

Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego

„Identyfikacja oraz analiza barier i problemów organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013”

RAPORT KOŃCOWY

Autorzy raportu:

Jerzy Kosanowski
Krzysztof Materek
Katarzyna Ornacka
Rafał Stawiarz
Zbigniew Włosek



Nazwa i adres wykonawcy:

**EPRD Biuro Polityki Gospodarczej
i Rozwoju Regionalnego Sp. z o.o.**
25-604 Kielce, ul. Szkolna 36A
Tel: 041 – 345 32 71
Fax: 041 – 345 25 87
e-mail: badania@eprd.pl

KIELCE, GRUDZIEŃ 2009

Spis treści

Spis treści.....	2
Streszczenie.....	4
Summary.....	10
I. Wprowadzenie.....	16
1. Cel i zakres ewaluacji.....	18
2. Kryteria i pytania ewaluacyjne	19
2.1. Kryteria ewaluacyjne.....	19
2.2. Pytania badawcze	19
3. Metodologia	23
4. Ograniczenia procesu badawczego	26
II. Opis wyników ewaluacji.....	27
1. Ocena funkcjonowania instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL	27
2. Ocena adekwatności, przejrzystości i funkcjonalności procedur regulujących procesy zarządzania i wdrażania RPO WL.....	37
3. Ocena zasobów ludzkich wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL....	49
4. Ocena przepływu informacji w ramach zarządzania i wdrażania RPO WL	60
5. Ocena zasobów materialnych i niematerialnych w odniesieniu do funkcji i zadań realizowanych przez instytucje wchodzące w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL.....	72
6. Ocena systemu przepływów finansowych w ramach RPO WL.....	75
III. Wnioski i rekomendacje.....	83
IV. Aneksy.....	89
Analiza SWOT	89

Wykaz skrótów używanych w tekście

CATI	-	<i>Computer Assisted Telephone Interview</i> (Wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo)
CAWI	-	<i>Computer Assisted Web Interview</i> (Wywiad internetowy)
DF	-	Departament Finansów
DSiRR	-	Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego
FGI	-	<i>Focus Group Interview</i> (Zogniskowane wywiady grupowe)
IC	-	Instytucja Certyfikująca
IDI	-	<i>Individual in-Depth Interview</i> (Indywidualne wywiady pogłębione)
IP II	-	Instytucja Pośrednicząca II stopnia
IPOC	-	Instytucja Pośrednicząca Instytucji Certyfikującej
IZ	-	Instytucja Zarządzająca
LAWP	-	Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości jako IP II
MF	-	Ministerstwo Finansów
MRR	-	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
NIK	-	Najwyższa Izba Kontroli
OFU	-	Oddział Funduszy Unijnych w DF
OZ	-	Oddział Zarządzania
PI	-	Punkt Informacyjny (w UMWL lub LAWP)
RPO WL	-	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego
SWOT	-	<i>Strength, Weakness, Opportunity, Threat</i> (Analiza słabych i mocnych stron)
UKS	-	Urząd Kontroli Skarbowej
UMWL	-	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego
ZWL	-	Zarząd Województwa Lubelskiego



Streszczenie

Poniższe opracowanie stanowi raport końcowy podsumowujący badanie „Identyfikacja oraz analiza barier i problemów organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013”.

System zarządzania i wdrażania jest kluczowym elementem realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013. Bez właściwego systemu realizacja i osiągnięcie celów RPO WL jest niemożliwe. Dlatego istotną rolę odgrywają działania zapewniające utrzymanie sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i wdrażania RPO.

Głównym celem przeprowadzonego badania była **identyfikacja oraz analiza barier i problemów organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013.**

Cele szczegółowe odpowiadają sześciu obszarom badawczym, na jakich skupiło się badanie:

1. Ocena funkcjonowania instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL.
2. Ocena adekwatności, przejrzystości i funkcjonalności procedur regulujących procesy zarządzania i wdrażania RPO WL.
3. Ocena zasobów ludzkich wchodzących w skład w systemie zarządzania i wdrażania RPO WL (w tym: stan i fluktuacja zatrudnienia, jakość kadr – przygotowanie merytoryczne i kwalifikacje pracowników, system motywacyjny i szkoleniowy).
4. Ocena przepływu informacji w ramach zarządzania i wdrażania RPO WL.
5. Ocena zasobów materialnych i niematerialnych w odniesieniu do funkcji i zadań realizowanych przez instytucje wchodzące w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL.
6. Ocena systemu przepływów finansowych w ramach RPO WL.

