążących decyzji podczas kontaktów z projektodawcami czują się pracownicy ARiMR i DWP.

- zakres odpowiedzialności nie pokrywa się z zakresem obowiązków w największym stopniu u pracowników DPI (tak stwierdziło ponad 20% pracowników) i WUP (15%);
- pracownicy DEKS, DPI i BZFE w najmniejszym stopniu otrzymali odpowiednie uprawnienia do roli, jaką pełnią w systemie wdrażania;
- najmniej uprawnieni do podejmowania wiążących decyzji podczas kontaktów z projektodawcami czują się pracownicy WUP i DEKS – jedynie co 3 pracownik czuje się do tego uprawniony.

ARiMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARiMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

NADMIERNIE OBCIĄŻONE INSTYTUCJE

- niewiele przeciążony jest jedynie DWP (pracownicy nie czują się przeciążeni, nie pozostają po pracy) i DRR (30% pracowników wydaje się być przeciążona, pracownicy rzadko zostają po pracy).
- stosunkowo najmniej przeciążeni są pracownicy zajmujący się planowaniem, projektami własnymi, a także informacją i promocją;
- w miarę dobre zorganizowanie konkursów i prac mających na celu wybór wniosków – na uwagę zasługuje fakt sukcesywnego ogłaszania konkursów w DRR i LFR, aby z jednej strony skupić w jednym okresie czasu konkursy, a z drugiej, aby następowały one po sobie i nie powodowały przeciążeń.

- generalnie system jest przeciążony;
- najbardziej przeciążone są BZFE i DPI – zarówno kierownictwo, jak i większość pracowników czuje się przeciążona, jednak po pracy pozostają w większości kilka razy w miesiącu – przeciążeni są głównie ilości zadań, odpowiedzialności i natłokiem spraw codziennych;
- LFR i ARiMR wykazują podejście zadaniowe do pracy pracowników, bowiem, pomimo pozostawania po pracy większości pracowników dosyć często, nie czują się oni przeciążeni. Podobnie uważa kierownictwo tych instytucji z tym, że ARiMR ma za mało pracowników (głównie do oceny formalnej wniosków);
- najbardziej zróżnicowanymi instytucjami są DEKS i WUP. Z jednej strony połowa pracowników nie czuje się przeciążona i nie pozostaje po pracy, z drugiej strony druga połowa zostaje po pracy prawie codziennie. Oznaczać to może zły podział zadań pomiędzy stanowiskami, bądź braki kadrowe w pewnych obszarach funkcjonowania instytucji;
- „piłowe” obciążenie pracowników w WUP i DEKS, powodujące przeciążenie jednych pracowników kosztem drugich, spowodowane organizacją konkursów w nieodpowiednich odstępach czasowych;
- najbardziej przeciążeni są pracownicy wykonujące funkcje rejestracji wniosków oraz kontroli i weryfikacji.

ARiMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARiMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

NIEWYKORZYSTANE ZASOBY

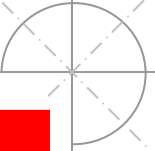
- nie ma w systemie potencjału niewykorzystanego, który w łatwy i efektywny sposób można by zagospodarować w planowanym systemie instytucjonalnym wdrażania.

ARiMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARiMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

BEZPIECZEŃSTWO ŚRODKÓW PUBLICZNYCH I PRAWIDŁOWE ICH WYKORZYSTANIE

- zadania są wykonywane zgodnie z dokumentami programowymi, umowami i porozumieniami oraz zgodnie

- słabe punkty istnieją jedynie w DEKS i są związane z brakiem aktualizacji procedur (również w BZFE) oraz brakiem



SILNE STRONY SYSTEMU	SŁABE STRONY SYSTEMU
-----------------------------	-----------------------------

z procedurami;
wszystkie projekty rekomendowane do dofinansowania, gwarantują osiągnięcie zaplanowanych celów oraz efektywne i racjonalne wykorzystanie środków;
wszyscy projektodawcy, których projekty RKS rekomendował do dofinansowania, będą w stanie zapewnić odpowiednią jakość ich realizacji.

odpowiedniej kontroli i nadzoru realizacji działań, co może prowadzić do zmniejszenia bezpieczeństwa środków publicznych.

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

PRZEJRZYŚĆ PRZYNAWANEJ POMOCY																					
--------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

zapewnienie równego dostępu projektodawców i opinii publicznej do informacji o funduszach strukturalnych;
zasady wyboru projektów zostały wcześniej uzgodnione i są znane Beneficjentom;
zapewniono jasne i jednoznaczne, niedyskryminujące kryteria przyznawania pomocy;
pracownicy przestrzegają kodeksu postępowania etycznego przy przyznawaniu pomocy;
stosowana jest zasada „dwóch par oczu” przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu pomocy (kontrola przez dwie niezależne osoby);
procedura wylaniania ofert jest prosta i transparentna dla Beneficjentów.

kryteria oceny nie są wystarczająco precyzyjne (zostawiają miejsca na subiektywną ocenę oceniającego);
w przypadku rozbieżnej oceny dwóch ekspertów, ocena trzeciego eksperta nie rozstrzyga sporu i nie obiektywizuje oceny;
nie do końca możliwe jest zachowanie całkowitej bezstronności przy ocenie i rekomendowaniu projektów Zarządowi (tych projektów, co do których nie ma podejrzeń o stronniczość);
projektodawcy, których reprezentanci zasiadają w RKS, mają większe szanse na uzyskanie dofinansowania niż inni projektodawcy.

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

ZACHOWANIE ZASADY PARTNERSTWA																					
--------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

partnerzy społeczno-gospodarczy są informowani i konsultowani na etapie programowania;
partnerzy społeczno-gospodarczy biorą udział w procesie wyboru projektów;
partnerzy społeczno-gospodarczy uczestniczą w ciałach doradczych i monitorujących (Komitecie Sterującym i Monitorującym);
partnerzy społeczno-gospodarczy są odbiorcami ewaluacji okresowych i ewaluacji ex-ante i ex-post.

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

ZDOLNOŚĆ JEDNOSTEK DO PRZYGOTOWYWANIA PROJEKTÓW																					
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

zdolność jednostek do przygotowywania projektów jest bardzo wysoka i przede wszystkim wystarczająca;

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

EFEKTYWNOŚĆ I KREATYWNOŚĆ JEDNOSTEK W PRZYGOTOWYWANIU PROJEKTÓW																					
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

większość ekspertów zauważyła poprawę jakości wniosków (lepsze analizy, mniej błędów merytorycznych itp.) w kolejnych rundach aplikacyjnych;
o ile projektodawcy nie potrafią wykorzystać swoich doświadczeń i uczyć się przy ocenie formalnej, o tyle można

w kolejnych rundach aplikacyjnych wskaźniki odrzucanych projektów z obu przyczyn są generalnie coraz wyższe, a nie niższe, jak można by się spodziewać;
nie ma reguły odnośnie uczenia się projektodawców w ocenie formalnej (nie da się wyznaczyć trendu), raz w kolejnym



SILNE STRONY SYSTEMU

wskazać na wysoki poziom umiejętności przygotowania merytorycznego wniosków i umiejętności uczenia się (dotyczy to jednak projektów twardych z priorytetu I i III oraz działania 2.5).

SŁABE STRONY SYSTEMU

konkursie jest więcej odrzuconych projektów, po czym w następnym – mniej; trend spadkowy można zauważyć jedynie w 2 z 22 działań (2.5 i 3.5.1), co można uznać raczej za przypadek niż regułę;
 nie można wyznaczyć trendu również w przypadku oceny merytorycznej – trend spadkowy jest jedynie w działaniach 2.5, 3.1 (drogi), 3.2 (drogi), 3.5.1;

ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE
-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----	-------	------	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	----

Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.

Poniżej znajduje się zbiorcze, syntetyczne zestawienie silnych i słabych stron obecnego systemu instytucjonalnego, gdzie kolor zielony oznacza, że dana cecha jest silną stroną ocenianej instytucji, a czerwony – słabą.

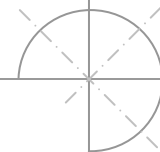
Tabela 3.2.

Zbiorcza analiza SW (silnych i słabych stron) systemu instytucjonalnego.

	SILNE STRONY SYSTEMU											SŁABE STRONY SYSTEMU											
OCENA SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO																							
Instytucja systemu	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	ARIMR	BZFE	DEKS	DPI	DRR	DWP	LFR	WUP	RKS	RKM	PE	
Struktura systemu instytucjonalnego wdrażania	■	■	■	■	■	■	■	■															
Ilość osób zajmujących się wdrażaniem funduszy	■	■			■			■															
Rotacja pracowników				■	■	■	■	■					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Wynagrodzenia												■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Staż pracy w tym doświadczenie we wdrażaniu funduszy unijnych	■	■		■	■	■	■	■			■			■									
Przygotowanie miejsc pracy									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Przygotowanie pracowników do pracy	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■			■									
Zadowolenie z pracy	■	■	■	■	■	■	■	■															
Szkolenia i rozwój personelu																				■			
Jakość i przydatność szkoleń	■	■											■					■	■				■
Efektywność kosztowa działalności systemu			■			■	■	■							■	■					■		
System finansowania i kontroli funduszy strukturalnych	■	■												■	■								
System monitorowania funduszy strukturalnych											■												
System komunikacji wewnątrz systemu																							
System komunikacji z Beneficjentem	■	■	■	■	■	■	■	■															
System informacji o wykorzystaniu funduszy		■			■		■																
OCENA SYSTEMU WDRAŻANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH																							
Wywiązywanie się z planów rzeczowych i harmonogramów				■	■	■	■	■					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Terminowość pracy			■	■	■	■	■					■	■							■			
Liczba odwołań od decyzji, w tym odwołań skutecznych																							
Organizacja pracy			■		■	■	■	■				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Uprawnienia i odpowiedzialność	■				■	■	■	■					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Nadmiernie obciążone instytucje					■	■	■	■													■		
Niewykorzystane zasoby												■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bezpieczeństwo środków publicznych	■			■	■	■	■	■					■	■									
Przejrzystość przyznawanej pomocy	■	■	■	■	■	■	■	■													■		■
Zachowanie zasady partnerstwa									■	■	■												
Zdolność jednostek do przygotowywania projektów																							
Efektywność jednostek w przygotowywaniu projektów																							

Źródło:

opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.



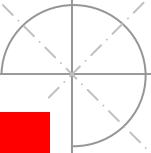
3.1. **Możliwości i zagrożenia wzrostu potencjału instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w latach 2007-2013**

Potrzeba wzrostu potencjału instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych jest wielokrotnie wskazywana w dokumentach nie tylko eksperckich, ale również ministerialnych. Zgodnie z przyjętym przez Komisję Europejską kierunkiem decentralizowania polityki regionalnej państwa, priorytetem staje się poprawa jakości i produktywności sektora publicznego oraz **wzmocnienie potencjału instytucjonalnego**, szczególnie w **regionach słabo rozwiniętych**. Co więcej, budowanie potencjału administracji publicznej na narodowym, regionalnym i lokalnym poziomie w celu poprawy warunków działalności gospodarczej, tworzenia i implementacji polityki, w tym tworzenia prawa, ewaluacji i analizy wpływu polityki na gospodarkę, stałego monitorowania jej oddziaływania, powinno być współfinansowane z funduszy strukturalnych [Community Strategic Guidelines, 2007-2013, s. 10].

Możliwości i zagrożenia wzrostu potencjału instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w latach 2007-2013 przedstawia poniższa tabela. Są tam zawarte również zagrożenia, na jakie może natrafić system wdrażania, które należy wziąć pod uwagę przy konstruowaniu nowego systemu.

Tabela 3.3. Możliwości i zagrożenia wzrostu potencjału instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w latach 2007-2013.

MOŻLIWOŚCI WZROSTU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO	ZAGROŻENIA WZROSTU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO
STRUKTURA SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO WDRAŻANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH	
<ul style="list-style-type: none"> finansowanie programów operacyjnych (w szczególności RPO) przez co najwyżej jeden fundusz strukturalny; prosty i przejrzysty układ działań i instytucji je wdrażających; ujednolicony zakres kompetencji i zadań poszczególnych instytucji, usystematyzowana hierarchia instytucji i poziomów zarządzania; sprawny system bez dublujących się funkcji. 	
IŁOŚĆ OSÓB ZAJMUJĄCYCH SIĘ WDRAŻANIEM FUNDUSZY STRUKTURALNYCH	
	<ul style="list-style-type: none"> może brakować pracowników wykwalifikowanych z doświadczeniem, ponieważ instytucje w okresie ostatniego roku nie doświadczyły znacniejszego przyrostu poziomu zatrudnienia – może to uniemożliwić szybki wzrost potencjału w kolejnych latach.



MOŻLIWOŚCI WZROSTU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO

ZAGROŻENIA WZROSTU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO

ROTACJA PRACOWNIKÓW

trend rotacji może się zwiększać w momencie, kiedy na rynku pojawi się większa liczba prywatnych firm doradczych, działających na rynku projektów unijnych – wyszkoleni pracownicy, z coraz większym doświadczeniem we wdrażaniu funduszy, będą coraz częściej przechodzić do sektora prywatnego.

WYNAGRODZENIA

szansą na wzrost konkurencyjności wynagrodzeń na rynku jest wzrost zarobków o 1 tys.-2 tys. zł brutto (tak uważa 36% pracowników), o 0,5-1 tys. (31%), o 0,2-0,5 tys. zł (18%), o ponad 2 tys. zł (15%);
w ustawie budżetowej na 2006 r przewidziano zwiększenie środków na wynagrodzenia i nowe etaty refundowane w 75% ze środków pomocy technicznej – pozwoli to na bieżącą poprawę sytuacji kadrowej, jednak wciąż potrzebne będą kompleksowe rozwiązania o charakterze systemowym.

ZAKRES WYKONYWANYCH DZIAŁAŃ I PODZIAŁ FUNKCJI

wprowadzenie funkcji mentora projektu w IW, który opiekowałby się konkretnym projektem i kontaktował jako jedyny z projektodawcą – zmniejszyłoby to dezorientację i poczucie, że nikt w IW nie „opiekuje” się jego projektem.

PRZYGOTOWANIE MIEJSC PRACY

brak odpowiedniej powierzchni biurowej, jak również w mniejszym stopniu – brak odpowiedniej ilości urzędzeń, sprzętu i umeblowania u pracowników może być przeszkodą w dalszym wzroście potencjału instytucjonalnego.

PRZYGOTOWANIE PRACOWNIKÓW DO PRACY

większe instytucje mają możliwość gromadzenia i dyfuzji wiedzy między pracownikami, którzy pozostają w instytucji; utrata kompetencji przez całą instytucję jest dużo trudniejsza, z uwagi na fakt, iż rotacja w ujęciu procentowym nigdy nie doświadczy dużej instytucji w takim samym stopniu jak małej.

małe, autonomiczne instytucje (wdrażające niewielką część programu bądź jedno Działanie) są narażone na szybką utratę kompetencji, albowiem odejście jedynie kilku osób (a w ujęciu całej instytucji – większej części pracowników) zabiera instytucji wiedzę odnośnie realizowanych zadań, odpowiednie przygotowanie do nich, a także doświadczenie praktyczne.

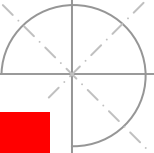
ZADOWOLENIE Z PRACY

możliwość wzrostu zadowolenia z pracy, wśród pracowników pracujących przy zadaniach związanych z realizacją projektów – finansach i budżetowaniu, kontroli i weryfikacji, sprawozdawczości i monitorowaniu (w drodze eliminacji: biurokracji, powtarzalności i rutyny zadań, a także niepewności co do poprawności wykonywanych czynności);
mimo dużego niezadowolenia z zarobków pracowników systemu, pracownicy są zadowoleni z samej pracy, czują satysfakcję z wykonywanych zadań, są przekonani, że pracodawca w pełni wykorzystuje ich kompetencje; są dumni z tego, że pracują przy wdrażaniu funduszy strukturalnych.

SZKOLENIA I ROZWÓJ PERSONELU

istnieje korelacja pomiędzy badaniem potrzeb szkoleniowych i zadowoleniem z jakości i poziomu szkoleń;

brakuje zainteresowania IW kursami językowymi, studiami podyplomowymi, a przede wszystkim stażami i wizytami



MOŻLIWOŚCI WZROSTU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO

- nie widać związku z wykorzystywaniem wiedzy zdobytej na szkoleniach w codziennej pracy, a badaniem potrzeb, czy jakością i poziomem szkolenia;
- wprowadzenie okresowych szkoleń dla ekspertów, na których oprócz aktualizacji wiedzy, eksperci z różnych paneli mogliby wymieniać poglądy i doświadczenia.

ZAGROŻENIA WZROSTU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO

- studyjnymi. Te dwa ostatnie rodzaje kształcenia należy uznać za najbardziej wartościowe, a są one najbardziej zaniebywane;
- nie bada się potrzeb szkoleniowych w instytucjach systemu, dlatego poziom i jakość szkoleń w małym stopniu odpowiada potrzebom pracowników – w instytucjach brakuje planów rozwojowych dla pracowników, brakuje myślenia strategicznego o pracownikach tak, aby spełniać ich długofalowe potrzeby szkoleniowe.

EFEKTYWNOŚĆ KOSZTOWA DZIAŁALNOŚCI SYSTEMU INSTYTUCJONALNEGO

- niska efektywność kosztowa działalności powinna skłonić instytucje do stworzenia prostych narzędzi informatycznych, umożliwiających monitorowanie procesów zachodzących w instytucjach, co umożliwiłoby lepszą organizację pracy i monitorowanie na bieżąco (przy pełnych i wiarygodnych danych – zbieranych od podstaw w tym celu) każdego procesu;
- należy dążyć do zmniejszenia czasochłonności bądź kosztochłonności procedur poprzez:
 - wzrost efektywności gospodarowania czasem w instytucjach;
 - skrócenie czasu oceny poprzez uproszczenie procedur, np. organizacja preselekcji wniosków na poziomie powiatu (zmniejszenie liczby składanych wniosków), składanie wniosków w postaci fiszek i oświadczeń (skrócenie czasu sprawdzania dużej liczby wniosków), gromadzenie załączników i sprawdzanie ich poprawności dopiero przed podpisaniem umowy o dofinansowanie projektów (brak dublowania zadań, sprawdzania załączników po przyjęciu wniosków i przed podpisaniem umowy, przynajmniej w przypadku I i III priorytetu ZPORR);
 - podążanie w obu kierunkach – lepszej organizacji pracy w instytucjach i uproszczenia procedur;
- ilość wniosków przypadająca rocznie na 1 pracownika nie powinna być niższa niż 40, natomiast limit górny jest trudny do określenia – w wariancie idealnym wynosi ponad 200. Jest on oczywiście zależny od specyfiki instytucji i składanych wniosków;
- szansą dla systemu mogłaby być koncentracja wdrażania działań w jednej instytucji. Przemawia za tym kilka argumentów:
 - jest większa ilość pracowników, która w miarę potrzeby może wspomóc zbyt obciążone procesy w instytucji;
 - jest większa możliwość wymiany pracowników między wdrażanymi Działaniami;
 - jest większa kontrola nad ogłaszanymi konkursami, dzięki czemu jest możliwość lepszego rozłożenia w czasie obciążeń pojawiających się przy różnych procesach wdrażania;
 - jest większa możliwość optymalizacji kosztów i wzrostu efektywności kosztowej z uwagi na szybki i skuteczny monitoring zachodzących w organizacji procesów;

MOŻLIWOŚCI WZROSTU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO

aby można było porównywać wyniki badań z jednej instytucji z innymi instytucjami (w celu np. lokalizowania wąskich gardeł systemu), musi zostać stworzony system wymiany, zbierania i analizowania informacji, w postaci **centrum analiz strategicznych**, najlepiej przy najwyższej w hierarchii instytucji systemu wdrażania funduszy strukturalnych.