Przedmiotem badania była analiza struktury instytucjonalnej, rozwiązań proceduralnych, potencjału kadrowego, zasobów materialnych i niematerialnych podmiotów zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie RPO WL, jak również ocena skuteczności przepływu informacji (w ramach tych Instytucji, pomiędzy nimi, oraz pomiędzy IZ/IP II a Beneficjentami), a także sprawności funkcjonowania przepływów finansowych w ramach Programu.

Zakres tematyczny przeprowadzonego badania był bardzo szeroki, co wymagało zastosowania technik badawczych odnoszących się do wielu zagadnień i wielu wymiarów analizy. Tym samym w badaniu wykorzystano wiele, wzajemnie uzupełniających się, metod i technik badawczych. Wykorzystano dwie podstawowe metody badań – jakościowe oraz ilościowe, wśród nich m.in.:

- Analiza danych zastanych - **Desk research**,
- Indywidualne wywiady pogłębione – **IDI**,
- Zogniskowane wywiady grupowe – **FGI**,
- Anonimowy wywiad internetowy – **CAWI**,
- Anonimowa ankieta telefoniczna – **CATI**,
- Analiza SWOT.

Z uwagi na specyfikę przeprowadzonej ewaluacji badaniem zostało objętych trzy grupy respondentów. Byli to:

- Pracownicy instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie Programu,
- Beneficjenci RPO WL,
- Pracownicy instytucji konsultingowo-doradczych z terenu województwa lubelskiego, współpracujących z Beneficjentami.

Analizie poddano również wszelkie dokumenty składające się na system zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego.

W obszarze funkcjonowania INSTYTUCJONALNEGO RPO WL wypracowano następujące wnioski i opinie:

- I. Struktura organizacyjna i instytucjonalna systemu zarządzania i wdrażania RPO WL jest optymalna. Odpowiada wymogom i potrzebom programowym, a także zabezpiecza realizację wszystkich zadań. Poprzez to gwarantuje skuteczne i efektywne wykonywanie nałożonych na nie obowiązków.
- II. Podział kompetencji i zadań między instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie i wdrażanie Programu jest właściwie rozłożony, jasno i czytelnie opracowany, nie dublujący się zakresem działań, zasługujący na miano modelowego rozwiązania. Zapewnia efektywne i skuteczne realizowanie wszystkich zadań.
- III. Między poszczególnymi komórkami w obu instytucjach niekiedy powstają spory kompetencyjne. Powstają one w odniesieniu do nowych okoliczności i zadań, pojawiających się w trakcie wdrażania Programu (nie na skutek zaniedbań w systemie organizacyjnym).
- IV. „Wąskim gardłem” w systemie wdrażania RPO WL przez DSiRR, jest brak wydzielonej komórki do zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania w sprawach o udzielanie zamówień publicznych dla potrzeb Programu. System funkcjonujący w UMWL jest niesprawny, co powoduje bardzo duże utrudnienia w zapewnieniu na czas potrzebnych zamówień.
- V. Zbyt wolno postępują prace przy opracowywaniu, doskonaleniu i wdrażaniu Lokalnego Systemu Informatycznego. System ten w dotychczasowym stanie nie jest całkowicie poprawny i dopracowany, przez co jest mało użyteczny dla potrzeb zarządzania i wdrażania. O ile dla potrzeb gromadzenia danych ma większą użyteczność, tak w zakresie przetwarzania zgromadzonych informacji, generowania niezbędnych raportów, czy realizacji projektów, LSI jeszcze nie działa. Podobne utrudnienia sprawia Beneficjentom korzystającym za jego pośrednictwem z generatorów wniosków: aplikacyjnego i o płatność. Kierownictwo DSiRR ma niewielki wpływ na postęp prac, gdyż administrator infrastruktury technicznej LSI jest wyłączony ze struktur IZ. Cały system administrowany jest przez inny departament.

W obszarze jakości PROCEDUR wypracowano następujące wnioski i opinie:

- I. Badania wykazały, że między kadrą kierowniczą IZ/IP II a pracownikami istnieje duża rozbieżność w poziomie zrozumienia procedur, a także w ocenie ich jasności i czytelności. Pracowników na ogół interesują procedury związane z zakresem wykonywanych przez nich obowiązków, znacznie mniej pozostałe, stąd przypuszczać należy, że pozostałe mogą wydawać się niezrozumiałe.
- II. Nieznajomość niektórych przepisów instrukcji wynika z ich ogromnej ilości. Instrukcja składa się z kilkuset stron tekstu, gdzie w niektórych rozdziałach przeplatają się zadania komórek z różnych oddziałów. Obowiązki poszczególnych pracowników często są porzucane po wielu rozdziałach i bardzo łatwo jest nie zauważyć procedury, która obowiązuje.
- III. Język procedur jest specyficzny, wynikający w głównej mierze z języka prawnego dokumentów krajowych i wspólnotowych, na bazie których opracowywane są dokumenty



- regionalne. Język ten jest trudny do zrozumienia w szczególności przez Beneficjentów i instytucje wspomagające opracowywanie dokumentacji aplikacyjnej.
- IV. Najbardziej dotkliwym mankamentem w ocenie procedur wskazanym przez wszystkie badane osoby, są ich częste zmiany. Wynikają one w głównej mierze z uwarunkowań zewnętrznych i zmian dokonywanych w aktach prawnych i dokumentach tworzonych na szczeblu krajowym, a także z zaleceń instytucji kontrolnych i audytowych. Każda niemal zmiana w tych dokumentach skutkuje koniecznością dokonywania zmian w dokumentach regionalnych, nakładając na pracowników obowiązek żmudnych poprawek, uzgodnień, postępowania procesowego i angażowania dodatkowego czasu, odrywając ich od wykonywania bieżących obowiązków. Jedna zmiana w dokumencie krajowym powoduje konieczność dokonania zmian w kilku dokumentach regionalnych.
 - V. Choć $\frac{3}{4}$ badanych uznaje, że zmiany w procedurach są potrzebne, to połowa z nich uważa, że zmiany te są zbyt częste (dokonują się średnio raz na 2 miesiące). Większość badanych jest zdania, że proces ten powinien być rzadszy, a wprowadzane zmiany powinny być dokonywane bardziej kompleksowo.
 - VI. Bardzo dużym mankamentem w procesie zarządzania i wdrażania RPO WL są długie i skomplikowane procedury udzielania zamówień publicznych w IZ. Problem ten nie występuje w LAWP, gdyż instytucja ta ma własne, dobrze zorganizowane i funkcjonujące procedury. Obsługą zamówień publicznych dla IZ zajmuje się inny departament UMWL, który obsługuje cały urząd. Z tego powodu okres oczekiwania na realizację niektórych zamówień jest bardzo długi. Przez takie postępowanie pojawiają się problemy w realizacji planów finansowych będących częścią działalności IZ. Powoduje to opóźnienia w realizacji zadań.
 - VII. Pracownicy obu instytucji zwracają uwagę na skomplikowane procedury rozliczeń w ramach pomocy technicznej, które sami tworzyli.
 - VIII. Opóźnienia we wdrażaniu Programu są spowodowane brakiem przepisów prawnych w wielu dziedzinach, w odpowiednim czasie, niezbędnych do uruchomienia realizacji działań ważnych dla rozwoju regionu. Takim przykładem był długi okres oczekiwania na przepisy odnośnie postępowania w sprawach procedury oddziaływania na środowisko. W chwili obecnej, wciąż brak jest pełnych uregulowań w tej sprawie, jak i uregulowań dotyczących udzielania pomocy publicznej, która występuje w niemal połowie projektów.
 - IX. Od stycznia 2010 roku zmieniają się przepisy ustawy o finansach publicznych. Z zapowiedzi MRR wynika, że istnieje obawa, iż w tak ważnej sprawie, nie będzie na czas aktów wykonawczych do tej ustawy i system może nie zadziałać, aby uruchamiać środki finansowe w terminie. Skutkować to może zachwianiem płynności finansowej dla wielu projektów będących w trakcie realizacji i trudności w rozpoczęciu nowych.
 - X. Badanie dowodzi małej elastyczności procedur, czego w szczególności oczekują Beneficjenci Programu. Rozmówcy wywiadów podkreślają, że tam gdzie przepisy prawa na to pozwalają, systematycznie dokonuje się upraszczania i uelastyczniania procedur.
 - XI. Rolą urzędu odpowiedzialnego za wykorzystywanie środków publicznych, jest ich wydatkowanie zgodnie z ustalonymi zasadami. Do tego celu oprócz odpowiedzialności pracowników, niezbędny jest dobrze funkcjonujący system nadzoru nad przestrzeganiem procedur. Jak dowodzi badanie, zarówno w IZ, jak w IP II system ten działa bez zarzutu. Kontrole i audyty organów zewnętrznych nie stwierdzają nieprawidłowości. Drobne uchybienia są zawsze wpisane w ryzyko pracy i są uzupełniane w wyniku zaleceń pokontrolnych.
 - XII. System nadzoru zewnętrznego wiąże się z przeprowadzaniem różnego rodzaju kontroli. Każda kontrola zawsze dezorganizuje pracę. Ich częstotliwość powoduje opóźnienia w realizacji zadań, gdyż pracownicy są zmuszeni odłożyć bieżące sprawy i przygotowywać dokumentację do kontroli. Kontrole mają miejsce średnio raz w miesiącu, ale respondenci badania wskazywali na sytuacje, w których dwie kontrole nakładały się na siebie. W opinii pracowników informacja o planowanej kontroli i doprecyzowanie obszaru samej kontroli może