ZAGROŻENIA WZROSTU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO

PROCES PLANOWANIA STRATEGICZNEGO

Grupa pracowników DRR ds. programowania operacyjnego i strategicznego na lata 2007-2013 jest najbardziej kompetentna i doświadczona w procesie planowania strategicznego w województwie lubelskim. Należy zatem na jej bazie utworzyć w nowym okresie planowania wydział zajmujący się oceną i ewaluacją samego RPO, a przede wszystkim wydział zajmujący się oceną, ewaluacją i aktualizacją całej polityki regionalnej realizowanej za pomocą wszystkich środków zewnętrznych (krajowych i unijnych), w postaci wspomnianego wyżej **centrum analiz strategicznych**.

SYSTEM FINANSOWANIA I KONTROLI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

usprawnienie weryfikacji wniosków o płatność poprzez:

- określenie szczegółowych terminów na jednokrotne sprawdzenie wniosku o płatność (od złożenia wniosku do przekazania pisma o poprawkach do Beneficjenta);
- określenie terminu dla Beneficjenta na wniesienie poprawek lub dodatkowych wyjaśnień;
- zapewnienie, że błędy i niejasności wskazane w pierwszym piśmie są ostateczne;
- umożliwienie wcześniejszego aplikowania o kolejną transzę (nie dopiero po wydaniu 80% dotychczasowych transz);

rozdzielenie funkcji kontroli finansowej od funkcji przekazywania środków finansowych Beneficjentom / IW;

zmiana procedur kontrolnych kontroli dokumentów finansowych Beneficjentów – złożenie wniosku o płatność bez załączników i rozpoczęcie w tym momencie odrębnej kontroli finansowej prowadzonej bezpośrednio u Beneficjenta, na wzór kontroli skarbowej, co ograniczy z jednej strony ilość niepotrzebnych dokumentów kopiowanych, dostarczanych do IW i tam archiwizowanych, z drugiej zmniejszy diametralnie czas kontroli.

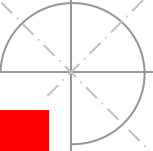
SYSTEM MONITOROWANIA FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

należy zmniejszyć ilość sprawozdań, wypełnianych nawet z tygodniową częstotliwością, ponieważ czasami kumulują się one w takim stopniu, że niektóre instytucje zajmują się jedynie pisaniem sprawozdań;

należy zmniejszyć ilość informacji w sprawozdaniach, ponieważ większość informacji będzie dostępna z poziomu SIMIK, natomiast część informacji, zdaniem autora, jest niepotrzebna, ponieważ nic nie wnosi do tematu (jest zbyt

różnorodność stosowanych narzędzi informatycznych (oraz aplikacjach) do magazynowania danych dla SIMIK spowoduje znaczne rozproszenie danych i uniemożliwi szybką i wiarygodną agregację informacji na wyższym poziomie;

brak kontroli nad tym co się dzieje w aplikacjach (brak automatycznej weryfikacji danych wprowadzanych) powoduje często błędy, a przez to niewiarygodne analizy i raporty.



MOŻLIWOŚCI WZROSTU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO

ZAGROŻENIA WZROSTU POTENCJAŁU INSTYTUCJONALNEGO

ogólnikowa).

SYSTEM KOMUNIKACJI WEWNĄTRZ SYSTEMU

- stworzenie systemu umożliwiającego zapoznanie się wszystkich instytucji wdrażających z odpowiedziami IZ na pytania różnych instytucji, również tych z innych regionów (tworzenie swoistego banku wiedzy);
- stworzenie dobrze funkcjonującego systemowego rozwiązania, umożliwiającego dyfuzję wiedzy, wymianę opinii, sugestii i wniosków pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie, co będzie sprzyjać tworzeniu profesjonalnego korpusu urzędników, którzy nie będą musieli uczyć się na własnych błędach i wyciągać wnioski jedynie ze swoich doświadczeń.

Źródło: *opracowanie własne na podstawie wyników badań własnych.*



3.2. **Możliwości i zagrożenia wzrostu efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013**

Możliwości i zagrożenia wzrostu efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 zostały określone na bazie przeprowadzonych badań systemu i zebrane w poniższej tabeli:

Tabela 3.4. Możliwości i zagrożenia wzrostu efektywności i skuteczności systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013

MOŻLIWOŚCI WZROSTU EFEKTYWNOŚCI I SKUTECZNOŚCI	ZAGROŻENIA WZROSTU EFEKTYWNOŚCI I SKUTECZNOŚCI
WYWIĄZYWANIE SIĘ Z PLANÓW RZECZOWYCH I HARMONOGRAMÓW	
<p>jest możliwość skrócenia czasu oceny formalnej wniosku – największe oszczędności czasowe są widoczne w Działaniach wdrażanych przez DRR, jednakże w tym przypadku mamy do czynienia również z najdłuższymi terminami proceduralnymi. Oznaczać to może, że terminy te zostały przesadnie wydłużone, co potwierdziła analiza efektywności kosztowej oceny formalnej (gdzie 1 pracownik DRR oceniał najwięcej wniosków dziennie).</p>	<p>ocena formalna wykonywana w ZPORR podąża w stronę oceny technicznej, bowiem oprócz zwykłego sprawdzania obecności kompletu dokumentów, sprawdzana jest ich jakość, spójność i zgodność. Stąd ocena formalna trwa tak długo i pochłania znaczną ilość pieniędzy.</p>
ORGANIZACJA PRACY	
<p>procedury są w większości narzucane z góry przez IZ, niemniej jednak ich adekwatność do skali działań jest tworzona na poziomie instytucji. Jest to zatem pole do rozmów z pracownikami odnośnie szukania złotego środka pomiędzy wymogami IZ oraz skali i wyzwani realizowanych przez instytucję.</p>	<p>pracownicy BZFE, DPI, WUP i ARiMR mają poczucie, że wykonują zadania spoza zakresu ich obowiązków, dlatego należałoby powziąć stosowne kroki w kierunku albo doprecyzowania opisów stanowisk, albo rozszerzenia zakresu obowiązków (jeżeli dodatkowe obowiązki są naturalną konsekwencją procesu działań instytucji), albo tak rozdzielać zadania, aby otrzymywali je odpowiedni pracownicy;</p> <p>dobra organizacja pracy i idący za nią dobry podział zadań w badaniach jest sprawą subiektywną, jednak, mając na uwadze efektywność wykorzystania potencjału, należy stwierdzić, iż w powyższych instytucjach potencjał nie do końca jest dobrze wykorzystany.</p>

Wiele z rozwiązań rozwijających potencjał instytucjonalny, zaproponowanych w poprzednim podrozdziale, będzie również powodować wzrost efektywności i skuteczności systemu, dlatego niecelowe jest powielanie ich w tym miejscu.

3.3. Propozycje wewnętrznych i systemowych zmian w systemie instytucjonalnym województwa lubelskiego

Na bazie przeprowadzonych badań systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim, jak również na bazie ekspertyz i dokumentów ministerialnych, można wskazać wiele problemów, które uniemożliwiają sprawne funkcjonowanie systemu. Wynikają z nich propozycje wewnętrznych i systemowych zmian w systemie instytucjonalnym, które mają charakter egzogeniczny (niezależny od samorządu województwa) oraz endogeniczny (możliwy do przeprowadzenia przez samorząd we własnym zakresie). W poniższej tabeli zebrane są najważniejsze z nich:

Tabela 3.5. Problemy i propozycje ich rozwiązania w zakresie wewnętrznych i systemowych zmian w systemie instytucjonalnym województwa lubelskiego.

Problemy		Propozycje zmian	
<i>na szczeblu krajowym</i>		<i>na szczeblu krajowym</i>	
1.	Niski poziom dochodów własnych samorządu wojewódzkiego – możliwość nie zapewnienia odpowiedniego poziomu współfinansowania środków UE.	Przeprowadzenie reformy finansów publicznych – możliwość samodzielnego współfinansowania przez Województwo RPO poprzez stworzenie systemu dochodów własnych, zwiększanie poziomu wydatków publicznych, przeznaczonych na działania rozwojowe zgodne z celami NSRO.	
2.	Brak koordynacji przez samorząd – na gruncie polityki regionalnej – przedsięwzięć podejmowanych na terenie województwa przez poszczególne resorty, agencje i fundusze celowe.	Zespolenie z samorządem województwa agencji i funduszy w województwie wydających jakiegokolwiek środki na jego rozwój społeczno-gospodarczy.	
3.	Zbyt ogólnie określone w regulacjach prawnych rola i zadania samorządu województwa w zakresie programowania rozwoju (brakuje precyzji w opisie, kto i w jakim trybie realizuje te zadania, jak wygląda instytucjonalizacja programów rozwoju oraz kto odpowiada za opracowanie procedur itd., brakuje zasad wzajemnych relacji w ramach współpracy regionalnej itp.).	Doprecyzowanie funkcji samorządu wojewódzkiego oraz wojewody i administracji centralnej w sferze wdrażania funduszy strukturalnych i szerzej – programowania rozwoju regionalnego, tak, aby: samorząd województwa przejął funkcje polityczne i merytoryczne związane z określeniem strategii, wyborem celów interwencji, jej priorytetów oraz kryteriów udzielania pomocy; wojewoda spełniał funkcje płatnicze; administracja centralna spełniała jedynie funkcje koordynacyjne pomiędzy poszczególnymi programami operacyjnymi oraz nadzoru i kontroli sprawowanej z poziomu krajowego.	
4.	Upolitycznienie i brak stabilności w urzędniczej części administracji samorządowej, uniemożliwiający budowanie administracyjnych	Uchwalenie ustawy o pracownikach samorządowych – oddzielenie stanowisk politycznych od stanowisk urzędniczych oraz	

	zdolności do sprawnego przygotowywania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji realizacji RPO.	stworzenie profesjonalnego korpusu urzędników samorządowych.
5.	Brak możliwości programowania i realizowania polityki regionalnej przez samorząd – w pełni na własną odpowiedzialność i na własny rachunek, mimo formalnej ustawowej odpowiedzialności za prowadzenie działań rozwojowych na poziomie województwa (<i>samorząd jest zmuszony do szukania kompromisów z wieloma uczestnikami gry o rozwój w związku z koniecznością stosowania zasad: partnerstwa, zapewnienia współfinansowania i montażu finansowego w horyzoncie wieloletnim oraz subsydiarności</i>).	Wzmocnienie kompetencji samorządu i podział odpowiedzialności za realizację zadań publicznych między szczeblami samorządu terytorialnego - województwem, powiatem i gminą - w taki sposób, aby rolę wiodącą obejmował samorząd województwa, a jednocześnie zapewniał dobrą i partnerską współpracę w ramach przygotowania i realizacji RPO.
6.	Jednoroczne programowanie budżetowe utrudniające realizację wieloletnich projektów strategicznych dla województwa.	Stworzenie podstaw prawnych dla wieloletniego programowania budżetowego, zgodnego z programowaniem obowiązującym w UE.
	na szczeblu regionalnym	na szczeblu regionalnym
7.	Zbytnie skomplikowanie systemu wdrażania, różny podział kompetencji, brak przejrzystości systemu dla Beneficjentów.	Stworzenie jasnego, przejrzystego i prostego systemu wdrażania RPO z jasno zarysowanymi kompetencjami poszczególnych instytucji.
8.	Brak kompleksowego podejścia do RPO, obejmującego jedynie projekty inwestycyjne finansowane z EFRR.	Stworzenie Departamentu ds. EFS w UMWL lub ścisła współpraca i wymiana informacji z Instytucją odpowiedzialną za wdrożenie EFS w województwie (np. WUP).
9.	Brak instrumentów umożliwiających analizę i ocenę polityki gospodarczej na szczeblu regionalnym (brak gromadzenia i agregacji danych dotyczących różnych instrumentów rozwoju regionalnego w jednym miejscu powoduje trudności w ocenie ich wpływu na rozwój regionu).	Wdrożenie regionalnego modelu HERMIN Opracowanie narzędzi i rozwiązań prawnych umożliwiających gromadzenie wszystkich danych regionalnych w jednym miejscu (systemie instytucji).
10.	Przeciążenie instytucji zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych.	Lepsza organizacja pracy w instytucjach, zatrudnienie nowych pracowników według algorytmu ilości obsługiwanych projektów (nie na zasadzie planowania ilości pracowników w projekcie pomocy technicznej, a w zależności od ilości złożonych i przyjętych do realizacji projektów).
11.	Przeciążenie pracowników pracą i okresowa praca po godzinach.	Rewizja podziału obowiązków pomiędzy pracownikami i doposażenie pracowników najbardziej zapracowanych Zmniejszenie ilości dokumentów związanych z realizacją projektu, monitoringiem i kontrolą Likwidacja niepotrzebnych i powtarzających się informacji w sprawozdawczości Rezygnacja z kopiowania dokumentów i ich sprawdzania w Instytucji (pełne kontrole finansowe na miejscu u Beneficjenta na wzór kontroli skarbowej).

12. Niezadowolenie z zarobków i rotacja pracowników.

Zapewnienie stabilności zatrudnienia poprzez nowe zasady wynagradzania i motywacji (np. wynagrodzenia kafeteryjne, premie, dodatki, zróżnicowanie wynagrodzeń w stosunku do wynagrodzeń zwykłych urzędników).

13. Brak systemu szkoleniowego odpowiadającego na potrzeby pracowników | brak planu rozwoju zawodowego pracowników.

Stworzenie systemu szkoleniowego w instytucjach wdrażania, większy nacisk na studia podyplomowe i wizyty studyjne; przygotowanie planów rozwoju zawodowego, badanie potrzeb szkoleniowych wśród pracowników itp.

Źródło:

opracowanie własne na podstawie [Działania Zmierzające do..., s. 3-6] oraz badań własnych



4. Optymalny model instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 dla województwa lubelskiego

4.1. Założenia programowe modelu

Regiony, które mogą korzystać z pomocy funduszy strukturalnych w ramach celu „Konwergencja”, to regiony poziomu NUTS 2⁴, których PKB per capita (mierzony parytetem siły nabywczej i liczony na bazie danych Wspólnoty za ostatnie trzy dostępne lata) jest niższy niż 75% wartości średniej dla całej Wspólnoty [Commission of the European Communities, 2004, s. 24]. Wszystkie regiony Polski spełniają ten warunek.

Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, programy operacyjne w ramach celu „Konwergencja” powinny być realizowane na odpowiednim poziomie geograficznym, co najmniej na poziomie regionu NUTS 2 [Commission of the European Communities, 2004, s. 38]. Oznacza to, że odpowiednie programy operacyjne mogą być wdrażane albo na poziomie kraju, albo na poziomie regionów (województw).

I tak, zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia 2007-2013 (NSRO)⁵, będą one wdrażane przy pomocy Programów Operacyjnych (PO), zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz przy pomocy

⁴ NUTS (skrót od fr. *Nomenclature des Unites Territoriales Statistique*, ang. *Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) – zgodnie z *Regulacją Parlamentu i Rady Europejskiej (EC) No 1059/2003 z dnia 26 maja 2003 r.* statystyczne jednostki terytorialne wprowadzone w UE w 1988 r., do celów realizacji polityki regionalnej. Wyróżniono 5 poziomów NUTS, z których najważniejsze są NUTS 2 oraz NUTS 3. Na poziomie NUTS 2 wspierane są obszary problemowe o niskim poziomie rozwoju, a na poziomie NUTS 3 - obszary wymagające restrukturyzacji oraz regiony przygraniczne. Na terytorium Polski jednostki NUTS wyglądają następująco (w nawiasie liczba jednostek): **NUTS 1** - kraj (1) lub w innym ujęciu 6 - regionów, **NUTS 2** - województwa (16), **NUTS 3** - podregiony (zgrupowanie kilku powiatów) (44), **NUTS 4** - powiaty i miasta na prawach powiatu (308 + 65), **NUTS 5** - gminy (2489). Źródło: <http://pl.wikipedia.org/wiki/NUTS>

⁵ **Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia** wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (NSRO) stanowią podstawę do programowania interwencji EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności, są dokumentem określającym działania o charakterze rozwojowym, jakie Rząd polski zamierza podjąć w latach 2007-2013 w zakresie promowania trwałego wzrostu gospodarczego, wzrostu konkurencyjności oraz wzrostu zatrudnienia. NSRO służą jednocześnie zapewnieniu skutecznej pomocy na rzecz regionów i grup społecznie zmarginalizowanych oraz pomocy w restrukturyzacji sektorów i regionów problemowych.

Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), zarządzanych przez Zarządy poszczególnych województw [NSRO, s. 96].

Zestawienie planowanych programów operacyjnych, zarządzanych i wdrażanych na poziomie regionów, podaje poniższa tabela:

Tabela 4.1. Instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi według NSRO 2007-2013.

Program operacyjny	Instytucja Zarządzająca	Instytucje Pośredniczące
Regionalne Programy Operacyjne	Zarząd Województwa	
Rozwój województw Polski Wschodniej	Minister Rozwoju Regionalnego	Zarządy Województw
Programy Operacyjne Europejskiej Współpracy Terytorialnej	Minister Rozwoju Regionalnego	Zarządy Województw
Kapitał ludzki	Minister Rozwoju Regionalnego	Minister Pracy i Polityki Społecznej Minister Edukacji Narodowej i Nauki Minister Spraw Wewnętrznych i Adm. Zarządy Województw
Infrastruktura rozwoju	Minister Rozwoju Regionalnego	Minister Transportu i Budownictwa Minister Środowiska Minister Gospodarki Minister Zdrowia Minister Edukacji i Nauki Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
Konkurencyjna gospodarka	Minister Rozwoju Regionalnego	Minister Gospodarki Minister Edukacji i Nauki Minister Spraw Wewnętrznych i Adm.
Pomoc techniczna	Minister Rozwoju Regionalnego	

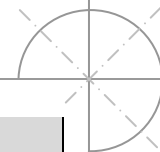
Źródło: [NSRO, s. 110-111].

W związku z powyższym zestawieniem, do szczegółowych zadań instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 dla województwa lubelskiego będzie należało przede wszystkim [UMWL DRR, s. 3-4]:

1. Przygotowanie RPO oraz systemu jego zarządzania i wdrażania.

Zgodnie z zasadą decentralizacji, samorząd województwa będzie pełnić funkcję IZ RPO, co będzie się wiązać ze **zwiększeniem ilości zadań związanych z obsługą funduszy**.

Niesie to za sobą konieczność intensywnych przygotowań do tych **zmian zarówno kadrowych, jak i instytucjonalnych**, zgodnie z wnioskami z badań oceny potencjału instytucjonalnego systemu wdrażania.



2. Opracowanie i wdrażanie Programu dla Polski Wschodniej.

Opracowanie i skuteczne wdrożenie tego pionierskiego w swoim charakterze Programu jest olbrzymim wyzwaniem tak dla regionu jak i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, które będzie odpowiedzialne za jego zarządzanie. Jego realizacja wymagać będzie podjęcia wielu spójnych ze sobą działań, zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową wszystkich szczebli. W ramach tego programu dla Województwa Lubelskiego planowana jest alokacja w wysokości ok. 400 mln. EUR. Przewidywane obszary priorytetowe programu to: innowacje i rozwój przedsiębiorczości, wsparcie rozwoju potencjalnych metropolii oraz duże projekty sieciowe z zakresu międzywojewódzkich sieci drogowych.