znacząco ułatwić pracę. Taki sposób postępowania pozwoliłby na przygotowanie dokumentów równoległe do bieżących zadań.

- XIII. Znajomości zasad, adekwatności, przejrzystości i funkcjonalności procedur w odniesieniu do Beneficjentów, dowodzi sposób przygotowywania dokumentacji aplikacyjnych. Badanie pokazuje, że niespełna $\frac{1}{4}$ Beneficjentów samodzielnie przygotowywała projekty. Zdecydowana większość z nich, bo $\frac{2}{3}$ korzystała z pomocy instytucji zewnętrznych (były to w większości firmy komercyjne). Korzystanie z pomocy zewnętrznej podczas opracowywania dokumentacji aplikacyjnej wynikało z kilku czynników. Jednym z nich była nieumiejętność samodzielnego przygotowania projektu, a instrukcje które mogłyby ułatwić aplikację okazywały się niejasne. Fakt ten dowodzi, że instrukcje kierowane do Beneficjentów nie są w pełni zrozumiałe, przez co ich użyteczność jest niewystarczająca. Natężenie występowania różnego rodzaju problemów zaprezentowano w tabeli 10 rozdziału IV.2. Aby usprawnić sięganie po środki z RPO WL Beneficjenci i przedstawiciele firm konsultingowych pracujących na ich zlecenie, wskazują propozycje zmian, zaprezentowane w komentarzu pod w/w wymienioną tabelą.

W obszarze ZASOBY LUDZKIE wypracowano następujące wnioski i opinie:

- I. W stosunku do zakresu wykonywanych obowiązków zarówno w IZ jak i w IP II istnieje deficyt kadrowy. Jest on bardziej dotkliwy w IP II niż w IZ, z uwagi na potrzebę obsłużenia dużej liczby wniosków i wnioskodawców realizujących projekty. Należałoby dążyć do jak najszybszego zapewnienia docelowego stanu kadrowego, założonego w dokumencie *System Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013*.
- II. System weryfikacji osób, które zgłaszają się do pracy w UWML jest za bardzo skupiony na sprawdzaniu wiedzy, którą mają kandydaci, a za mało na cechach osobowościowych, testach umiejętnościowych i logice myślenia. System ten należałoby zweryfikować i zmienić zasady naboru pracowników.
- III. W obu instytucjach jednym ze zjawisk, które znacząco wpływa na dezorganizację pracy, jest zjawisko rotacji kadr. Jest ono szczególnie dotkliwe, gdy odchodzą osoby kluczowe, z dużą wiedzą i doświadczeniem. Przeprowadzone badanie wykazało występowanie takich przypadków w obu instytucjach. Choć liczbowo zjawisko to może nie wygląda groźnie, to od strony jakościowej powoduje duże perturbacje, gdyż na ogół odchodzą pracownicy najlepsi merytorycznie. W ciągu niespełna trzech lat od początku wdrażania RPO WL, z IZ odeszło 24,6% pracowników, w IP II 13,9% i waha się to od 5 do 13 osób rocznie. Utrzymanie tej tendencji w przyszłości zapowiadali pracownicy w wywiadach CAWI. Z zamiarem zmiany miejsca pracy nosi się 30 % stanu pracowników w IZ i ok. 25% w IP II. Należałoby wziąć pod uwagę wskazane przyczyny odchodzenia pracowników, które zostały wymienione w treści rozdziału IV.3 i uwzględnić je w systemie zarządzania poszczególnymi komórkami organizacyjnymi.
- IV. Negatywnie oceniono kwestie związane z płacowym systemem motywacyjnym. W zasadzie uznać należy, że jako taki system nie istnieje w żadnej instytucji. Należy zwrócić uwagę na jedną z podstawowych przyczyn fluktuacji, którą jest mało satysfakcjonująca wysokość wynagrodzeń.
- V. Dość wysoko został oceniony, przez pracowników i kadrę kierowniczą, pozapłacowy system motywacyjny. Niemniej, należałoby rozważyć dalsze jego doskonalenie, uwzględniając postulaty pracowników przedstawione w opisie wyników badania w rozdziale IV.3.
- VI. Pracownicy IZ i IPII wysoko ocenili system szkoleniowy, funkcjonujący w obu instytucjach. Problem stanowi niska jakość dostępnych szkoleń, z których korzystają pracownicy, a także

zbyt mała gotowość kierownictwa do wysyłania na szkolenia z zakresu rozwoju osobowościowego.

W obszarze PRZEPŁYW INFORMACJI wypracowano następujące wnioski i opinie:

- I. Osoby zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie RPO WL, zarówno ze strony IZ jak i IP II, mają dostęp do informacji i dokumentów niezbędnych do sprawnej realizacji zadań. Nieznaczące braki, mogą wynikać z wielu przyczyn, m.in.: z braku wewnętrznego systemu przekazywania informacji, braku spotkań roboczych, ale także z małego zaangażowania pracowników podnoszących ten problem, w poszukiwaniu informacji.
- II. Badanie wykazało niewystarczającą sprawność systemu przepływu informacji poziomej i pionowej zarówno w obu instytucjach jak i między instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie i wdrażanie RPO WL. Przejawia się to w:
 - o mało skutecznym porozumieniu między IZ a IP II, oddziałami i pracownikami,
 - o braku spotkań i szkoleń wewnętrznych poprawiających proces komunikacji,
 - o słabo działającym Lokalnym Systemie Informatycznym,
 - o niskim poziomie zadowolenia z wzajemnej współpracy pomiędzy IZ a IP II.
- III. W systemie zarządzania IZ/IP II istnieje wiele mankamentów w komunikacji poziomej w obu instytucjach (zaprezentowane w rozdziale IV.4.). Pracownicy dostrzegając je, proponują wprowadzenie modyfikacji sposobów komunikacji wewnętrznej, które kadra kierownicza winna rozważyć w procesie zarządzania jednostkami i poszczególnymi komórkami organizacyjnymi.
- IV. Przeprowadzona ewaluacja wykazała brak wypracowanego systemu wymiany dokumentów między jednostkami/siedzibami urzędu. Pracownicy są zmuszeni do osobistego dostarczania dokumentów do siedzib Urzędu, zlokalizowanych w różnych częściach miasta. Taka sytuacja skutkuje tym, że pracownicy odkładają wykonywanie bieżących obowiązków po to, aby *zbierać podpisy na dokumentach* w głównej siedzibie Urzędu.
- V. Biorąc pod uwagę najbardziej użyteczne kanały przepływu informacji (poczta elektroniczna, robocze spotkania między pracownikami oraz między kierownictwem i pracownikami) należy zadbać o ich stosowanie w szerszym niż dotychczas zakresie i podnoszenie ich jakości. Korespondencję listowną oraz oficjalną wymianę dokumentów ograniczyć do niezbędnego minimum.

W obszarze ZASOBY MATERIALNE wypracowano następujące wnioski i opinie.

- Analizując obszar środków materialnych i niematerialnych niezbędnych do wykonywania zadań można zauważyć, że tak zwane „braki czy niedostatki” dotyczą sprzętu komputerowego (niedostosowanie oprogramowania do wykonywanych zadań, awaryjności systemu oraz utrudnionego kontaktu z informatykami), artykułów biurowych, pomieszczenia do przechowywania materiałów, czy też samochodu służbowego przeznaczonego do wyjazdów na kontrole realizacji projektów. Zbagatelizowanie powyższych problemów może być przyczyną opóźnień w realizacji zadań, a tym samym zmniejszenia skuteczności i efektywności we wdrażaniu Programu.

W obszarze PRZEPŁYWY FINANSOWE wypracowano następujące wnioski i opinie.

- I. W dotychczasowym systemie przepływów finansowych nie występują większe problemy w przekazywaniu środków finansowych, zarówno pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie i wdrażanie RPO WL, jak między tymi instytucjami a Beneficjentami. System ten