3. Udział we wdrożeniu programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej

Silną stroną samorządu województwa w aspekcie przyszłego wdrażania programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej jest dotychczasowe doświadczenie wynikające z udziału m.in. we wdrażaniu programu Interreg.

Ze względu na zwiększającą się rolę programów współpracy terytorialnej, spodziewane są znaczące zmiany w sposobie ich wdrażania.

W ramach współpracy transnarodowej (obecny Interreg III B) jednym z głównych kierunków działań powinna być poprawa dostępności komunikacyjnej obszaru (poprzez wykreowanie korytarzy transportowych w układzie północ-południe Europy). Postuluje się również przesunięcie części środków z programów współpracy międzyregionalnej (obecny Interreg IIIC) na współpracę transgraniczną oraz w procesie kontroli przekazanie audytu pierwszego stopnia na poziom regionu (np. do Urzędu Marszałkowskiego lub Urzędu Wojewódzkiego).

4. Udział w opracowaniu i częściowej realizacji SPO

Rozwój obszarów wiejskich⁶, konkurencyjna gospodarka, infrastruktura rozwoju i kapitał ludzki to sektorowe programy operacyjne, które będą komplementarne w stosunku do RPO. System wdrażania poszczególnych SPO nie jest jeszcze znany, z pewnością jednak niektóre z działań będą wdrażane regionalnie przez samorząd, albo wyznaczone będą jednostki pełniące funkcję IW. Wiadomo już, że najbardziej zregionalizowany będzie SPO Rozwój obszarów wiejskich.

⁶ Działania dotyczące sektorów rolnictwa (oraz rybołówstwa) zostały wyłączone z zakresu interwencji instrumentów finansowych polityki spójności. Tym samym podstawą interwencji finansowej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej będzie rozporządzenie Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – Rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z dn. 20 września 2005 r., Dz. Urz. UE L 277/1 z dn. 21.10.2005 r.

Według ostatnich założeń do zmian Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, samorząd województwa będzie także zaangażowany we wdrażanie 70% SPO Kapitał ludzki.

Na podstawie dokumentów strategicznych, dostępnych w okresie przygotowywania niniejszego opracowania, można rozpiąć dosyć szczegółowo priorytety i działania wdrażane przez poszczególnych aktorów systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w okresie 2007-2013.

Tabela 4.2. Szczegółowe działania wdrażane przez poszczególnych aktorów systemu w przyszłym okresie planowania.

Instytucja	Planowane, możliwe do realizacji zadania
Urząd Wojewódzki	zadania instytucji certyfikującej w ramach RPO; dokonywanie płatności na polecenie IZ RPO
Zarząd Województwa	<p>Instytucja Zarządzająca RPO</p> <p>Instytucja Wdrażająca RPO (część działań):</p> <ul style="list-style-type: none"> Inicjatywy lokalne w zakresie zatrudnienia i rozwoju oraz wsparcie dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy, Środowisko, Zapobieganie i zwalczanie zagrożeń przyrodniczych i technologicznych, Turystyka, Inwestycje w kulturę, Inwestycje w transport, Inwestycje energetyczne, Inwestycje w kształcenie (zwłaszcza zawodowe), Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia oraz w infrastrukturę społeczną Społeczeństwo informacyjne; Badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacje i przedsiębiorczość; <p>Instytucja Wdrażająca PO Rozwoju Województw Polski Wschodniej:</p> <ul style="list-style-type: none"> Wsparcie rozwoju potencjalnych metropolii oraz miast wojewódzkich i powiatowych Polski Wschodniej; Duże projekty sieciowe z zakresu międzywojewódzkich sieci drogowych; Innowacje i rozwój przedsiębiorczości <p>Instytucja Wdrażająca PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej:</p> <ul style="list-style-type: none"> Programy współpracy przygranicznej; Programy współpracy transnarodowej; Programy współpracy międzyregionalnej; <p>Instytucja Wdrażająca PO Kapitał Ludzki:</p> <ul style="list-style-type: none"> Społeczeństwo oparte na wiedzy Rynek pracy otwarty dla wszystkich Wykształcenie i kompetencje na obszarach wiejskich Podniesienie dostępu do edukacji, wzrostu kompetencji i adaptacyjności kadr na obszarze Polski wschodniej <p>Agencja Płatnicza w ramach PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> Działanie 1.7. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa Działanie 3.4. Odnowa i rozwój wsi <p>Instytucja Zarządzająca w zakresie selekcji projektów i Agencja Płatnicza PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> Oś 4: Leader: wzmocnienie inicjatywy oddolnej, wymiany najlepszych praktyk i aktywizacji społeczności obszarów wiejskich
ARiMR	<p>Agencja Płatnicza (AP) w ramach PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> oś 1 (gospodarcza): wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego oś 2 (środowiskowa): poprawa stanu środowiska i krajobrazu oś 3 (społeczna): podniesienie jakości życia na obszarach wiejskich i dywersyfikacja ekonomiczna obszarów wiejskich oś 4: Leader (delegowane)

Źródło:

opracowanie autorskie na podstawie [NSRO, s. 96-100; Propozycja układu programów, s. 1-3; PO ROW na lata 2007-2013, s. 77-111]

Zgodnie z powyższym zestawieniem, stałe w zaplanowanym podziale wydają się być zadania Urzędu Wojewódzkiego oraz ARiMR z uwagi na odpowiednie zapisy w dokumentach programowych. Zadania Zarządu Województwa będą zlecane odpowiednim instytucjom i tego będą dotyczyć proponowane warianty systemu.

Powyższe zadania powinny się znaleźć w proponowanym modelu instytucjonalnego systemu wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 dla województwa lubelskiego.

Dodatkowo, bezpośrednio poza systemem, zlokalizowane będą komórki odpowiedzialne za monitoring rozwoju regionalnego – strategii rozwoju, kontraktu regionalnego itp.

Warto jest zatem na początek przeanalizować system instytucjonalny Regionalnego Programu Operacyjnego [RPO dla województwa lubelskiego, 2006, s. 63-74] – jako najbardziej rozbudowany system w przyszłym okresie – na bazie istniejącej propozycji dokumentu programowego.

Podział zadań na poziom krajowy i regionalny wydaje się być na pierwszy rzut oka zgodny z ogólnym kierunkiem politycznym w Unii Europejskiej, na bazie którego podjęto decyzję o **decentralizacji systemu zarządzania funduszami strukturalnymi w Polsce**. Decentralizacja ma w głównej mierze polegać na przeniesieniu odpowiedzialności za zarządzanie RPO na poziom regionalny. Są tu jednak pewne zastrzeżenia wskazane w punkcie 3.3 dotyczące uregulowań prawnych i braku precyzyjnego podziału kompetencji samorządu województwa, wojewody i administracji centralnej, a także przeniesieniu zarządzania finansami publicznymi do regionów.

Tabela 4.3. System instytucjonalny Regionalnego Programu Operacyjnego wg RPO dla województwa lubelskiego.

Proces	Poziom krajowy				regionalny			
	Instytucja	Zarządzająca NSRO	Zarządzająca Programami Horyzontalnymi	Koordynująca RPO w Polsce	Zarządzająca RPO dla województwa lubelskiego	Pośrednicząca	Wdrażająca	Regionalny Komitet Sterujący (RKS)
Program Operacyjny	Przygotowanie			współpraca przy RPO i negocjacje z KE	przygotowanie RPO i negocjacje z KE		wdrażanie działań w ramach RPO	
	Koordinacja		na poziomie programów horyzontalnych	RPO na poziomie kraju				
	administracja i zarządzanie realizacją			zapewnienie jednolitego systemu zarządzania RPO	efektywne i prawidłowe zarządzanie i wdrażanie RPO	zarządzanie i wdrażanie działania RPO		
	System finansowy		utworzenie jednolitego systemu przepływów finansowych	zapewnienie prawidłowości wykorzystania środków RPO	wewnętrzna kontrola wydatkowania środków finansowych			
	Monitorowanie			zapewnienie jednolitego systemu monitorowania RPO	kierowanie Komitetem Sterującym i Monitorującym RPO	monitorowanie działania RPO		
	Sprawozdawczość	Raporty z wdrażania do KE	utworzenie systemu sprawozdawczości	z przepływów finansowych z IZRPO do IZNPR raporty z realizacji RPO z IZRPO do KE o dużych projektach do KE	przygotowywanie oraz przekazywanie IKRPO sprawozdań okresowych, rocznych i końcowych nt postępów realizacji RPO o dużych projektach do ich oceny do IKRPO			
	Ewaluacja		utworzenie systemu ewaluacji	zapewnienie jednolitego systemu oceny RPO	zapewnienie przeprowadzenia oceny RPO	Ocena działania RPO		
	Kontrola i audyt		utworzenie jednolitego systemu kontroli i audytu	zapewnienie jednolitego systemu kontroli RPO ustanowienie procedur audytu	zapewnienie prawidłowego przechowywania dokumentów związanych z wydatkami i audytem	Kontrola finansów działania RPO		
	Certyfikacja		utworzenie jednolitego systemu certyfikacji	pełnienie funkcji jednostki certyfikującej	zapewnienie prawidłowości procesu certyfikacji			
	System prawny: zapewnienie zgodności			działań RPO z krajowymi i unijnymi politykami	działań RPO z krajowymi i unijnymi politykami z wymogami informowania i publikowania			

Proces	Poziom krajowy				regionalny			
	Instytucja	Zarządzająca NSRO	Zarządzająca Programami Horizontalnymi	Koordynująca RPO w Polsce	Zarządzająca RPO dla województwa lubelskiego	Pośrednicząca	Wdrażająca	Regionalny Komitet Sterujący (RKS)
Projekt	Wybór			zapewnienie stosowania jednolitych ogólnych kryteriów wyboru	przygotowanie jednolitych ogólnych kryteriów wyboru projektów przygotowanie szczegółowych kryteriów wyboru zapewnienie prawidłowości wyboru zgodnie z ustalonymi kryteriami	stosowanie ustalonych kryteriów wyboru Beneficjentów	przyjmowanie oraz ocenianie wniosków o dofinansowanie zawieranie umów o dofinansowanie realizacji projektów	opiniowanie i rekomendowanie IW wyboru projektów powoływanie komisji ds. oceny merytorycznej projektów
	Koordinacja administracja i zarządzanie realizacją							
	System finansowy			zapewnienie jednolitych kategorii kosztów kwalifikowanych	zapewnienie istnienia systemu przechowywania rejestrów księgowych i zarządzania finansowego zapewnienie posiadania przez IWRPO osobnych systemów księgowania i kodeksu		dokonywanie refundacji poniesionych kwalifikowanych i zweryfikowanych wydatków odbiorcom pomocy	
	Monitorowanie				zapewnienie istnienia systemu monitoringu		monitorowanie realizacji projektów	
	Sprawozdawczość							
	Ewaluacja					zapewnienie istnienia systemu oceny		
	Kontrola i audyt					zapewnienie istnienia systemu kontroli		kontrolowanie sposobu wykorzystania dofinansowania
	Certyfikacja							
System prawny: zapewnienie zgodności					projektów z zasadami krajowymi i unijnymi		projektów z politykami unijnymi i zasadami pomocy publicznej	

Źródło:

opracowanie własne na podstawie [RPO, s. 84-87].



Po dokładnym przyjrzeniu się systemowi instytucjonalnego widać, iż brak klarownego podziału kompetencji (o którym mowa wyżej) da się zauważyć również w tym przypadku (chodzi szczególnie o IK RPO i IZ RPO).

Generalnie jednak, decentralizacja ma wiele korzyści, z których najważniejsze to [Działania zmierzające do..., s. 2]:

1. Możliwość bardziej elastycznego i dostosowanego do lokalnych potrzeb zarysowania priorytetów i kierunków działań poszczególnych ROP.
2. Pełniejsza możliwość rozwinięcia zasady partnerstwa w regionach w ramach programowania ROP.
3. Bardziej klarowny system zarządzania programem oraz przepływu środków finansowych.
4. Ograniczenie potrzeby rozbudowy aparatu centralnego zaangażowanego we wdrażanie funduszy strukturalnych.

4.2. Wnioski z badań oceny potencjału instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w kontekście modelu

Model instytucjonalny wdrażania funduszy strukturalnych w okresie 2007-2013 musi w jak największym stopniu wykorzystywać doświadczenia nabyte przez instytucje w obecnym okresie planowania. Oznacza to, że po pierwsze model musi opierać się na instytucjach obecnego systemu, a po drugie, powinien on wykorzystywać specyficzne doświadczenia poszczególnych instytucji we wdrażaniu działań skierowanych do określonej grupy beneficjentów.

Nie do końca jednak może być to możliwe do zrealizowania. Przecież ważne jest przede wszystkim to, czy dane instytucje posiadają obecnie odpowiedni potencjał do tego, aby wdrażać przyszłe działania, a także czy posiadają one potencjalne możliwości wzrostu.

Niniejsza ekspertyza ma na celu wskazanie najlepszego wariantu w ujęciu ekonomicznym i wdrożeniowym.

Do oceny każdego wariantu proponuje się następujące kryteria, wynikające z analizy potencjału systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy w obecnym okresie programowania.

Tabela 4.4.

Propozycja kryteriów oceny wariantów modelu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych wraz z przykładami oceny.

Lp.	Rodzaj	Kryterium	Waga	Uzasadnienie
1.	Struktura:	Podział priorytetów działań pomiędzy instytucje	0,6	<p>To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem możliwości stworzenia prostego i przejrzystego układu działań i instytucji je wdrażających, co ułatwia zrozumienie procesów przez Beneficjentów.</p> <p>Przykład: lepiej ocenione zostaną rozwiązania z mniejszą liczbą instytucji lub z instytucjami, między które podzielono Beneficjentów i rodzaje projektów – przedsiębiorcy, rynek pracy, rolnicy, infrastruktura w JST itp. Dodatkowo umożliwi to specjalizację instytucji i większy ich profesjonalizm w obsłudze Beneficjentów.</p>
2.		Podział zadań i kompetencji pomiędzy instytucje	0,8	<p>W tym kryterium oceniana będzie możliwość i zdolność do systematyzowania zadań, zakresów kompetencji, hierarchii instytucji i poziomów zarządzania, bowiem powoduje to spójność systemu, nienakładanie się kompetencji i brak dublujących się zadań. Kryterium to jest powiązane z powyższym, przy czym przesuwana się na niższy poziom szczegółowości – poziom zadań i kompetencji instytucji.</p> <p>Przykład: jeżeli jedno Działanie priorytet jest wdrażane przez dwie instytucje, tworzy to naturalne zagrożenie nakładania się kompetencji i dublowania zadań, poza tym zmniejsza możliwość koordynacji pracy.</p>
3.		Elastyczność systemu	0,6	<p>W tym kryterium oceniana jest zdolność całego systemu instytucjonalnego (struktury instytucjonalnej i rozwiązań organizacyjnych, procedur regulujących procesy zarządzania i wdrażania, zasobów materialnych i niematerialnych systemu) do szybkiego reagowania na znaczące zmiany w systemie wdrażania.</p> <p>Przykład: możliwość dostosowania do znacznych zmian w systemie wdrażania małej instytucji jest niewielka, jeżeli w ogóle możliwa (np. przy zmianie lub zakończeniu wdrażania działań itp.).</p>
4.		Elastyczność struktury instytucji	1,0	<p>W tym kryterium oceniana jest możliwość szybkiego reagowania na zmiany zachodzące przy wdrażaniu działań, spowodowane różnym rozłożeniem w czasie obciążeń funkcyjnych pracowników instytucji.</p> <p>Przykład: im większa instytucja, tym możliwości przesunięcia pracowników z działań cieszących się mniejszym zainteresowaniem do innych (aby nie doprowadzić do opóźnień) – są większe.</p>
5.		Powierzchnia biurowa i zaplecze techniczne	0,4	<p>To kryterium ocenia posiadanie odpowiedniej powierzchni biurowej i zaplecza technicznego, niezbędnego do wdrażania przyszłych działań.</p> <p>Przykład: ponieważ przyszłe Działania będą wymagały większych nakładów pracy, przekazanie ich instytucjom nie posiadającym odpowiedniej powierzchni i zaplecza już w tym okresie będzie ocenione gorzej. Poza tym brak odpowiedniej powierzchni biurowej, jak również w mniejszym stopniu – brak odpowiedniej ilości urządzeń, sprzętu i umeblowania u pracowników może być przeszkodą w dalszym wzroście potencjału instytucjonalnego w tych instytucjach. Jeżeli bowiem w obecnym okresie instytucja nie mogła zwiększyć do odpowiedniego poziomu powierzchni i zaplecza technicznego, może to oznaczać, że istnieją przesłanki uniemożliwiające ich wzrost w przyszłym okresie programowania.</p>



Lp.	Rodzaj	Kryterium	Waga	Uzasadnienie
6.		Poziom rotacji	0,8	<p>Niniejsze kryterium ocenia zdolność systemu do utrzymania rotacji na takim poziomie, aby nie doszło do utraty kompetencji przez którąkolwiek instytucję systemu.</p> <p>Przykład: system mniejszych instytucji zostanie według tego kryterium oceniony gorzej, bowiem w małych instytucjach rotacja względna jest zawsze większa (odejście 1 osoby z 4-osobowej instytucji to 25-procentowa rotacja), co może powodować szybką utratę kompetencji przez całą instytucję i szereg niekorzystnych konsekwencji dla procesu wdrażania;</p> <p>większe instytucje mają możliwość gromadzenia i przekazywania wiedzy między pracownikami, którzy pozostają w instytucji, dlatego utrata kompetencji przez całą instytucję jest dużo trudniejsza (rotacja w ujęciu procentowym nigdy nie doświadczy dużej instytucji w takim samym stopniu jak małej).</p>
7.		Poziom zatrudnienia	1,0	<p>To kryterium ocenia poziom zatrudnienia w systemie instytucjonalnym, bowiem różne warianty modelu mogą wymagać różnej liczby pracowników.</p> <p>Przykład: wzrost liczby zatrudnionych przy wdrażaniu funduszy strukturalnych będzie większy w systemie składającym się z dużej liczby małych instytucji niż w systemie składającym się z kilku dużych instytucji, ponieważ:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w każdej instytucji potrzebne są osoby zarządzające; – w każdej instytucji potrzebne są osoby do obsługi sekretarsko-administracyjnej; – w każdej instytucji potrzebna jest minimalna liczba osób zajmujących się poszczególnymi procesami (choćby 1 osoba na 1 proces), <p>dlatego system mniejszych instytucji będzie oceniony gorzej niż system większych instytucji.</p>
8.	Kompetencje i doświadczenie:	Doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych	0,4	<p>To kryterium ocenia poziom doświadczeń instytucji systemu z wdrażania funduszy przedakcesyjnych. Fundusze te były bowiem instrumentem służącym rozwinięciu zdolności Polski do przygotowania i wdrażania w przyszłości programów operacyjnych współfinansowanych przez fundusze strukturalne.</p> <p>Przykład: lepiej oceniony będzie system składający się z instytucji doświadczonych we wdrażaniu funduszy przedakcesyjnych, bowiem wykorzystanie ich doświadczeń jest niezwykle ważne dla skutecznego i efektywnego wdrażania funduszy strukturalnych, a nowe instytucje i nowi pracownicy muszą uczyć się przynajmniej przez rok, aby pracować odpowiednio sprawnie.</p>
9.		Doświadczenia z wdrażania określonych działań w ramach funduszy strukturalnych	0,6	<p>To kryterium ocenia doświadczenia z wdrażania działań w obecnym okresie programowania w kontekście okresu przyszłego.</p> <p>Przykład: lepiej oceniony będzie system składający się z instytucji, które nabyły doświadczenia we wdrażaniu określonych działań i w przyszłym okresie będą wdrażać podobne Działania, bowiem mają większą szansę na sprawną ich realizację (poprzez doświadczenie, wiedzę i umiejętności nabyte w obecnym okresie programowania).</p>
10.		Przekazywanie wiedzy wewnątrz instytucji	0,8	<p>Niniejsze kryterium ocenia możliwości przekazywania kompetencji i doświadczeń wewnątrz instytucji, co sprzyja specjalizacji instytucji</p> <p>Przykład: lepiej ocenione będą systemy, w których obecni specjaliści są skupieni w jak najmniejszej liczbie instytucji, bowiem sprzyja to specjalizacji, podnoszeniu kompetencji i wymianie doświadczeń pomiędzy pracownikami.</p>
11.		Rozwój zawodowy pracowników	0,4	<p>To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem podejścia jego instytucji do rozwoju długofalowego pracowników poprzez szkolenia i inne formy edukacji.</p> <p>Przykład: lepiej oceniony będzie system, w którym instytucje badają potrzeby szkoleniowe i szkolą swoich pracowników. Istnieje bowiem korelacja pomiędzy badaniem potrzeb szkoleniowych i zadowoleniem z jakości i poziomu szkoleń, a same szkolenia i wymiana doświadczeń pomiędzy wszystkimi instytucjami prowadzą do efektywności, skuteczności i wiarygodności systemu w oczach Beneficjentów.</p>