- zapewnia skuteczną realizację działań, od strony organizacyjnej jest adekwatny do potrzeb, a system kontroli środków zapewnia ich efektywne wydatkowanie.
- II. Bardzo dużo niepokoju od nowego 2010 roku niesie za sobą zmiana ustawy o finansach publicznych, która całkowicie zmienia cały system przepływów finansowych. Stanowi wyzwanie, ponieważ wymaga wprowadzenia kolejnych zmian do funkcjonującego systemu i programu, których efekty trudne są do przewidzenia. Może to powodować problemy m.in. z terminowym wywiązywaniem się z zobowiązań IZ oraz IP II wobec Beneficjentów. Ustawa jest jeszcze niedopracowana pod względem przepisów wykonawczych (rozporządzeń), co może spowodować opóźnienia w przekazywaniu środków.
- III. W DSiRR przepływami finansowymi z MRR do IZ zajmują się 4 osoby. Na tym poziomie funkcjonowanie systemu przepływów finansowych nie generuje problemów wpływających na sprawne wykonywanie zadań. Jednakże, w opinii przedstawicieli kadry zarządzającej DSiRR, liczba osób obecnie obsługujących system jest niewystarczająca z powodu jego dużej złożoności.



Summary

The below study constitutes the final report summarizing the research „Identification and analysis of barriers and organizational problems related to functioning of management and implementation system for 2007-2013 Regional Operational Programme for the Lubelskie Voivodship (ROP LV)”.

The management and implementation system is the key element of implementation of 2007-2013 Regional Operational Programme for the Lubelskie Voivodship. Implementation and achievement of the ROP LV objectives is impossible without a proper system in place. Thus activities that ensure maintaining efficient and effective management and implementation system of ROP LV are of vital importance.

The main objective of the research has been **identification and analysis of barriers and organizational problems related to functioning of management and implementation system for 2007-2013 Regional Operational Programme for the Lubelskie Voivodship**.

The detailed objectives correspond with six evaluation areas on which the research was focused:

1. Assessment of functioning of the institutions involved in the management and implementation system for ROP LV.
2. Assessment of relevance, transparency and functionality of procedures that regulate the processes of management and implementation of ROP LV.
3. Assessment of human resources assigned to management and implementation of ROP LV (current employment structure and personnel turnover, quality of human resources – professional skills and qualifications of the personnel, motivation and training system).
4. Assessment of information flow within the system for management and implementation of ROP LV.
5. Assessment of material and non-material resources in relation to functions and tasks realized by institutions involved in the management and implementation system for ROP LV.
6. Assessment of funds transfer system of ROP LV.

The subject matter of the research has been the analysis of institutional structure, procedural arrangements, potential of the staff, material and non-material resources of the institutions involved in ROP LV management and implementation, assessment of information flow effectiveness (within the Institutions, between them and between MB/IB2 and beneficiaries) as well as efficiency of financial flows under the Programme.

Thematic scope of the research has been very wide which required utilisation of research techniques relating to many issues and dimensions of analysis. Thus many methods and research techniques complementing one another have been utilised. Two basic research methods: qualitative and quantitative have been utilised, including inter alia:

- Secondary data analysis - **Desk research**,
- Individual in-depth interviews – **IDI**,
- Focus group interviews – **FGI**,
- Computer Aided Web Interviewing – **CAWI**,
- Computer Aided Telephone Interviewing – **CATI**,
- SWOT analysis.

Taking into account the specificity of the conducted evaluation, the following three groups of respondents have been included in the research:

- Employees of the institutions responsible for the management and implementation of the Programme,
- ROP LV beneficiaries,
- Employees of consulting and advisory institutions from the area of Lubelskie Voivodship which cooperate with beneficiaries.

Any documents that constitute the system of Regional Operational Programme for the Lubelskie Voivodship management and implementation have been also subject of the research.

In the area of INSTITUTIONAL operation of ROP LV the following conclusions and opinions have been worked out:

- I. Organisational and institutional structure of the ROP LV management and implementation is optimal. It answers the programme requirements and needs as well as it secures realization of all tasks. This way it guarantees efficient and effective performance of the assigned duties.
- II. Division of competencies and tasks between the institutions involved in the Programme management and implementation is properly distributed, clearly elaborated, it does not duplicate in terms of the scope and it deserves being treated as a model solution. It ensures effective and efficient realization of all tasks.
- III. There are some disputes regarding competences that sometimes arise between particular units of both institutions. They emerge in relation to new circumstances and tasks that appear in the process of the Programme implementation (not as a result of negligence in the organizational system).
- IV. A „bottleneck” in the system of ROP LV management by the Department of Strategy and Regional Development (DSRD) is lack of a separate unit responsible for ensuring efficient operations in relation to public procurement issues under the Programme. The system functioning in the Marshal’s Office of the Lubelskie Voivodship (MO LV) is inefficient which results in large impediments in ensuring necessary orders to be delivered on time.
- V. The works related to elaboration, improvement and implementation of the Local IT System are too slow. The System in the current form is not working properly and is underdone, thus it is of little usefulness for the needs of the Programme management and implementation. While it is more useful for the purpose of data storing, LITS has not been operational yet in the field of data processing, necessary reports generation or projects implementation. Beneficiaries who use projects and payment applications generator through LITS face similar difficulties. The management of DSRD has little impact on progress of these works as LITS technical infrastructure administrator is excluded from the structure of MB. The system is administered by another department.