Lp.	Rodzaj	Kryterium	Waga	Uzasadnienie
12.	Komunikacja:	IZ z IW	0,8	To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem terminowości, pełności, wiarygodności i aktualności informacji przekazywanych przez IZ do IW. Przykład: im IZ jest bliżej IW (a przez to Beneficjentów i ich problemów), tym dostarczanie informacji (np. odpowiedzi na pytania IW i Beneficjentów) są na czas, pełne, wiarygodne i aktualne, co nie prowadzi do wielu problemów i opóźnień we wdrażaniu programów.
13.		między IW	0,6	To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem możliwości, łatwości i efektywności wymiany opinii, sugestii, wniosków i innych informacji (w tym również komunikacji nieformalnej) między instytucjami. Takie rozwiązania gwarantują szybkie uczenie się systemu i brak powtarzających się błędów i niedociągnięć. Przykład: lepiej oceniony będzie system posiadający ograniczoną liczbę instytucji i stworzone odpowiednie procedury, narzędzia i kanały komunikacji, bowiem wtedy możliwości komunikacji są naturalnie wyższe (w ramach jednej instytucji jest to łatwiejsze do wykonania niż w kilku jednocześnie na tej samej bazie – kompatybilnych ze sobą elementów).
14.		IW z IZ	0,4	To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem szybkości, łatwości, pełności i elastyczności przekazywania informacji z IW do IZ (np. w formie sprawozdań, czy dodatkowych raportów). Przykład: lepiej oceniony będzie system z mniejszą liczbą IW, bowiem więcej instytucji to większe problemy w działaniu systemu wymiany, zbierania i analizowania informacji na szczeblu IZ (np. w postaci centrum analiz strategicznych działającego w ramach IZ).
15.	Skuteczność w:	wywiązywaniu się z planów rzeczowych i harmonogramów	0,4	To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem zdolności do terminowego wywiązywania się z planów rzeczowych i harmonogramów. Przykład: najlepszy wariant modelu musi zapewniać największe szanse na realizację zadań zgodnie z planem terminowym i jakościowym i brak opóźnień w każdym z etapów wyboru. Pod uwagę będą tu brane: obecna terminowość poszczególnych instytucji i dotychczasowy poziom opóźnień spowodowany przez czynniki endogeniczne.
16.		zachowaniu odpowiedzialności	0,6	To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem zachowania odpowiedzialności i łatwego ustalenia osoby odpowiedzialnej za wdrażanie określonych zadań. Przykład: rozłożenie odpowiedzialności i zadań na większą liczbę dyrektorów w większej liczbie instytucji powoduje rozmycie odpowiedzialności za wdrażanie, natomiast nawet rozbudowana struktura kierownictwa w jednej (kilku) instytucji powoduje skupienie odpowiedzialności i zadań na konkretnej strukturze i konkretnych osobach (w jednej instytucji za całość wdrażanych zadań odpowiada główny dyrektor, natomiast gdyby jedno zadanie po części wdrażały dwie instytucje, mógłby powstać problem odpowiedzialności za efekty działań).
17.		dobrej organizacji pracy	0,4	To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem umiejętności tworzenia dobrej organizacji pracy w poszczególnych instytucjach. Przykład: lepiej oceniane będą warianty, w których występują instytucje wykazujące w obecnym okresie odpowiedni podział zadań do realizowanych przez nie działań oraz posiadające uprawnienia odpowiednie do roli, jaką pełnią w systemie wdrażania.
18.		koordynacji działań	0,8	To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem umiejętności koordynacji przez IZ działań wdrażanych w ramach systemu. Przykład: system oparty na wielu instytucjach jest trudny do zarządzania i koordynacji przez IZ. Również trudniejsza jest koordynacja etapów oceny (uniknięcie chaosu informacyjnego, gdy w jednej instytucji odbywa się nabór wniosków, w innej w tym czasie już ocena merytoryczna). Dlatego lepiej będą oceniane warianty z mniejszą liczbą instytucji.



Lp.	Rodzaj	Kryterium	Waga	Uzasadnienie
19.	Efektywność:	kosztowa	1,0	<p>To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem efektywności kosztowej poszczególnych instytucji w ramach systemu. Kryterium to jest w pewnym stopniu powiązane z kryterium „poziom zatrudnienia”, ale także z kryterium „elastyczność struktury instytucji”.</p> <p>Przykład: system z większymi instytucjami zostanie oceniony lepiej, ponieważ – po pierwsze są one potencjalnie bardziej efektywne kosztowo (przy założeniu monitorowania kosztów), mają bowiem mniejsze obciążenia kosztami stałymi (kadra kierownicza, obsługa administracyjno-sekretarska, powierzchnia biurowa itp.). Po drugie, koncentracja wdrażania kilku działań w jednej większej instytucji ma swoje zalety, bo oznacza to:</p> <ul style="list-style-type: none"> większą ilość pracowników, która w miarę potrzeby może wspomóc zbyt obciążone procesy w instytucji; większą możliwość wymiany pracowników między wdrażanymi Działaniami; większą kontrolę nad ogłaszanymi konkursami, dzięki czemu jest możliwość lepszego rozłożenia w czasie obciążeń pojawiających się przy różnych procesach wdrażania; większą możliwość optymalizacji kosztów i wzrostu efektywności kosztowej z uwagi na szybki i skuteczny monitoring zachodzących w organizacji procesów.
20.		zarządzania	0,8	<p>To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem sprawności i efektywności zarządzania oraz szybkości podejmowania decyzji i reagowania.</p> <p>Przykład: w tym aspekcie najlepiej ocenione zostaną warianty ze średnią liczbą średnich pod względem wielkości instytucji – z dwóch powodów. Im mniejsze instytucje, tym łatwiejsze jest ich sprawne i efektywne zarządzanie, a szybkość podejmowania decyzji i reagowania – większa. Również ilość dokumentów do weryfikacji i podpisu, wynikająca z ilości pracowników podległych, jest mniejsza, co zwiększa sprawność działania. Jednak z drugiej strony, w przypadku systemu składającego się z wielu małych instytucji, podejmowanie decyzji, w których wymagana jest zgoda IZ oraz wszystkich IW, jest znacznie utrudnione.</p>
21.		obciążenia instytucji	0,8	<p>To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem obciążenia poszczególnych instytucji systemu.</p> <p>Przykład: najlepiej ocenione zostaną warianty, w których będzie:</p> <ul style="list-style-type: none"> równomierne obciążenie instytucji systemu; równomierne obciążenie instytucji w czasie; równomierne obciążenie pracowników instytucji.
22.		zarządzania regionem	1,0	<p>To kryterium ocenia warianty systemu pod kątem efektywności zarządzania regionem, a przede wszystkim możliwość wykorzystania i powiązania zdarzeń z wdrażania funduszy strukturalnych z realizacją strategii, sytuacją regionu, analizą, weryfikacją i adaptacją priorytetów rozwojowych</p> <p>Przykład: Bliskość IZ i IW oraz władz regionalnych (zarządu województwa) daje możliwość wykorzystania i powiązania zdarzeń z wdrażania funduszy strukturalnych z realizacją strategii, sytuacją regionu, analizą, weryfikacją i adaptacją priorytetów rozwojowych itd.</p>

Źródło:

opracowanie autorskie na podstawie wyników badań własnych.

Powyższe kryteria, a raczej ich uzasadnienie i ocena systemu są uproszczone z uwagi na dostępne dane i możliwości przeprowadzenia w praktyce kompleksowej oceny. Pomimo tego, iż ocena za pomocą tych kryteriów będzie w pewnym stopniu uznaniowa, to jednak w większości będzie opierać się na porównaniu różnych wariantów zgodnie z podanym uzasadnieniem kryteriów. Pewna niedoskonałość uzasadnień kryteriów może być uznana za słabą stronę oceny wariantów systemu, jednakże samo podejście wielokryterialne do oceny oraz wykorzystanie maksymalnej liczby kryteriów możliwych do wykorzystania, jest z pewnością jej mocną stroną.

Przy **tworzeniu wag dla poszczególnych kryteriów**, największy udział przypisano tym, które mają największe znaczenie dla rozwoju regionu oraz wpływ na efektywność kosztową:

- | efektywność zarządzania regionem;
- | efektywność kosztowa;
- | poziom zatrudnienia;
- | elastyczność struktury instytucji.

Najmniejszą wagę otrzymały kryteria, które oceniają warianty systemu pod kątem cech i wyników osiągniętych w obecnym okresie programowania. Takie założenie wynika z faktu, iż zła ocena instytucji w obecnym okresie nie musi oznaczać, że instytucja ta będzie tak samo oceniona w przyszłości (może wypracować sobie taki styl działania, który wyeliminuje niedociągnięcia, szczególnie, że po ocenie – jest tego świadoma). Natomiast jeżeli instytucja nic nie poprawi w przyszłości, będzie dużym obciążeniem dla systemu i może powodować pewne problemy przy wdrażaniu funduszy. Nie można zatem zbagatelizować tych kryteriów, bowiem wpływają one w pewnym sensie na wartość ryzyka niepowodzenia poprawy działania instytucji systemu we wskazanych obszarach. Te kryteria to:

- | doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych (to kryterium traci na wartości w przyszłym okresie planowania na rzecz doświadczenia z wdrażania funduszy strukturalnych);
- | powierzchnia biurowa i zaplecze techniczne;
- | rozwój zawodowy pracowników;
- | komunikacja IW z IZ;
- | skuteczność w wywiązywaniu się z planów rzeczowych i harmonogramów;
- | skuteczność w dobrej organizacji pracy;

Pozostałe kryteria otrzymały wagi pośrednie, w zależności od struktury wariantu systemu i wpływu przede wszystkim liczby i wielkości poszczególnych instytucji systemu na jego sprawność i efektywność działania.

Liczbę punktów, jaką można przyznać za dane kryterium, ustalono analogicznie do oceny projektów w ramach ZPORR – od 1 do 4. Zatem najmniejszą liczbę punktów, jaką dany wariant może otrzymać to 15, największą – 60 punktów, przy czym za wariant pozytywnie oceniony uważa się taki, który otrzyma minimum 60% różnicy pomiędzy maksymalną a minimalną liczbą punktów, czyli **42 punkty** (15 punktów bazowych + 27 punktów minimalnych do oceny pozytywnej).

4.3. Wariant I (podział merytoryczny)



Zgodnie z zestawieniem szczegółowych działań wdrażanych przez poszczególnych aktorów systemu w przyszłym okresie planowania (Tabela 4.2), warianty będą dotyczyły jedynie działań wdrażanych przez Zarząd Województwa i ich rozplanowania pomiędzy różne instytucje.







4.3.1. Założenia i struktura wariantu I




Wariant I zakłada pełnienie funkcji IZ przez DRR oraz pełnienie przez niego innych funkcji związanych z rozwojem regionalnym (monitoring strategii rozwoju, kontraktu regionalnego).

Funkcje wdrażania są delegowane do odpowiednich departamentów merytorycznych, w których zostanie utworzona komórka – Instytucja Wdrażająca odpowiedzialna za wdrażanie działania lub działań, zgodnie z poniższą tabelą. Ich zadaniem będzie przeprowadzenie naboru i oceny projektów, przygotowanie umów do podpisu, a także monitoring wybranych do realizacji projektów.

Tabela 4.5. Zadania poszczególnych instytucji systemu w obecnym i projekt zadań w przyszłym okresie planowania w wariantcie I.

Instytucja	Obecne zadania	Planowane, możliwe do realizacji zadania
BZFE	Instytucja Pośrednicząca we wdrażaniu ZPORR	 zadania instytucji certyfikującej w ramach RPO; dokonywanie płatności na polecenie IZ RPO
Departament Rozwoju Regionalnego (DRR)	Instytucja uczestnicząca w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR	 Instytucja Zarządzająca RPO

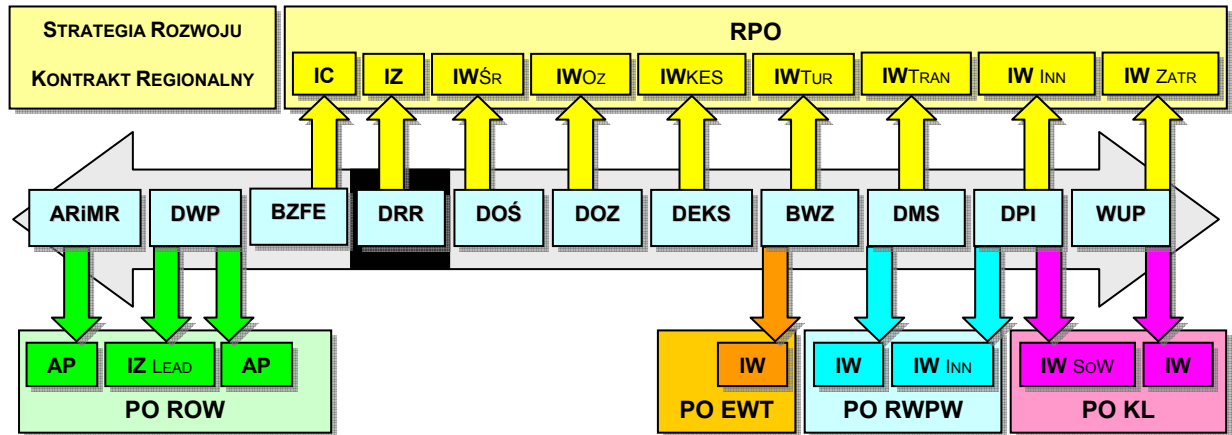
<p>Departament Ochrony Środowiska i Rozwoju Wsi (DOŚ)</p>	<p>brak</p>		<p>Institucja Wdrażająca RPO (część działań): Środowisko, Zapobieganie i zwalczanie zagrożeń przyrodniczych i technologicznych,</p>
<p>Departament Mienia Samorządowego, Infrastruktury i Transportu (DMS)</p>	<p>brak</p>		<p>Institucja Wdrażająca RPO (część działań): Inwestycje w transport, Inwestycje energetyczne,</p> <p>Institucja Wdrażająca PO Rozwoju Województw Polski Wschodniej w zakresie: Wsparcie rozwoju potencjalnych metropolii oraz miast wojewódzkich i powiatowych Polski Wschodniej; Duże projekty sieciowe z zakresu międzywojewódzkich sieci drogowych;</p>
<p>Biuro Współpracy Zagranicznej, Promocji i Turystyki (BWZ)</p>	<p>brak</p>		<p>Institucja Wdrażająca RPO (część działań): Turystyka,</p> <p>Institucja Wdrażająca PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej: Programy współpracy przygranicznej; Programy współpracy transnarodowej; Programy współpracy międzyregionalnej;</p>
<p>Departament Ochrony Zdrowia (DOZ)</p>	<p>brak</p>		<p>Institucja Wdrażająca RPO (część działań): Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia</p>
<p>Departament Edukacji, Kultury i Sportu (DEKS)</p>	<p>Institucja Wdrażająca działania stypendialne w ramach ZPORR</p>		<p>Institucja Wdrażająca RPO (część działań): Inwestycje w kulturę, Inwestycje w kształcenie (zwłaszcza zawodowe), Inwestycje w infrastrukturę społeczną.</p>
<p>Departament Przedsiębiorczości i Innowacji (DPI)</p>	<p>Institucja Wdrażająca działania dotyczące innowacyjności</p>		<p>Institucja Wdrażająca RPO (część działań): Społeczeństwo informacyjne; Badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacje i przedsiębiorczość;</p> <p>Institucja Wdrażająca PO Kapitał Ludzki w zakresie: Społeczeństwo oparte na wiedzy</p> <p>Institucja Wdrażająca PO Rozwoju Województw Polski Wschodniej w zakresie: Innowacje i rozwój przedsiębiorczości;</p>

<p>Departament Wdrażania Programów (DWP)</p>	<p>Instytucja Wdrażająca działania dla rolnictwa w ramach SPO ROL</p>		<p>Agencja Płatnicza w ramach PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> Działanie 1.7. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa Działanie 3.4. Odnowa i rozwój wsi <p>Instytucja Zarządzająca w zakresie selekcji projektów i Agencja Płatnicza PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> Oś 4: Leader: wzmocnienie inicjatywy oddolnej, wymiany najlepszych praktyk i aktywizacji społeczności obszarów wiejskich
<p>WUP</p>	<p>Instytucja Wdrażająca działania dotyczące rynku pracy w ramach ZPORR i SPO RZL</p>		<p>Instytucja Wdrażająca PO Kapitał Ludzki w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rynek pracy otwarty dla wszystkich Wykształcenie i kompetencje na obszarach wiejskich Podniesienie dostępu do edukacji, wzrostu kompetencji i adaptacyjności kadr na obszarze Polski wschodniej <p>Instytucja Wdrażająca RPO (część działań):</p> <ul style="list-style-type: none"> Inicjatywy lokalne w zakresie zatrudnienia i rozwoju oraz wsparcie dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy,
<p>ARiMR</p>	<p>Instytucja Wdrażająca działania dla rolnictwa w ramach SPO ROL</p>		<p>Agencja Płatnicza (AP) w ramach PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> oś 1 (gospodarcza): wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego oś 2 (środowiskowa): poprawa stanu środowiska i krajobrazu oś 3 (społeczna): podniesienie jakości życia na obszarach wiejskich i dywersyfikacja ekonomiczna obszarów wiejskich oś 4: Leader (delegowane)

Źródło: opracowanie autorskie na podstawie [NSRO, s. 96-100; Propozycja układu programów, s. 1-3; PO ROW na lata 2007-2013, s. 77-111]

Poszczególne funkcje wdrażania RPO, PO RWPW i PO EWT są przydzielone do odpowiednich merytorycznych departamentów UMWL.

Schemat 4.1. Projekt schematu wdrażania w ramach systemu instytucjonalnego funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 (wariant I).



Objaśnienia

AP	Agencja Płatnicza
IC	Instytucja Certyfikująca
IW	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja Zarządzająca
ŚR	priorytety działania dotyczące środowiska
OZ	priorytety działania dotyczące ochrony zdrowia
KES	priorytety działania dotyczące kultury, kształcenia i infrastruktury społecznej
TUR	priorytety działania dotyczące turystyki
TRAN	priorytety działania dotyczące transportu
INN	priorytety działania dotyczące innowacyjności, badań i rozwoju
ZATR	priorytety działania dotyczące inicjatyw w zakresie zatrudnienia
SoW	priorytety działania dotyczące społeczeństwa opartego na wiedzy
PO ROW	Program Operacyjny Rozwój Obszarów Wiejskich
PO EWT	Program Operacyjny Europejskiej Współpracy Terytorialnej
PO RWPW	Program Operacyjny Rozwoju Województw Polski Wschodniej
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Źródło:

opracowanie autorskie na podstawie [NSRO, s. 96-100; Propozycja układu programów, s. 1-3; PO ROW na lata 2007-2013, s. 77-111]

Jak widać z powyższego zestawienia, połowa planowanych departamentów UMWL nie wdrażała dotychczas żadnych działań i nie posiada żadnego doświadczenia z wdrażania funduszy strukturalnych, co ma wpływ na ogólną ocenę wariantu.

4.3.2. Ocena wariantu I

Ocenę wariantu, zgodnie z zaproponowanymi wyżej kryteriami i przyjętymi wagami, przedstawia poniższa tabela:

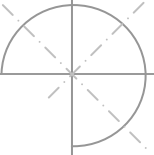


Tabela 4.6. Ocena wariantu I.

Lp.	Rodzaj	Kryterium	Waga	Ocena	Punkty	Uzasadnienie oceny
	Struktura:	Podział priorytetów działań pomiędzy instytucje	0,6	3	1,8	specjalizacja instytucji zapewniająca profesjonalizm oceny projektów
		Podział zadań i kompetencji pomiędzy instytucje	0,8	2	1,6	niektóre Działania są wdrażane przez dwie instytucje (edukacja i kultura)
		Elastyczność systemu	0,6	1	0,6	dużo małych instytucji powoduje niewielką możliwość dostosowania się do znacznych zmian w systemie wdrażania
		Elastyczność struktury instytucji	1,0	1	1,0	mała liczba pracowników w każdej instytucji powoduje niewielką szansę na przesunięcia i elastyczność
		Powierzchnia biurowa i zaplecze techniczne	0,4	4	1,6	wprawdzie część instytucji wykazuje obecnie brak odpowiedniej powierzchni i zaplecza, ale planowane instytucje są stosunkowo małe i nie będą miały dużych potrzeb
		Poziom rotacji	0,8	1	0,8	duże zagrożenie utraty kompetencji przez poszczególne instytucje, ponieważ są one niewielkie
		Poziom zatrudnienia	1,0	1	1,0	duża liczba małych instytucji powoduje nadmierną liczbę powtarzających się stanowisk kierowniczo-administracyjnych
		Kompetencje i doświadczenie:	Doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych	0,4	2	0,8
	Doświadczenia z wdrażania określonych działań w ramach funduszy strukturalnych		0,6	2	1,2	część instytucji nie posiada żadnego doświadczenia z wdrażania funduszy strukturalnych
	Przekazywanie wiedzy wewnątrz instytucji		0,8	1	0,8	specjaliści są rozproszeni w całym systemie, nie mają dużych możliwości przekazywania sobie wiedzy
	Rozwój zawodowy pracowników		0,4	2	0,8	7 z 11 instytucji szkoliło pracowników z zakresu funduszy strukturalnych, jedynie w 3 instytucjach rozwój zawodowy został oceniony pozytywnie
	Komunikacja:	IZ z IW	0,8	3	2,4	Wszystkie IW RPO są zlokalizowane w UMWL, dlatego są blisko IZ i komunikacja może być efektywna. Problem może jedynie leżeć we wzajemnej komunikacji ze względu na ilość IW.
		pomiędzy IW	0,6	2	1,2	duża liczba instytucji uniemożliwi efektywną komunikację pomiędzy IW a także utrudni wprowadzenie jednolitych procedur, narzędzi i kanałów komunikacji
		IW z IZ	0,4	2	0,8	jw.
	Skuteczność w:	wywiązywaniu się z planów rzeczowych i harmonogramów	0,4	2	0,8	obecna terminowość jest na niezadowalającym poziomie
1.		zachowaniu odpowiedzialności	0,6	1	0,6	rozmycie odpowiedzialności
2.		dobrej organizacji pracy	0,4	2	0,8	3 instytucje mają dobrą organizację pracy, ale aż 4 są nieodpowiednio zorganizowane
3.		koordynacji działań	0,8	2	1,6	z uwagi na dużą liczbę IW, IZ może mieć duże trudności z koordynacją wdrażanych działań, jednak IW są skupione głównie w UMWL
	Efektywność:	kosztowa	1,0	1	1,0	wysokie koszty stałe, rozproszenie wdrażanych działań
		zarządzania	0,8	3	2,4	małe instytucje są łatwiejsze do zarządzania, reakcje są szybsze, podejmowanie decyzji globalnych jest jednak utrudnione
		obciążenia instytucji	0,8	2	1,6	instytucje z racji niewielu zadań nie są obciążone, jednak w czasie pracy mogą występować krótkotrwałe przeciążenia, niewielka liczba pracowników w instytucji może również skutkować nierównomiernym obciążeniem pracowników
		zarządzania regionem	1,0	3	3,0	stosunkowa bliskość IZ i IW z zarządem województwa
	Razem	x	x	x	28,2	x

Źródło:

opracowanie autorskie.

I wariant osiągnął ocenę na poziomie 28 punktów, co daje jedynie 30% pozytywnych punktów. Nie kwalifikuje to zatem tego wariantu do dalszych rozważań. Analiza przyczyn znajduje się poniżej.

4.3.3. Analiza silnych i słabych stron wariantu I

Tak niska ocena tego wariantu wynikała przede wszystkim ze zbyt dużej liczby instytucji (11) oraz braku doświadczenia u 4 instytucji (nowe departamenty, dotychczas nie uczestniczące we wdrażaniu funduszy). Rozszerzoną analizę silnych i słabych stron tego wariantu przedstawia poniższa tabela.

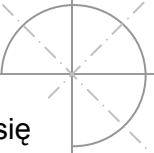
Tabela 4.7. Analiza silnych i słabych stron wariantu I.

SILNE STRONY WARIANTU	SŁABE STRONY WARIANTU
<ul style="list-style-type: none"> specjalizacja w IZ i IW, wyższe kompetencje i profesjonalizm obsługi Beneficjentów (bardziej profesjonalna ocena projektów – zaangażowanie obecnych specjalistów w departamentach); wystarczająca powierzchnia biurowa i zaplecze techniczne; efektywna komunikacja IZ z IW (wszystkie IW RPO są zlokalizowane w UMWL, dlatego są blisko IZ); łatwiejsze do zarządzania małe instytucje, w których reakcje są szybsze; skomplikowana struktura, ale przejrzyste kompetencje; 	<ul style="list-style-type: none"> niska elastyczność w przesuwaniu zasobów ludzkich (w przypadku, gdy w jednej IW pojawia się mniej projektów niż zakładano, a w innej brak pracowników); niewielka możliwość dostosowania się do znacznych zmian w systemie wdrażania; duże zagrożenie utraty kompetencji przez poszczególne instytucje; wysoki poziom zatrudnienia (nadmierna liczba powtarzających się stanowisk kierowniczo-administracyjnych); specjaliści są rozproszeni w całym systemie, nie mają dużych możliwości przekazywania sobie wiedzy; zagrożenie wzajemnej komunikacji ze względu na ilość IW; rozmycie odpowiedzialności; mniejsze możliwości koordynacji działań wszystkich IW, utrudniony przepływ informacji; wysokie koszty stałe, rozproszenie wdrażanych działań; trudności w podejmowaniu decyzji, w których wymagana jest zgoda IZ oraz wszystkich IW możliwy chaos informacyjny związany z etapami oceny (w jednym dep. odbywa się nabór wniosków, w innym w tym czasie już ocena merytoryczna);

Źródło:

opracowanie własne.

Ponieważ słabe strony tego wariantu wynikają ze zbyt dużej liczby instytucji, należy w pierwszej kolejności połączyć wdrażanie pewnych działań w niektórych z nich. Dodatkowo, nie wykorzystano kompetencji DRR i LFR



(jako RIF), które w analizie potencjału instytucjonalnego okazały się najsilniejsze.

4.4. Wariant II (podział DRR)

System wdrażania, dzięki wykorzystaniu dotychczasowych doświadczeń wynikających z realizacji ZPORR, powinien być **bardziej przejrzysty i jasny dla przyszłych beneficjentów**. Oznacza to, że należy Działania dzielić raczej według grup projektodawców niż rodzajów projektów, bowiem nie prowadzi to do rozdrobnienia instytucji i szeregu problemów opisanych wyżej.

Należy zatem wrócić do wdrażania przez instytucje działań skierowanych do gmin, przedsiębiorców, rolnictwa itp.

4.4.1. Założenia i struktura wariantu II

Ponieważ kompetencje i doświadczenie DRR w zakresie implementacji programów są względnie duże, należałoby główny ciężar wdrażania RPO przenieść na dotychczasowych pracowników tej instytucji. Dlatego **wariant II** zakłada wydzielenie z istniejącego DRR Departamentu Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego (DWRPO), w skutek czego powstaną 2 departamenty: DRR i DWRPO. DWRPO będzie zajmował się podobnym zakresem działań jak dotychczas DRR, DRR wyspecjalizuje się w zarządzaniu RPO. Tak jak w poprzednim wariantcie, DMS zajmie się wdrażaniem większości PO Rozwoju Województw Polski Wschodniej, a BWZ – PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

DWP będzie wdrażał działania PO-ROW w zakresie, w jakim działania będą powierzone zarządom województw (podobne działania jak dotychczas).

WUP zajmie się działaniami PO-KL finansowanego z EFS w zakresie, jaki będzie wdrażany na terenie województwa. Z uwagi na finansowanie RPO z EFRR, nie będzie korzystne przydzielenie tej instytucji działania RPO dotyczącego *inicjatyw lokalnych w zakresie zatrudnienia i rozwoju oraz wsparcia dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy*.

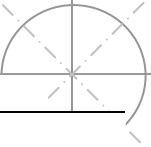
Konflikt kompetencyjny może zaistnieć pomiędzy DPI i RIF, albowiem z jednej strony DPI powinien koordynować wdrażanie działań dotyczących innowacyjności i przedsiębiorczości, a z drugiej obecny RIF jest bardzo silną instytucją, której kompetencje warto wykorzystać w przyszłym okresie. Zlecenie części działań przez DPI do RIF mogłoby spowodować dublowanie zadań, brak koordynacji i rozmycie odpowiedzialności za wdrażanie. Proponuje się tu zatem precyzyjny podział kompetencji i wdrażanych działań






poniędzy te dwie instytucje w sposób następujący: RIF zajmie się wdrażaniem działań dla przedsiębiorców, natomiast DPI – działaniami dla sfery badawczo-rozwojowej, naukowej i innej.

Poniżej znajduje się szczegółowy podział kompetencji pomiędzy instytucjami:

Tabela 4.8. Zadania poszczególnych instytucji systemu w obecnym i projekt zadań w przyszłym okresie planowania w wariantcie II.

Instytucja	Obecne zadania	Planowane, możliwe do realizacji zadania
BZFE	Instytucja Pośrednicząca we wdrażaniu ZPORR	➔ zadania instytucji certyfikującej w ramach RPO; dokonywanie płatności na polecenie IZ RPO
Departament Rozwoju Regionalnego (DRR)	Instytucja uczestnicząca w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR (część)	➔ Instytucja Zarządzająca RPO
Departament Wdrażania RPO (DWRPO)	Instytucja uczestnicząca w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR (część)	➔ Instytucja Wdrażająca RPO (część działań): Inicjatywy lokalne w zakresie zatrudnienia i rozwoju oraz wsparcie dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy, Środowisko, Zapobieganie i zwalczanie zagrożeń przyrodniczych i technologicznych, Turystyka, Inwestycje w kulturę, Inwestycje w transport, Inwestycje energetyczne, Inwestycje w kształcenie (zwłaszcza zawodowe), Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia oraz w infrastrukturę społeczną
Departament Mienia Samorządowego, Infrastruktury i Transportu (DMS)	brak	➔ Instytucja Wdrażająca PO Rozwoju Województw Polski Wschodniej w zakresie: Wsparcie rozwoju potencjalnych metropolii oraz miast wojewódzkich i powiatowych Polski Wschodniej; Duże projekty sieciowe z zakresu międzywojewódzkich sieci drogowych;
Biuro Współpracy Zagranicznej, Promocji i Turystyki (BWZ)	brak	➔ Instytucja Wdrażająca PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej: Programy współpracy przygranicznej; Programy współpracy transnarodowej; Programy współpracy międzyregionalnej;



<p>Departament Przedsiębiorczości i Administracji (DPI)</p>	<p>Institucja Wdrażająca działania dotyczące innowacyjności</p>		<p>Institucja Wdrażająca RPO w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Społeczeństwo informacyjne; Badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacje i przedsiębiorczość (zlecająca zadania związane z przedsiębiorczością do RIF); <p>Institucja Wdrażająca PO Kapitał Ludzki w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Społeczeństwo oparte na wiedzy <p>Institucja Wdrażająca PO Rozwoju Województw Polski Wschodniej w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Innowacje i rozwój przedsiębiorczości (zlecająca zadania związane z przedsiębiorczością do RIF);
<p>LFR (RIF)</p>	<p>Institucja Wdrażająca działania dotyczące przedsiębiorców</p>		<p>Institucja Wdrażająca RPO w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacje i przedsiębiorczość (w zakresie przedsiębiorczości); <p>Institucja Wdrażająca PO Rozwoju Województw Polski Wschodniej w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Innowacje i rozwój przedsiębiorczości (w zakresie przedsiębiorczości);
<p>Wojewódzki Urząd Pracy (WUP)</p>	<p>Institucja Wdrażająca działania dotyczące rynku pracy w ramach ZPORR i SPO RZL</p>		<p>Institucja Wdrażająca PO Kapitał Ludzki w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rynek pracy otwarty dla wszystkich Wyształcenie i kompetencje na obszarach wiejskich Podniesienie dostępu do edukacji, wzrostu kompetencji i adaptacyjności kadr na obszarze Polski wschodniej
<p>Departament Wdrażania Programów (DWP)</p>	<p>Institucja Wdrażająca działania dla rolnictwa w ramach SPO ROL</p>		<p>Agencja Płatnicza w ramach PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> Działanie 1.7. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa Działanie 3.4. Odnowa i rozwój wsi <p>Institucja Zarządzająca w zakresie selekcji projektów i Agencja Płatnicza PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> Oś 4: Leader: wzmocnienie inicjatywy oddolnej, wymiany najlepszych praktyk i aktywizacji społeczności obszarów wiejskich
<p>ARiMR</p>	<p>Institucja Wdrażająca działania dla rolnictwa w ramach SPO ROL</p>		<p>Agencja Płatnicza (AP) w ramach PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> oś 1 (gospodarcza): wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego oś 2 (środowiskowa): poprawa stanu środowiska i krajobrazu oś 3 (społeczna): podniesienie jakości życia na obszarach wiejskich i dywersyfikacja ekonomiczna obszarów wiejskich oś 4: Leader (delegowane)

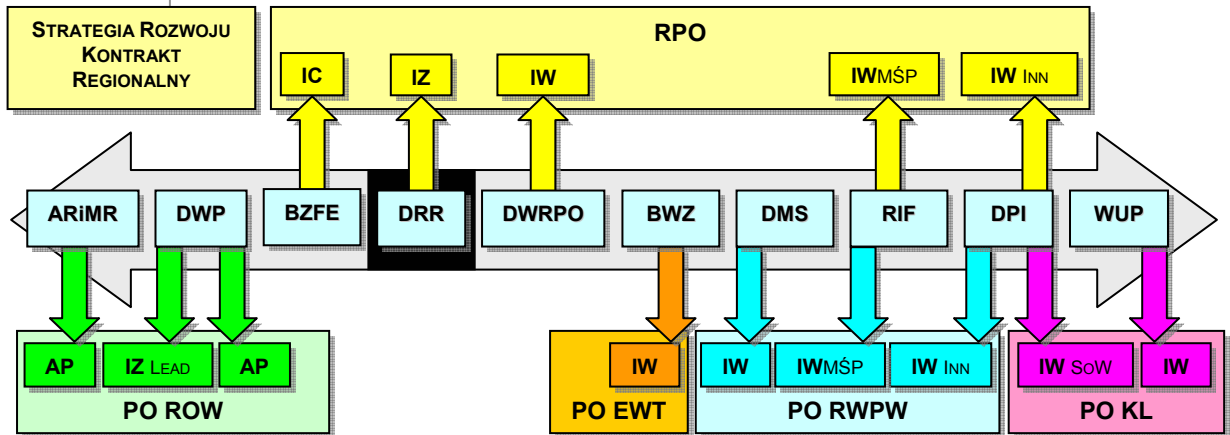
Źródło:

opracowanie autorskie na podstawie [NSRO, s. 96-100; Propozycja układu programów, s. 1-3; PO ROW na lata 2007-2013, s. 77-111]

W tym wariantcie mamy do czynienia z łączeniem funkcji (w obrębie wydzielonego Departamentu DWRPO) i wykorzystywania nabytego już

doświadczenia z zakresu działań dotyczących inwestycji środowiskowych, transportowych, kultury i turystyki, ochrony zdrowia i infrastruktury społecznej. Widać tu również zmniejszenie liczby instytucji do 10 (zmniejszenie o 3 i zwiększenie o 2 – DWRPO i RIF).

Schemat 4.2. Projekt schematu wdrażania w ramach systemu instytucjonalnego funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 (wariant II).



Objaśnienia

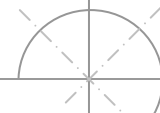
AP	Agencja Płatnicza
IC	Instytucja Certyfikująca
IW	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja Zarządzająca
MŚP	priorytety działania dotyczące przedsiębiorczości
INN	priorytety działania dotyczące innowacyjności, badań i rozwoju
SoW	priorytety działania dotyczące społeczeństwa opartego na wiedzy
PO ROW	Program Operacyjny Rozwój Obszarów Wiejskich
PO EWT	Program Operacyjny Europejskiej Współpracy Terytorialnej
PO RWPW	Program Operacyjny Rozwoju Województw Polski Wschodniej
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Źródło:

opracowanie autorskie na podstawie [NSRO, s. 96-100; Propozycja układu programów, s. 1-3; PO ROW na lata 2007-2013, s. 77-111]

Na powyższym schemacie widać usystematyzowanie działań i funkcji różnych instytucji. Pomimo zmniejszenia liczby instytucji o jedną, widać większe uporządkowanie i specjalizację instytucji. Po pierwsze, liczba IW wdrażających RPO zmniejszyła się z 7 do 3, BWZ i DMS skoncentrowały się na wdrażaniu jednego programu (odpowiednio PO EWT i PO RWPW), podobnie jak WUP (PO KL).

Pomimo „porządkowania” systemu, liczba instytucji pozostała na wysokim (wyższym niż obecnie – 8) poziomie, co może mieć konsekwencje podobne jak w wariantcie I. Zostanie to dokładnie rozważone w poniższym punkcie.



4.4.2. Ocena wariantu II

Ocenę wariantu przedstawia poniższa tabela:

Tabela 4.9. Ocena wariantu II.