In the area of the quality of PROCEDURES the following conclusions and opinions have been worked out:

- I. The survey has showed that there is a considerable discrepancy between the directors of the Managing Institution (MI) /Intermediary Body level 2 (IB2) and the personnel in the extent of understanding of the procedures, as well as in the assessment of their user-friendly qualities. The personnel is more acquainted with the procedures which are directly related to the scope of their duties, whereas the remaining regulations are of less interest and presumably not comprehensive enough.
- II. The lack of acquaintance with some of the procedures results from their quantity. The manual comprises hundreds of pages, some chapters encompass descriptions of tasks



- assigned to different units. Personnel duties are often referred to in several different chapters and this may cause unintentional omission of a procedure in force.
- III. The language of procedures has its own specificity built on the language of the documents relevant procedures make use of, that is country and European Union legal papers, on the basis of which regional documents are elaborated. As a result, the language of procedures is difficult to understand, particularly by the beneficiaries and institutions assisting in preparation of application documents.
 - IV. The most troublesome disadvantage touched upon by the surveyed persons are frequent changes of the procedures. They result from external conditions and alterations being introduced to legal papers and documents drawn up at the national level, as well as a response to recommendations from controlling and auditing bodies. Almost every change in the documents leads to the necessity for amendments in the regional documents, imposing on the personnel additional procedural tasks related to the introduction of new texts which make them suspend regular everyday work. One change introduced to a national document has a consequence of the necessity for alterations to be introduced to several regional documents.
 - V. Although $\frac{3}{4}$ of the respondents acknowledge that alterations of procedures are unavoidable, half on them conclude that the changes introduced are too frequent (once every two months on average). The majority of the respondents believe that this process should be applied less often, and the changes introduced should be more complex.
 - VI. Another obstacle to effective management and implementation of Regional Operational Programme in the Lubelskie Voivodship are time consuming and complicated procedures of public procurement in MI. This problem has not been observed in Agency for Enterprise Development in Lublin due to the fact that this institution has its own procedures, well organised and efficiently functioning. Contracts and other issues related to public procurement for MI are handled by another department in the Marshal's Office of the Lubelskie Voivodeship whose services are delivered to the whole Office. This results in prolonged realization of certain contracts and leads to problems in execution of financial plans which are under the responsibility of MI. All this affects timely realization of the assigned tasks.
 - VII. The personnel of both institutions is aware of complicated procedures for financial management of the technical assistance, the procedures they created themselves.
 - VIII. Delays in the Programme implementation are due to the lack of up-to-date legal regulations in many areas necessary for launching of the realization of activities important for regional development. That was the case with regulations related to environmental impact assessment, where it took a long time to make them operational and a comprehensive set of related regulations is not yet in force. The same applies to the delivery of public assistance, which is present in almost half of the projects.
 - IX. In January 2010 an act on public finances will undergo certain changes. According to the forecasts of Ministry of Regional Development it is feared that due to possible delays in finalization of the related executive acts the financial management system might not be operational on time. This in turn may lead to the destabilization of financial liquidity in a number of ongoing projects and difficulties in launching new ones.
 - X. The survey shows that the procedures are not flexible enough, this limited adaptability is against the expectations of the Programme beneficiaries. The interviewees draw attention to the fact that where the legal regulations allow, the procedures are systematically simplified and adjusted.
 - XI. The responsibility of the office responsible for the management of the public finances is to allocate the funds in accordance with agreed rules. In order to satisfactorily fulfill the assigned role, the personnel need to be supported with a well functioning system for supervision of the procedures. According to the findings of the survey, both in MI and IB2 this system works