Lp.	Rodzaj	Kryterium	Waga	Ocena	P-pty	Uzasadnienie oceny
	Struktura:	Podział priorytetów działań pomiędzy instytucje	0,6	4	2,4	<i>prosty i przejrzysty układ działań i instytucji je wdrażających</i>
		Podział zadań i kompetencji pomiędzy instytucje	0,8	3	2,4	<i>usystematyzowanie działań, nakładanie się kompetencji może nastąpić jedynie w RIF i DPI</i>
		Elastyczność systemu	0,6	3	1,8	<i>dużo małych instytucji, ale spory zakres funkcji, co stwarza możliwość dostosowania się do znacznych zmian w systemie wdrażania</i>
		Elastyczność struktury instytucji	1,0	2	2,0	<i>instytucje większe niż w wariantcie I, ale wciąż mała liczba pracowników w większości instytucji</i>
		Powierzchnia biurowa i zaplecze techniczne	0,4	4	1,6	<i>wprawdzie część instytucji wykazuje obecnie brak odpowiedniej powierzchni i zaplecza, ale planowane instytucje są średniej wielkości i nie będą miały dużych potrzeb</i>
		Poziom rotacji	0,8	2	1,6	<i>średnie zagrożenie utraty kompetencji przez poszczególne instytucje</i>
		Poziom zatrudnienia	1,0	1	1,0	<i>duża liczba instytucji powoduje nadmierną liczbę powtarzających się stanowisk kierowniczo-administracyjnych</i>
		Kompetencje i doświadczenie	Doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych	0,4	3	1,2
	Doświadczenia z wdrażania określonych działań w ramach funduszy strukturalnych		0,6	3	1,8	<i>część instytucji nie posiada żadnego doświadczenia z wdrażania funduszy strukturalnych, ale jest im mniej niż w wariantcie I, poza tym dochodzi doświadczony RIF</i>
	Przekazywanie wiedzy wewnątrz instytucji		0,8	2	1,6	<i>specjaliści są rozproszeni w instytucjach, mają średnie możliwości przekazywania sobie wiedzy</i>
	Rozwój zawodowy pracowników		0,4	2	0,8	<i>8 z 10 instytucji szkoliło pracowników z zakresu funduszy strukturalnych, jedynie w 3 instytucjach rozwój zawodowy został oceniony pozytywnie, w 3 szkolenia nie były przydatne (niska jakość)</i>
	Komunikacja:	IZ z IW	0,8	3	2,4	<i>Wszystkie IW RPO są zlokalizowane w UMWL, dlatego są blisko IZ i komunikacja może być efektywna. Problem może jedynie leżeć we wzajemnej komunikacji ze względu na ilość instytucji.</i>
		pomiędzy IW	0,6	2	1,2	<i>duża liczba instytucji uniemożliwi efektywną komunikację pomiędzy IW a także utrudni wprowadzenie jednolitych procedur, narzędzi i kanałów komunikacji</i>
		IW z IZ	0,4	2	0,8	<i>jw.</i>
	Skuteczność w:	wywiązywaniu się z planów rzeczowych i harmonogramów	0,4	2	0,8	<i>obecna terminowość jest na niezadowalającym poziomie</i>
		zachowaniu odpowiedzialności	0,6	3	1,8	<i>odpowiedzialność bardziej przejrzysta, DMS, BWZ i WUP są samodzielnie odpowiedzialne za swoje programy, 3 IW dla RPO.</i>
1.		dobrej organizacji pracy	0,4	2	0,8	<i>3 instytucje mają dobrą organizację pracy, ale aż 4 są niedobrze zorganizowane</i>
2.		koordynacji działań	0,8	2	1,6	<i>z uwagi na dużą liczbę IW, IZ może mieć duże trudności z koordynacją wdrażanych działań, jednak IW są skupione głównie w UMWL</i>
3.	Efektywność:	kosztowa	1,0	2	2,0	<i>wysokie koszty stałe – dużo instytucji, ale koncentracja działań</i>
4.		zarządzania	0,8	4	3,2	<i>średnie instytucje są łatwiejsze do zarządzania, reakcje są szybsze, podejmowanie decyzji globalnych jest jednak utrudnione, ale możliwe do realizacji</i>
5.		obciążenia instytucji	0,8	2	1,6	<i>instytucje z racji rozłożenia zadań nie będą stale obciążone, jednak w czasie pracy mogą występować krótkotrwałe przeciążenia, niewielka liczba pracowników w instytucji może również skutkować nierównomiernym obciążeniem pracowników</i>
6.		zarządzania regionem	1,0	3	3,0	<i>stosunkowa bliskość IZ i IW z zarządem województwa, trudność koordynacji PO EWT, PO RWPW i RPO.</i>
	Razem	x	x	x	37,4	x



W przeprowadzonym postępowaniu ewaluacyjnym II wariant osiągnął ocenę o prawie 10 punktów wyższą od wariantu I, na poziomie 37,4 punktów, jednak i tak nie wystarczyło to (według wcześniej przyjętych przedziałów), aby uzyskać pozytywną ocenę (minimum 42 punkty). Należy zatem przyjrzeć się przyczynom niskich ocen i przygotować kolejny wariant, eliminując słabe strony obecnego.

4.4.3. Analiza silnych i słabych stron wariantu II

Względnie niska ocena wariantu II wynikała z podobnych przyczyn, jak w wariacie I, tzn. ze zbyt dużej liczby instytucji, co rzutowało na:

- | elastyczność struktury instytucji;
- | poziom rotacji;
- | poziom zatrudnienia;
- | przekazywanie wiedzy wewnątrz instytucji;
- | rozwój zawodowy pracowników;
- | komunikację pomiędzy instytucjami i z IZ;
- | skuteczność w koordynacji działań;
- | efektywność kosztową;
- | nierównomierne obciążenie instytucji spowodowane małą liczbą pracowników i wdrażanych działań;

Szczegółową analizę silnych i słabych stron badanego wariantu przedstawia poniższa tabela.

Tabela 4.10.

Analiza silnych i słabych stron wariantu II.

SILNE STRONY WARIANTU	SŁABE STRONY WARIANTU
<ul style="list-style-type: none"> prosty i przejrzysty układ działań i instytucji je wdrażających; usystematyzowanie działań; dużo małych instytucji, ale spory zakres funkcji, co stwarza możliwość dostosowania się do znacznych zmian w systemie wdrażania; wystarczająca powierzchnia biurowa i zaplecze techniczne; efektywna komunikacja IZ z IW (wszystkie IW RPO są zlokalizowane w UMWL, dlatego są blisko IZ); łatwiejsze do zarządzania średnie instytucje, w których reakcje są szybsze; przejrzysta odpowiedzialność: DMS, BWZ i WUP są samodzielnie odpowiedzialne za swoje programy, 3 IW dla RPO; 	<ul style="list-style-type: none"> może nastąpić nakładanie się kompetencji w przypadku RIF i DPI; niska elastyczność w przesuwaniu zasobów ludzkich (w przypadku, gdy w jednej IW pojawia się mniej projektów niż zakładano, a w innej brak rąk do pracy); średnio duże zagrożenie utraty kompetencji przez poszczególne instytucje; wysoki poziom zatrudnienia (nadmierna liczba powtarzających się stanowisk kierowniczo-administracyjnych); specjaliści są rozproszeni w całym systemie, mają średnie możliwości przekazywania sobie wiedzy; problemy mogą powstawać we wzajemnej komunikacji, ze względu na ilość IW; mniejsze możliwości koordynacji działań wszystkich IW, utrudniony przepływ informacji; wysokie koszty stałe, rozproszenie wdrażanych działań; trudność koordynacji PO EWT, PO RWPW i RPO z zarządzaniem regionem;

Źródło:

opracowanie własne.

Z powyższej analizy wynika, że wariant II posiada więcej słabych stron niż silnych, dlatego kolejny wariant modelu będzie musiał odzwierciedlić dążenie do eliminacji słabych stron tego wariantu. Jedynie dzięki takim zabiegom kolejny wariant będzie mógł otrzymać w ocenie możliwą do zaakceptowania liczbę punktów.

4.5. Wariant III (zarządzanie i wdrażanie w DRR)




Na bazie analizy silnych i słabych stron dwóch pierwszych wariantów systemu, w wariantcie III należy wziąć pod uwagę następujące rozwiązania:

- | zmniejszenie liczby instytucji systemu;
- | eliminacja nakładania się kompetencji dla działań dotyczących przedsiębiorczości i innowacji (wybranie jednej instytucji, ewentualnie oddelegowanie przez DPI wdrażania do RIF – nadzór przez DPI);
- | poprawa komunikacji pomiędzy IW-IZ poprzez złączenie funkcji zarządzających i wdrażających w DRR;
- | lepsza koordynacja różnych programów (RPO, PO EWT i PO RWPW) poprzez wdrażanie większości „regionalnych” działań z tych programów w DRR;




Poniżej podany został projektowany, szczegółowy podział kompetencji pomiędzy instytucjami w wariantcie III:



Tabela 4.11. Zadania poszczególnych instytucji systemu w obecnym i projekt zadań w przyszłym okresie planowania w wariantcie III.

Instytucja	Obecne zadania	Planowane, możliwe do realizacji zadania
BZFE	Instytucja Pośrednicząca we wdrażaniu ZPORR	 zadania instytucji certyfikującej w ramach RPO ; dokonywanie płatności na polecenie IZ RPO
Departament Rozwoju Regionalnego (DRR)	Instytucja uczestnicząca w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR (część)	 Instytucja Zarządzająca RPO Instytucja Wdrażająca RPO (część działań): <ul style="list-style-type: none"> Inicjatywy lokalne w zakresie zatrudnienia i rozwoju oraz wsparcie dla struktur świadczących usługi lokalne w tworzeniu nowych miejsc pracy, Środowisko, Zapobieganie i zwalczanie zagrożeń przyrodniczych i technologicznych, Turystyka, Inwestycje w kulturę, Inwestycje w transport, Inwestycje energetyczne, Inwestycje w kształcenie (zwłaszcza zawodowe), Inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia oraz w infrastrukturę społeczną Instytucja Wdrażająca PO Rozwoju Województw Polski Wschodniej w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> Wsparcie rozwoju potencjalnych metropolii oraz miast wojewódzkich i powiatowych Polski Wschodniej; Duże projekty sieciowe z zakresu międzywojewódzkich sieci drogowych; Instytucja Wdrażająca PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej : <ul style="list-style-type: none"> Programy współpracy przygranicznej; Programy współpracy transnarodowej; Programy współpracy międzyregionalnej;
Departament Przedsiębiorczości i Administracji (DPI) LFR (RIF) <i>np. na zasadzie wdrażania obecnych działań 2.5 i 3.4 ZPORR</i>	Instytucje Wdrażające działania dotyczące innowacyjności i przedsiębiorczości	 Instytucja Wdrażająca RPO w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> Społeczeństwo informacyjne; Badania i rozwój technologiczny (BRT), innowacje i przedsiębiorczość; Instytucja Wdrażająca PO Kapitał Ludzki w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> Społeczeństwo oparte na wiedzy; Instytucja Wdrażająca PO Rozwoju Województw Polski Wschodniej w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> Innowacje i rozwój przedsiębiorczości;



<p>Wojewódzki Urząd Pracy (WUP)</p>	<p>Institucja Wdrażająca działania dotyczące rynku pracy w ramach ZPORR i SPO RZL</p>		<p>Institucja Wdrażająca PO Kapitał Ludzki w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rynek pracy otwarty dla wszystkich Wykształcenie i kompetencje na obszarach wiejskich Podniesienie dostępu do edukacji, wzrostu kompetencji i adaptacyjności kadr na obszarze Polski wschodniej
<p>Departament Wdrażania Programów (DWP)</p>	<p>Institucja Wdrażająca działania dla rolnictwa w ramach SPO ROL</p>		<p>Agencja Płatnicza w ramach PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> Działanie 1.7. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa Działanie 3.4. Odnowa i rozwój wsi <p>Institucja Zarządzająca w zakresie selekcji projektów i Agencja Płatnicza PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> Oś 4: Leader: wzmocnienie inicjatywy oddolnej, wymiany najlepszych praktyk i aktywizacji społeczności obszarów wiejskich
<p>ARiMR</p>	<p>Institucja Wdrażająca działania dla rolnictwa w ramach SPO ROL</p>		<p>Agencja Płatnicza (AP) w ramach PO Rozwój Obszarów Wiejskich:</p> <ul style="list-style-type: none"> oś 1 (gospodarcza): wsparcie konkurencyjności sektora rolnego i leśnego oś 2 (środowiskowa): poprawa stanu środowiska i krajobrazu oś 3 (społeczna): podniesienie jakości życia na obszarach wiejskich i dywersyfikacja ekonomiczna obszarów wiejskich oś 4: Leader (delegowane)

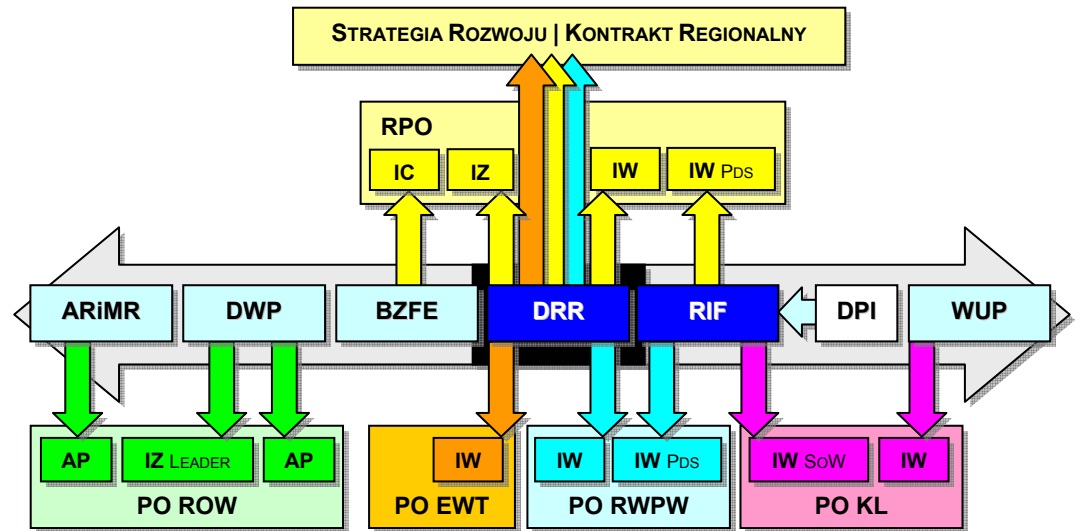
Źródło:

opracowanie autorskie na podstawie [NSRO, s. 96-100; Propozycja układu programów, s. 1-3; PO ROW na lata 2007-2013, s. 77-111]

Jak wynika z powyższego zestawienia, wariant III modelu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 opiera się na najbardziej dotychczas doświadczonych instytucjach obecnego systemu wdrażania oraz na wdrażaniu przez nie podobnych działań.

Można zauważyć również szczególną rolę DRR. DRR będzie pełnił funkcje IZ RPO oraz IW części działań RPO, PO Rozwoju Województw Polski Wschodniej oraz PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Dodatkowo, na DRR będzie spoczywał obowiązek koordynacji działań w ramach innych programów finansowanych ze środków europejskich i polskich. Można powiedzieć, że w tym modelu jest on kluczową instytucją, na której będzie opierał się nowopowstający system.

Schemat 4.3. Projekt schematu wdrażania w ramach systemu instytucjonalnego funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 (wariant III).



Objaśnienia

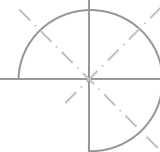
AP	Agencja Płatnicza
IC	Instytucja Certyfikująca
IZ	Instytucja Zarządzająca
IW	Instytucja Wdrażająca
Pds	priorytety działania dotyczące przedsiębiorczości, innowacyjności, badań i rozwoju
SoW	priorytety działania dotyczące społeczeństwa opartego na wiedzy
PO ROW	Program Operacyjny Rozwój Obszarów Wiejskich
PO EWT	Program Operacyjny Europejskiej Współpracy Terytorialnej
PO RWPW	Program Operacyjny Rozwoju Województw Polski Wschodniej
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki

Źródło:

opracowanie autorskie na podstawie [NSRO, s. 96-100; Propozycja układu programów, s. 1-3; PO ROW na lata 2007-2013, s. 77-111]

Wariant III modelu oparty jest przede wszystkim na 2 instytucjach, które w analizie potencjału instytucjonalnego osiągnęły najlepszy wynik (DRR i RIF). Dodatkowo, DPI zachowałby funkcje strategiczne, nadzorcze i kontrolne w stosunku do działań wdrażanych przez RIF (podobnie jak obecnie dzieje się w przypadku działań 2.5 i 3.4 ZPORR). WUP będzie wdrażał działania współfinansowane z EFS w ramach PO KL.

Aby uniknąć braku zaangażowania innych departamentów we wdrażanie, proponuje się zaangażowanie ekspertów z departamentów merytorycznych w proces oceny merytorycznej wniosków (Panele Ekspertów).



4.5.1. Ocena wariantu III

Ocenę wariantu przedstawia poniższa tabela:

Tabela 4.12. Ocena wariantu III.

Lp.	Rodzaj	Kryterium	Waga	Ocena	P-pty	Uzasadnienie oceny	
1.	Struktura:	Podział priorytetów działań pomiędzy instytucje	0,6	4	2,4	prosty i przejrzysty układ działań i instytucji je wdrażających	
2.		Podział zadań i kompetencji pomiędzy instytucje	0,8	4	3,2	usystematyzowanie działań, brak nakładania się kompetencji	
3.		Elastyczność systemu	0,6	4	2,4	możliwość dostosowania się do znacznych zmian w systemie wdrażania (duże instytucje)	
4.		Elastyczność struktury instytucji	1,0	4	4,0	możliwość dostosowania się do zmian we wdrażaniu działań	
5.		Powierzchnia biurowa i zaplecze techniczne	0,4	3	1,2	oparcie systemu głównie na instytucjach, które posiadają wystarczającą ilość miejsca i zaplecze, ale z uwagi na wielkość instytucji mogą wystąpić pewne problemy	
6.		Poziom rotacji	0,8	4	3,2	brak zagrożenia utraty kompetencji przez instytucje	
7.		Poziom zatrudnienia	1,0	4	4,0	liczba pracowników optymalna, brak powtarzających się stanowisk	
8.	Kompetencje i doświadczenie	Doświadczenia z wdrażania funduszy przedakcesyjnych	0,4	4	1,6	wszystkie instytucje posiadają doświadczenie z wdrażania funduszy przedakcesyjnych, z czego kilka instytucji – duże	
9.		Doświadczenia z wdrażania określonych działań w ramach funduszy strukturalnych	0,6	4	2,4	wszystkie instytucje posiadają doświadczenia z wdrażania działań w ramach funduszy strukturalnych, działania te są podobne lub analogiczne do działań z okresu 2004-2006	
10.		Przekazywanie wiedzy wewnątrz instytucji	0,8	4	3,2	specjaliści są skupieni głównie w dwóch instytucjach (RPO, PO ROW, PO RWPW, PO KL) i jednej (PO EWT)	
11.		Rozwój zawodowy pracowników	0,4	3	1,2	wszystkie instytucje szkoliły pracowników z zakresu funduszy strukturalnych, jedynie w 2 instytucjach rozwój zawodowy został oceniony pozytywnie, w 3 szkolenia nie były przydatne (niska jakość)	
12.	Komunikacja:	IZ z IW	0,8	4	3,2	IW jest maksymalnie blisko IZ (w tym samym departamencie), dlatego komunikacja może być efektywna	
13.		pomiędzy IW	0,6	4	2,4	komunikacja efektywna – mało instytucji (2 IW dla RPO, 2 dla RWPW, 2 dla PO KL, 2 dla PO ROW i 1 dla PO EWT)	
14.		IW z IZ	0,4	4	1,6	jw.	
15.	Skuteczność w:	wywiązywaniu się z planów rzeczowych i harmonogramów	0,4	2	0,8	obecna terminowość jest na niezadowolającym poziomie	
16.		zachowaniu odpowiedzialności	0,6	4	2,4	odpowiedzialność przejrzysta, DRR jest odpowiedzialne za PO EWT, RPO i PO RWPW, DPI (RIF) jest odpowiedzialne za działania przedsiębiorcze i innowacyjne w RPO, PO RWPW, PO KL, WUP jest odpowiedzialny za PO KL, a ARiMR i DWP za PO ROW (oddzielne priorytety)	
1.		dobrej organizacji pracy	0,4	2	0,8	3 instytucje mają dobrą organizację pracy, ale dalsze 3 nie są dobrze zorganizowane	
2.		koordynacji działań	0,8	4	3,2	ułatwiona koordynacja wdrażanych działań, główna IW dla RPO umieszczona w DRR, łącznie tylko 6 instytucji do koordynacji	
3.		Efektywność:	kosztowa	1,0	4	4,0	niskie koszty stałe – mało instytucji, koncentracja działań
4.			zarządzania	0,8	2	1,6	duże instytucje – trudne do zarządzania, ale podejmowanie decyzji globalnych jest ułatwione (mało instytucji)
5.	obciążenia instytucji	0,8	2	1,6	duże instytucje – może występować przeciążenie całych instytucji, jednak w czasie nie będą występowały przeciążenia, również duża liczba pracowników nie spowoduje nierównomierności obciążeń pracowniczych		
6.	zarządzania regionem	1,0	4	4,0	maksymalna bliskość IZ i IW z zarządem województwa, łatwość koordynacji PO EWT, PO RWPW i RPO (ten sam departament).		
	Razem	x	x	x	54,4	x	

III wariant uzyskał bardzo dobry wynik w ocenie (87,5% punktów pozytywnych). Metodą ewolucyjną otrzymano zatem lepszy od poprzednich wariant modelu, zgodnie z założeniami bazujący na dotychczasowych doświadczeniach i najlepszych instytucjach, a także wykorzystujący obecny potencjał instytucjonalny, eliminujący słabe strony innych wariantów.

4.5.2. Analiza silnych i słabych stron wariantu III

Sprawdźmy zatem, jakie silne, a jakie słabe strony posiada wariant III i czy ten wariant modelu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych wykorzystuje wszystkie możliwości systemu.

Tabela 4.13, Analiza silnych i słabych stron wariantu III.

SILNE STRONY WARIANTU	SŁABE STRONY WARIANTU
<ul style="list-style-type: none"> prosty i przejrzysty układ działań i instytucji je wdrażających; usystematyzowanie działań, brak nakładania się kompetencji; możliwość dostosowania się do znacznych zmian w systemie wdrażania; możliwość dostosowania się do zmian we wdrażaniu działań; brak zagrożenia utraty kompetencji przez instytucje; liczba pracowników optymalna, brak powtarzających się stanowisk; wszystkie instytucje posiadają doświadczenie z wdrażania funduszy przedakcesyjnych, z czego kilka instytucji – duże; wszystkie instytucje posiadają doświadczenia z wdrażania działań w ramach funduszy strukturalnych, działania te są podobne lub analogiczne do działań z okresu 2004-2006; specjaliści są skupieni głównie w dwóch instytucjach (RPO, PO ROW, PO RWPW, PO KL) i jednej (PO EWT); IW jest maksymalnie blisko IZ (w tym samym departamencie), dlatego komunikacja może być efektywna; komunikacja efektywna – mało instytucji; przejrzysta odpowiedzialność; ułatwiona koordynacja wdrażanych działań, główna IW dla RPO umieszczona w DRR, łącznie tylko 6 instytucji do koordynacji; niskie koszty stałe – mało instytucji, koncentracja działań; podejmowanie decyzji globalnych jest ułatwione (mało instytucji); maksymalna bliskość IZ i IW z zarządem województwa, łatwość koordynacji PO EWT, PO RWPW i RPO (ten sam departament); 	<ul style="list-style-type: none"> duże instytucje – trudne do zarządzania; zbyt duża liczba osób podlegająca jednemu dyrektorowi, co może powodować opóźnienia w akceptowaniu dokumentów; koncentracja spraw związanych z funduszami UE może być powodem małego zaangażowania pozostałych departamentów;

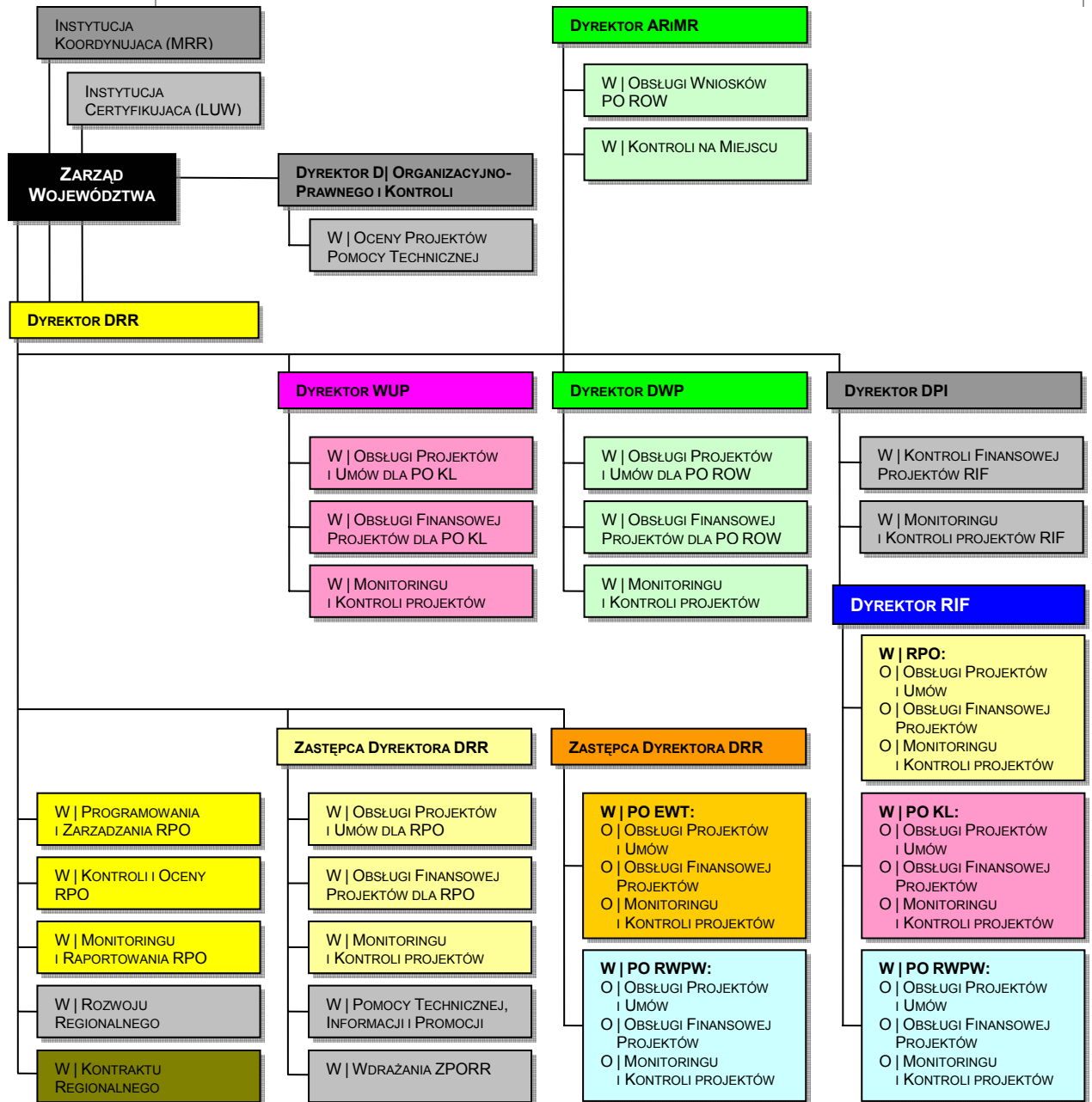
Źródło:

opracowanie własne.

W powyższym wariantcie widać już znaczną przewagę silnych stron nad słabymi. Ponadto wykazane słabe strony da się w pewnym stopniu wyeliminować, poprzez:

- | poprawę sprawności działania (np. to, że całość korespondencji musi być dekretowana i akceptowana przez dyrektora DRR) poprzez delegację części kompetencji na niższy szczebel kierowniczy;
- | współuczestnictwo innych departamentów (ich przedstawicieli) w ocenie merytorycznej wniosków – np. DOŚ w ocenie wniosków środowiskowych, DOZ w ocenie projektów ochrony zdrowia, DEKS w ocenie wniosków edukacyjnych i infrastruktury społecznej, DMS w projektach transportowych i energetycznych, a DPI w projektach dotyczących przedsiębiorczości i innowacji;
- | lepsze, sprawniejsze zarządzanie poprzez stworzenie grupy dyrektorów zarządzających (dyrektora i zastępców dyrektora) obejmujących poszczególne zakresy funkcyjne DRR, zgodnie z poniższym schematem:

Schemat 4.4. Projekt schematu struktury systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w okresie 2007-2013.



Źródło: opracowanie własne.

Powyższy szczegółowy schemat struktury modelu zarządzania regionem wydaje się mieć wiele zalet, z których najważniejsze – prócz przejrzystości i czytelności – to:

- | zgodność wariantu z wytycznymi MRR (Instytucji Koordynującej, odpowiedzialnej za zapewnienie jednolitości zarządzania 16 RPO);
- | powiązanie wdrażania PO EWT, PO RWPW i RPO z wdrażaniem kontraktu regionalnego i koordynacja realizacji strategii rozwoju województwa;
- | koncentracja obecnych specjalistów zajmujących się funduszami strukturalnymi oraz możliwość wykorzystania ich doświadczenia i kompetencji;
- | nadrzędność Dyrektora DRR wobec dyrektorów innych departamentów należących do systemu (dotyczy to tylko i wyłącznie zadań związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych);
- | możliwość oceny projektów Pomocy Technicznej w ramach UMWL (szybkość i sprawność oceny).

Zarówno wyniki oceny wariantu, jak i analiza silnych i słabych jego stron oraz zalet samej struktury wskazują, iż można przyjąć wariant III modelu jako satysfakcjonujący wynik uzyskany przy pomocy zastosowanej metody heurystycznej.

4.6. Rekomendacje dla tworzonego systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych

Dla zapewnienia skutecznego wdrażania, monitoringu i kontroli funduszy strukturalnych (w tym RPO) w przyszłym okresie programowania, zgodnie z wariantem III, konieczne jest przeprowadzenie następujących działań, rekomendowanych dla modelu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych w okresie 2007-2013:

1. **Wykorzystanie doświadczeń nabytych przez instytucje w obecnym okresie planowania.** Oznacza to, że po pierwsze model musi opierać się na instytucjach obecnego systemu, a po drugie, powinien on wykorzystać specyficzne doświadczenia poszczególnych instytucji we wdrażaniu działań skierowanych do określonej grupy beneficjentów.
2. Wzięcie pod uwagę w ocenie wariantów modelu – w największym stopniu ich znaczenia dla rozwoju regionu oraz wpływu na efektywność kosztową, w najmniejszym stopniu – cech i wyników osiągniętych w obecnym okresie programowania (wpływają one jedynie na wartość ryzyka niepowodzenia poprawy działania instytucji systemu we wskazanych obszarach).
3. **Nieangażowanie zbyt dużej liczby instytucji,** w tym instytucji bez doświadczenia nabytego we wdrażaniu funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych. Rzuca to bowiem negatywnie na: elastyczność struktury instytucji, poziom rotacji, poziom zatrudnienia, przekazywanie wiedzy wewnątrz instytucji, rozwój zawodowy pracowników,

- komunikację pomiędzy instytucjami i z IZ, skuteczność w koordynacji działań, efektywność kosztową, nierównomierne obciążenia instytucji spowodowane małą liczbą pracowników i wdrażanych działań.
4. Stworzenie **prostego i przejrzystego układu działań i instytucji** je wdrażających, w tym ujednoczonego zakresu kompetencji i zadań poszczególnych instytucji, usystematyzowanie hierarchii instytucji i poziomów zarządzania, stworzenie sprawnego systemu bez dublujących się funkcji.
 5. Stworzenie **lepszej koordynacji różnych programów** (RPO, PO EWT i PO RWPW) poprzez **wdrażanie większości „regionalnych” działań z tych programów w DRR.**
 6. Powierzenie wdrażania funduszy strukturalnych **dużym instytucjom.** Większe instytucje mają możliwość gromadzenia i przekazywania wiedzy między pracownikami, którzy pozostają w instytucji; utrata kompetencji przez całą instytucję jest dużo trudniejsza, z uwagi na fakt, iż rotacja w ujęciu procentowym nigdy nie doświadczy dużej instytucji w takim samym stopniu jak małej.
 7. **Koncentracja wdrażania** działań w **kilku dużych instytucjach.** Przemawia za tym kilka argumentów:
 - | jest większa ilość pracowników, która w miarę potrzeby może wspomóc zbyt obciążone procesy w instytucji;
 - | jest większa możliwość wymiany pracowników między wdrażanymi działaniami;
 - | jest większa kontrola nad ogłaszaniem konkursami, dzięki czemu jest możliwość lepszego rozłożenia w czasie obciążeń pojawiających się przy różnych procesach wdrażania;
 - | jest większa możliwość optymalizacji kosztów i wzrostu efektywności kosztowej z uwagi na szybki i skuteczny monitoring zachodzących w organizacji procesów.
 8. **Dzielenie działań raczej według beneficjentów** niż rodzajów projektów, bowiem nie prowadzi to do rozdrobnienia instytucji i szeregu problemów. System wdrażania będzie dzięki temu **bardziej przejrzysty i jasny dla przyszłych beneficjentów.**
 9. Stworzenie **prostych narzędzi informatycznych** poprawiających niską efektywność kosztową działalności, umożliwiających **monitorowanie procesów** zachodzących w instytucjach, co umożliwiłoby lepszą organizację pracy i monitorowanie na bieżąco (przy pełnych i wiarygodnych danych – zbieranych od podstaw w tym celu) każdego procesu.
 10. Dążenie do zmniejszenia czasochłonności bądź kosztochłonności procedur poprzez:
 - | wzrost efektywności gospodarowania czasem w instytucjach,
 - | skrócenie czasu oceny poprzez uproszenie procedur, np. organizacja **preselekcji wniosków na poziomie powiatu** (zmniejszenie liczby składanych wniosków), składanie wniosków w postaci **fiszek i oświadczeń** (skrócenie czasu sprawdzania dużej liczby wniosków), gromadzenie załączników i sprawdzanie ich poprawności dopiero przed podpisaniem umowy o dofinansowanie projektów (brak dublowania zadań, sprawdzania załączników po przyjęciu wniosków i przed podpisaniem umowy, przynajmniej w przypadku I i III priorytetu ZPORR),

- | podążanie w obu kierunkach – lepszej organizacji pracy w instytucjach i uproszczenia procedur;
 - | ilość weryfikowanych wniosków przypadająca rocznie na 1 pracownika nie powinna być niższa niż 40, natomiast limit górny jest trudny do określenia – w wariancie idealnym wynosi ponad 200. Jest on oczywiście zależny od specyfiki instytucji i składanych wniosków;
11. Stworzenie ośrodka zarządzającego systemem wymiany, zbierania i analizowania informacji, w postaci **centrum analiz strategicznych**, najlepiej przy najwyższej w hierarchii instytucji systemu wdrażania funduszy strukturalnych, aby można było porównywać wyniki badań z jednej instytucji z innymi instytucjami (w celu np. lokalizowania wąskich gardeł systemu). Centrum analiz powinno składać się z grupy pracowników DRR ds. programowania operacyjnego i strategicznego na lata 2007-2013 (jest to bowiem grupa najbardziej kompetentnych i doświadczonych pracowników w procesie planowania strategicznego w województwie lubelskim). Do zadań centrum należałoby: ocena i ewaluacja RPO, a przede wszystkim ocena, ewaluacja i aktualizacja całej polityki regionalnej realizowanej za pomocą wszystkich środków zewnętrznych (krajowych i unijnych).
12. Ustanowienie zasad funkcjonowania systemu finansowania i kontroli funduszy strukturalnych przewidujących:
- | określenie szczegółowych **terminów na jednokrotne sprawdzenie wniosku o płatność** (od złożenia wniosku do przekazania pisma o poprawkach do beneficjenta)
 - | określenie **terminu dla beneficjenta na wniesienie poprawek lub dodatkowych wyjaśnień**;
 - | zapewnienie, że **błędy i niejasności wskazane w pierwszym piśmie są ostateczne** (aby w kolejnych pismach nie pojawiały się kolejne, nowe błędy i prośby o wyjaśnienia);
 - | umożliwienie **wcześniejszego aplikowania o kolejną transzę** (nie dopiero po wydaniu 80% dotychczasowych transz), bowiem przy obecnych opóźnieniach w płatnościach, projekty tracą płynność finansową;
 - | zmiana procedur kontrolnych sprawdzania dokumentów finansowych beneficjentów – **złożenie wniosku o płatność bez załączników**, jedynie z zestawieniem dokumentów finansowych obecnej tabeli 20. W tym momencie powinna rozpocząć się kontrola finansowa prowadzona bezpośrednio u beneficjenta, na wzór kontroli skarbowej.
13. W przypadku systemu monitorowania funduszy strukturalnych należy **zmniejszyć ilość sprawozdań**, które obecnie należy wypełniać nawet co tydzień – często (np. w styczniu) kumulują się one w takim stopniu, że niektóre instytucje zajmują się jedynie pisaniem sprawozdań. Większość informacji byłaby dostępna z poziomu SIMIK, nad przydatnością części z nich należałoby się zastanowić.
14. Oparcie **komunikacji wewnątrz systemu** wdrażania na:
- | **złączeniu funkcji zarządzania i wdrażania w DRR**;
 - | stworzeniu systemu umożliwiającego **zapoznanie się wszystkich instytucji wdrażających z odpowiedziami IZ** na pytania różnych instytucji, również tych z innych regionów (tworzenie swoistego banku wiedzy).

- stworzeniu dobrze funkcjonującego systemowego rozwiązania, umożliwiającego **wymianę opinii, sugestii i wniosków pomiędzy instytucjami** zaangażowanymi we wdrażanie, co będzie sprzyjać tworzeniu **profesjonalnego korpusu urzędników**, którzy nie będą musieli uczyć się na własnych błędach i wyciągać wniosków jedynie ze swoich doświadczeń.
15. Wprowadzanie funkcji **mentora projektu**, który opiekowałby się projektem i kontaktowałby się jako jedyny z projektodawcą (byłby punktem kontaktowym projektodawcy z różnymi pracownikami instytucji, mającym na celu uniknięcie dezorientacji i poczucia, że nikt w Instytucji nie „opiekuje” się danym projektem).
 16. Sukcesywne **zwiększanie zatrudnienia** w planowanych instytucjach systemu począwszy od 2006 roku (aby nowi pracownicy zdążyli nabrać odpowiedniego doświadczenia do roku 2007).
 17. Dostosowanie kompetencji i profilu wymagań kwalifikacyjnych nowych stanowisk pracy do specyfiki nowych zadań instytucji, a więc **wprowadzenie konkursowego systemu zatrudnienia** zapewniającego maksimum kompetencji nowych kadr.
 18. Wzmocnienie istniejących instytucji, uczestniczących we wdrażaniu ZPORR, umożliwiający nowym pracownikom **nabieranie doświadczenia zawodowego od doświadczonych praktyków**.
 19. **Wchłonięcie pracowników DEKS** (wdrażających działanie 2.2 ZPORR) przez DRR do odpowiednich wydziałów. Należy bowiem wykorzystać potencjał i doświadczenie tych pracowników w przyszłym okresie.
 20. **Zharmonizowanie zmian organizacyjnych** z efektami wprowadzenia *ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. Nr 175 poz. 1462)*.
 21. Stworzenie **planu instytucji** odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy strukturalnych, który zawierałby:
 - | szczegółowe zadania instytucji systemu,
 - | harmonogram osiągnięcia docelowego stanu zatrudnienia tych instytucji (uwzględniający przesunięcia kadrowe) oraz
 - | przewidywany szacunek nakładów koniecznych do poniesienia w tym zakresie.
 22. Stworzenie **planu finansowego**, zawierającego:
 - | wydatki na nowe etaty w systemie, odpowiedzialne za programowanie, zarządzanie i wdrażanie funduszy strukturalnych;
 - | wydatki na przygotowanie dokumentów programowych (RPO) w oparciu o proces konsultacji społecznych (druk i wydanie dokumentów, działania informacyjno-promocyjne, strona internetowa);
 - | wydatki na przygotowanie i wdrożenie systemu kontroli i audytu na poziomie regionalnym,
 - | wydatki na zapewnienie odpowiedniego sprzętu i pomieszczeń dla nowo zatrudnionych osób,
 - | wydatki na zorganizowanie serii szkoleń dla kadry.
 23. Stworzenie **planu szkoleń**, zawierającego:
 - | wyniki badań potrzeb szkoleniowych (istnieje korelacja pomiędzy badaniem potrzeb szkoleniowych i zadowoleniem z jakości i poziomu szkoleń; nie widać związku z wykorzystywaniem wiedzy zdobytej na

- szkoleniach w codziennej pracy, a badaniem potrzeb, czy jakością i poziomem szkolenia);
 - | szkolenia z zakresu programowania, zarządzania, wdrażania, monitorowania, kontroli i oceny funduszy strukturalnych;
 - | szkolenia z zakresu technik negocjacyjnych, zasad i metod dochodzenia do consensusu, z zakresu działań promocyjno-informacyjnych;
 - | okresowe szkolenia dla ekspertów, na których oprócz aktualizacji wiedzy, eksperci z różnych paneli mogliby wymieniać poglądy i doświadczenia;
 - | staże w zagranicznych instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy strukturalnych w regionach;
 - | spotkania z przedstawicielami odpowiednich Dyrekcji Generalnych KE (tj. DG REGIO, DG Employment, DG Environment, DG COMP);
 - | studia podyplomowe merytoryczne i ogólne (brakuje obecnie zainteresowania kursami językowymi, studiami podyplomowymi, a przede wszystkim stażami i wizytami studyjnymi. Te dwa ostatnie rodzaje dokształcania należy uznać za najbardziej wartościowe, a są one najbardziej zaniedbywane).
24. Zapewnienie odpowiedniego **systemu szkoleń** dla pracowników mających zająć się zarządzaniem i wdrażaniem funduszy strukturalnych w latach 2007-2013.

Wszystkie powyższe rekomendacje wynikają z przeprowadzonych badań, wyciąganych wniosków i propozycji wariantów modelu systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy strukturalnych, przygotowanych przez autora.

Autor zdaje sobie sprawę, że niniejsza ekspertyza w części prognostycznej (twórczej) może utracić aktualność wskutek np. przedstawienia rozwiązań centralnych wymaganych do wdrożenia na poziomie regionalnym, jednakże część rekomendacji ma charakter otwarty i może być zastosowana w różnych rozwiązaniach systemowych.

Część analityczna i wnioskowa może natomiast stanowić argument w negocjacjach z decydentami dotyczących kształtowanego przez nich systemu, jego silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń skutecznego i efektywnego jego wdrożenia.

Część opisowa kryteriów oceny wariantów modelu może być z kolei wykorzystana do oceny innych, zaproponowanych centralnie lub w inny sposób, rozwiązań modelu i może zobiektywizować wybór formy instytucjonalnej systemu.



Bibliografia

- [1] Barker D., CEEN Consulting GmbH, *Decentralising Structural Funds' management to the regional level*, Bruksela, Belgia, 12 października 2005b.
- [2] Barker D., CEEN Consulting GmbH, *Institutional Capacity Measurement Questionnaire*, Wiedeń 2005a.
- [3] Commission Of The European Communities, *Communication From The Commission, Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013*, COM(2005) 0299 z dnia 5 lipca 2005 r.
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/050706osc_en.pdf
- [4] Commission of the European Communities, *Proposal for a council regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund*, COM(2004)492 z dnia 14 lipca 2004 r.
- [5] European Commission, *A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*, Luxembourg 2004.
- [6] European Commission, *Sixth Periodic Report on the social and economic situation and development of regions in the EU*, Brussels–Luxembourg 1999.
- [7] *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, dokument przyjęty na Kongresie Władz Lokalnych I Regionalnych Europy, Strasbourg, 3-5 lipca 1997 r.
- [8] Florio M., Vignetti S., *Cost-benefit analysis of infrastructure projects in an enlarged European Union: an incentive-oriented approach*, Fifth European Conference On Evaluation Of The Structural Funds "Challenges For Evaluation In An Enlarged Europe", Budapeszt, 26-27 czerwiec 2003.
- [9] Główny Urząd Statystyczny, *Mały rocznik statystyczny Polski 2004*, Warszawa 2004.
- [10] Gorzelak G. Olechnicka A., *Innowacyjny potencjał polskich regionów*, [w:] Zienkowski L. (red.), *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003.
- [11] Gorzelak G., Jałowiecki B., *Konkurencyjność regionów*, Studia Regionalne i Lokalne 2000, z. 1.
- [12] Grosse T.G., *Uwagi na temat 2 celu kierunkowego projektu Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego (2007-2013), ze szczególnym uwzględnieniem systemu realizacji*, Instytut Spraw Publicznych, www.isp.org.pl, www.fundusze-strukturalne.gov.pl
- [13] Grupa doradcza Sienna, *Raport z oceny uzupełniającej pt. „Funkcjonowanie systemu wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006 – identyfikacja barier i problemów organizacyjnych”*, Warszawa, wrzesień 2005.
- [14] Grzeszczyk T., *Zarządzanie funduszami europejskimi w rozwoju województwa. Badania – Edukacja – Konsulting*, WSHE, Łódź 2003.
- [15] Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski*, KPZK PAN, Warszawa 1998.
- [16] Jankowska A., *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007-2013*, Zespół Programowania i Ewaluacji PARP, Warszawa, sierpień 2005.
- [17] Karpiński A., *Jak tworzyć długookresową strategię rozwoju dla kraju i regionu. Metodyka strategicznego myślenia o przyszłości*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2002.
- [18] Klamot M., Cybulski L., *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wyd. AE im. Oskara Lanego, Wrocław 2000.
- [19] Klamot M., *Konkurencyjność regionów*, Wyd. AE im. Oskara Lanego, Wrocław 1999.
- [20] Klasik A., *Dwie kasy strategii regionalnych*, [w:] *Zarządzanie Strategiczne Rozwojem Lokalnym i Regionalnym*, red. Klasik A. i Florian K., Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2001.

- [21] Klasik A., Kuźnik F., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, AE, Katowice 2001.
- [22] Klasik A., *Strategie regionalne: formułowanie i wprowadzanie w życie*, Wyd. AE, Katowice 2003.
- [23] Klasik A., Ziolo Z. (red.), *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów*, WWSiZ, Rzeszów 2002.
- [24] Komisja Europejska, *Nowe partnerstwo dla spójności: konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Luksemburg 2004.
- [25] Kornik S., *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, nr 818, Wrocław 1999.
- [26] Kosarczyn H., Żebrowska-Cielek J., *Wyniki badania ankietowego na temat zdolności absorpcyjnej województw*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2001.
- [27] Kosiedowski W., *Kategoria rozwoju regionalnego*, [w:] Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., *Zarządzanie Rozwojem Regionalnym i Lokalnym*, TNOiK, Toruń 2001 r.
- [28] Kosiedowski W., *Przedsiębiorczość i innowacyjność jako czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego*, UMKWT 2002.
- [29] Kosiedowski-Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, TNOiK, Toruń 2001.
- [30] Kozak M., Kukliński A., Szlachta J., (red.), *Polityka rozwoju regionalnego: innowacje i restrukturyzacja*, PARR, UW, CUP, Warszawa 1997.
- [31] Kundera J., *Jednolity rynek europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- [32] Łaciak T., *Programy wspólnotowe i fundusze przedakcesyjne Unii Europejskiej realizowane w Polsce*, *Ekonomia i Humanistyka* nr 2/2002, s. 55-67.
- [33] Lipieński J., Sławiński A., *Gospodarka Polski przed wejściem do Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- [34] Lolos, S.E.G., Theodoulides, A. Th., *The role of EU Structural Funds in the Development of Lagging behind European Regions*, *Economic & Financial Modelling*, Vol. 8(1) wiosna 2001, s. 29-46.
- [35] Lolos, S.E.G., Zonzilos, N.G., *The Impact of European Structural Funds on the Development of the Greek Economy: A comparison of two Models*, *Economic & Financial Modelling*, Vol. 1(2) lato 1994, s. 87-104.
- [36] Łuczak M., *Analiza korzyści i kosztów wynikających z przystąpienia do Unii Europejskiej dla polskich MŚP*, *Zeszyty Naukowe WSE* Warszawa nr 4/2001, s. 42-52.
- [37] Malecki E.J., *Technology and Economic Development. The Dynamics of Local, Regional and National Change*, Longman, London 1997.
- [38] Malendowski W., *Euroregiony: pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wyd. WSE, Białystok, 2002.
- [39] Manikowski A., Psyk A., *Unifikacja gospodarek europejskich: szanse i zagrożenia*, Wyd. Nauk. Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2004.
- [40] Manikowski A., Tarapata Z., *Ocena projektów gospodarczych*, Difin, Warszawa 2002.
- [41] Mazurski K., *Ekonomiczne aspekty regionalistyki. Zarys problematyki*, Sudety, Wrocław 2000.
- [42] Mikołajewicz Z., *Podstawowe problemy polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, PTE, Opole 1997.
- [43] Mikołajewicz Z., *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, UO, Opole 1995.
- [44] Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *Działania zmierzające do zapewnienia możliwości realizacji w ramach narodowego planu rozwoju w latach 2007-2013 szesnastu regionalnych programów operacyjnych*, wstępny projekt z dnia 25 kwietnia 2005 r.
- [45] Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, *System realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013*, projekt po uzgodnieniach w dniach 17-18 maja 2005, Warszawa 2005.

- [46] Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, *Założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013*, Warszawa 2004.
- [47] Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006*, Wersja ostateczna z dnia 03.01.2003.
- [48] Ministerstwo Gospodarki i Pracy, *Podręcznik procedur wdrażania Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2004 (29 lipca).
- [49] Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich, *Program Operacyjny Rozwój Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PO ROW 2007-2013)*, Wstępny projekt W-03/IX/05, Warszawa, wrzesień 2005 r.
- [50] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, *Sprawozdanie z realizacji narodowego planu rozwoju/podstaw wsparcia wspólnoty 2004-2006. Przebieg realizacji za III kwartał 2005 r. wraz z aktualizacją opartą o informacje miesięczne z programów wg stanu na 31 października 2005 r.*, Warszawa, grudzień 2005.
- [51] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Wstępny projekt*. Warszawa, 23 stycznia 2006 r.
- [52] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Propozycja układu programów operacyjnych i priorytetów na lata 2007-2013*, Warszawa styczeń 2006 r.
- [53] *Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 2004-2006*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa styczeń 2003 r.
- [54] Nicolaides P., *The Economics of Enlarging the European Union: Policy Reforms v Transfers*, The Cyprus Review. Vol. 11 (1) wiosna 1999, s. 97-108.
- [55] Nowicki M., *Jak integracja z Unią Europejską wpłynie na polskie regiony?*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Materiał prasowy, Warszawa, 2003.
- [56] *Nowy Leksykon PWN*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- [57] Olechnicka A., *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004.
- [58] Orłowski W.M., *Koszty i korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej. Metody – modele – szacunki*, CASE, Warszawa 2000.
- [59] Orłowski W.M., *Scenariusze rozwoju sektora wiedzy w Polsce do roku 2040*, [w:] Zienkowski L. (red.), *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003.
- [60] Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2001.
- [61] Patrzalek L., *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, Samorząd terytorialny 1998 nr 5.
- [62] Pawlak M., *Podstawy zarządzania projektami*, Wyd. Politechniki Lubelskiej, Lublin 2001.
- [63] Pereira A.M., *Development Policies in the EU: An International Comparison*, Review of Development Economics. Vol. 1 (2) czerwiec 1997, s. 219-235.
- [64] Pietrzyk I., *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] Jewtuchowicz A. (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- [65] Pietrzyk I., *Konkurencyjność regionów w ujęciu Komisji Europejskiej*, [w:] Klamut M., Cybulski L. (red.), *Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- [66] Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2004.
- [67] Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A., *Raport na temat wspieranie inwestycji zagranicznych w Polsce*, Warszawa 23 marca 2004.
- [68] Porter M.E. (red.), 1986, *Competition in Global Industries*, McGraw-Hill Companies.
- [69] Porter M.E., 1998, *Clusters and the new economics competition*, Harvard Business Review, November-December 1998, vol. 76, issue 6, p.77, s. 14.
- [70] Porter M.E., 2000, *Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy*, Economic Development Quarterly, vol. 14, No. 1, s. 15-34.

- [71] Potoczek A., *Podstawy polityki regionalnej*, Regionalny Ośrodek Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego, Toruń 1996.
- [72] Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja TNOiK i CKiD Kujawscy, Toruń 2003.
- [73] Potoczek A., *Stymulowanie rozwoju lokalnego – perspektywa społeczna i organizacyjna*, Regionalny Ośrodek Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego, Toruń 2001.
- [74] *Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 roku, www.npr.gov.pl
- [75] Pylak K., *Koncepcja modelu zarządzania regionem słabo rozwiniętym (na przykładzie województwa lubelskiego)* [w:] Bojar E., *Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym w aspekcie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Polihymnia, Lublin 2005.
- [76] Pylak K., *Zarządzanie regionem słabo rozwiniętym*, część monografii wydanej po konferencji Zarządzanie publiczne w nauce i dydaktyce szkół wyższych, Polańczyk, 7-9 czerwca 2005 r. (materiał w druku).
- [77] *Raport z badań ankietowych dla Ośrodka Dokumentacji i Doradztwa ds. Programów Pomocowych Unii Europejskiej*, Fundacja Uniwersytecka w Stalowej Woli. Centrum Badań Marketingowych, Stalowa Wola 2002.
- [78] *Regionalny Program Operacyjny 2007-2013. Województwo lubelskie*, wstępny projekt, 12 września 2005 r., www.lubelskie.pl
- [79] Rosner A. (red.), *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, PAN Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa 2002.
- [80] Rozporządzenie Rady nr 1698/2005 z dn. 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. Urz. UE L 277/1 z dn. 21.10.2005 r.)
- [81] Rozporządzenie nr 1260/1999/WE z dnia 21 czerwca 1999 roku ustanawiające ogólne przepisy w sprawie funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 161 z 26 czerwca 1999 roku).
- [82] Rozporządzenie nr 438/2001 z dnia 2 marca 2001 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1260/1999 dotyczące zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych.
- [83] Rozporządzenie nr 448/2001 z dnia 2 marca 2001 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1260/1999 w zakresie procedury dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (Dz. Urz. WE L 064 z 6 marca 2001 roku).
- [84] Ryszkiwicz A., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, SGH, COP, Warszawa 2000.
- [85] Sadowski Z., *Polityka długookresowego rozwoju kraju a akcesja do Unii Europejskiej*, SSiS, Warszawa 2002.
- [86] Sadurska-Kisiel M., *Fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, MSZ Dep. Strategii i Planowania Polityki, Warszawa 2002.
- [87] Saper A., Kawecka-Wyrzykowska E., Kulesza M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2000.
- [88] Siekierski J., *Rozwój regionalny w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Międzynarodowa Sesja Naukowa, Wyd. AR, Kraków 2001.
- [89] Soboń J., Spychalski G., Wielesiewicz A., *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*, Wyd. Uczelniane Bałtyckiej WSH, Koszalin 1999.
- [90] Swinnen, J.F.M., *Will Enlargement Cause a Flood of Eastern Food Imports, Bankrupt the EU Budget, and Create WTO Conflicts?* Eurochoices, Vol. 0(0) wiosna 2001, s. 48-53.
- [91] Szlachta J., *Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności Unii Europejskiej szansą dla Polski*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, Zamość 2002.
- [92] Szlachta J., *Narodowa strategia rozwoju regionalnego*, MRRiB, Warszawa 2000.
- [93] Szlachta J., *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- [94] Szlachta J., Pyszkowski A. (red.), *Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000-2006*, IBnGR, Warszawa-Gdańsk 1999.
- [95] Szomburg J., *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.

- [96] Szymła Z., *Konkurencyjność miast i regionów*, materiały konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Gospodarki Regionalnej oraz Katedrę Programowania Rozwoju Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Mogilany, 28-29.09.1999, Wydawnictwo AE, Kraków 2001.
- [97] Tkaczyński J.W., Rossmann G., *Fundusze Unii Europejskiej*, Temida 2, Białystok 2003.
- [98] Torrès O., *Lokalna globalizacja czy globalna lokalizacja. Rozważania na temat globalizacji* [w:] Jewtuchowicz A. (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- [99] Umiński S., *Profil wrażliwości gospodarki regionalnej na integrację z Unią Europejską*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2003.
- [100] Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Departament Rozwoju Regionalnego, *System wdrażania funduszy strukturalnych w województwie lubelskim w latach 2007-2013. Materiał do dyskusji*, Lublin grudzień 2005.
- [101] ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 48, poz. 550)
- [102] *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju*, Dz. U. z dnia 24 maja 2004 r. nr 116 poz. 1206.
- [103] Wiatrak A., *Zarządzanie gospodarką regionalną i lokalną*, [w:] Bojar E., Plago B. (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, Nauka i Edukacja, Warszawa 2000.
- [104] Wieliczko B., *Polityka regionalna w Unii Europejskiej i w Polsce*, IERiGŻ, Warszawa 2003.
- [105] Winiarski B., *Strategie podnoszenia konkurencyjności regionów*, [w:] Klamot M. (red.), *Polityka budowy regionu konkurencyjnego. Strategie, modele, postęp technologiczny*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2000.
- [106] Winiarski B., *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2000.
- [107] Winiarski B., *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacje*, AE im. Oskara Lanego, Wrocław 1994.
- [108] Winiarski B., *Polityka regionalna*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1976.
- [109] Województwo lubelskie, *Strategia rozwoju województwa lubelskiego*, dokument przyjęty uchwałą nr XXII/ 265 /2000 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 14 lipca 2000 r., Lublin 2000.
- [110] Zabłocki G., *Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje (perspektywa socjologiczna)*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2002.
- [111] Zagórska A., Malika K., Miszewski M., *Rozwój regionalny w perspektywie integracji europejskiej*, WSEiA, Bytom 2001.
- [112] Zaleski J., *Analiza jakości proponowanych rozwiązań systemu wdrażania wstępnego projektu NPR 2007-2013. Raport*, Wrocław, kwiecień 2005.
- [113] Zawicki M., Mazur S. (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu marszałkowskiego. Podręcznik dla samorządów*, Program Rozwoju Instytucjonalnego realizowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz konsorcjum Canadian Urban Institute oraz Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW), Kraków 2004
- [114] Zienkowski L., *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wyd. Nauk. SCHOLAR, Warszawa 2003.
- [115] *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006 [ZPORR]*, załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (Dz.U. nr 166, poz. 1745).