- smoothly. Official controls and audits have not reported any grave irregularities. Minor episodes of malfunctioning are an integral part of any work and when detected are corrected in accordance to the after-control recommendations.
- XII. The external supervision system imposes performance of various controls. Each check results in disorganization of personnel's work and their frequency affects timely realization of everyday tasks, since the employees have no choice but to put aside their current work and prepare relevant documentation for review. The controls take place on average once a month, but the respondents have reported situations when two different controls overlapped. According to the personnel, information about a planned control and its more defined scope would considerably improve effectiveness of such controls and allow for preparation of documents for review and at the same time enable the employees to perform regular tasks.
- XIII. The quality of the applications is closely related to beneficiaries' acquaintance with general rules as well is determined by the relevance, transparency and functionality of procedures. The survey shows that approximately one fourth of the beneficiaries prepared applications themselves. The majority, that is two thirds, sought assistance at external institutions (commercial companies in most cases). Such external support in drafting applications has been used due to several factors. One of the reasons has been the inability to prepare the application on one's own and the guidelines which could have been useful turned out to be incomprehensible. This proves that the guidelines targeted at beneficiaries are not clear enough and as a consequence not thoroughly helpful. The volume of various problems encountered is presented in table 10 of chapter IV.2. In order to facilitate more efficient application for funds ROP LV the beneficiaries and representatives of consulting companies propose certain changes, listed in the commentary below the table.

In the area of HUMAN RESOURCES the following conclusions and opinions have been worked out:

- I. In relation to the scope of the assigned tasks, deficit in human resources has been observed both in MI and IB2. This shortage of personnel is more problematic in IB2 than in MI due to the necessity to handle a great volume of applications and applicants. Thus it is advised to reach the targeted number of personnel as stipulated in *System for Management and Control of the Regional Operational Program in the Lubelskie Voivodeship for years 2007 – 2013*.
- II. Procedures for recruitment and selection of the candidates for employment at the Marshal's Office of Lubelskie Voivodeship are too much focused on verifying the knowledge of the candidates, and too little attention is paid to their personality traits, the ability to think logically and tests on practical skills. The system should be redefined and revised recruitment procedures introduced.
- III. Both institutions have to put up with a phenomenon that negatively affects the efficiency of work, that is the turnover of the personnel. It is particularly severe when key personnel leave, people with extensive knowledge and great knowledge. The survey witnesses such occurrences in both institutions. Although the numbers themselves are not alarming, the employees who decide to leave represent highly valuable professionals and this in turn affects the overall quality of the human resources. In the last three years of implementation of RPO LV, 24,6% of the personnel has left MI whereas in IB2 it has been 13,9% and that stands for 5 to 13 people quitting per year. Such tendency to be kept for the forthcoming years has been reported by the employees in CAWI interviews. Some 30% of the personnel in MI and 25% in IB2 is planning to change their workplace. The reasons for leaving as listed in chapter IV.3 need to be reflected upon and taken into consideration in review of the system for management of organisational units.



- IV. The motivational aspect of the remuneration system in operation in both institutions has been negatively depicted. It may be assumed that neither of the institutions has such a system. One of the basic reasons of turnover of staff are unsatisfactory wages.
- V. Both the employees and managerial staff have positively assessed the extra remuneration motivational system. It should be further developed, taking into consideration comments from the personnel set out in the description of the survey results in chapter IV.3.
- VI. Personnel of MI and IB2 have praised the systems of trainings operational in both institutions. The drawback low quality of trainings available to the employees, as well as not enough readiness of the directors to delegate their personnel to trainings on personal development.

In the area of INFORMATION FLOW the following conclusions and opinions have been worked out:

- I. Persons involved in coordination and implementation of ROP LV, both in MI and IB2, are granted access to information and documents necessary for an effective realization of tasks. Minor deficiencies may be the outcome of inter alia: the lack of internal system of information flow, insufficient number of working meetings, as well as low engagement if the search of information of the personnel pointing to the problem.
- II. The survey has revealed low efficiency of the system of horizontal and vertical flow of information inside both institutions and between entities involved in coordination and implementation of ROP LV. It is noticeable through:
 - o low cooperation between MI and IB2, and between departments and employees,
 - o shortage of meetings and internal trainings aimed at improved communication,
 - o underperformance of Local IT System,
 - o low satisfaction from cooperation between MI and IB2.
- III. In the management systems of MI/IB 2 a number of deficiencies can be observed within the process of horizontal communication in both institutions (as presented in chapter IV.4.). The personnel is aware of such shortcomings and they propose to introduce modifications in the ways of internal communication, which should be considered in relation to the management of administrative units.
- IV. The evaluation revealed lack of elaborated system for exchange of documents between different units/branches of the office. The employees are obliged to deliver documents to different branches of the Office, located in various parts of the town. This leads to the situation when the personnel have to put away their regular duties to be able to collect signatures on the documents in the main building of the Office.
- V. The most functional channels of communication (e-mail, working meetings among employees and between the directors and the employees) should be more widely used their quality should be constantly improved. Conventional correspondence and official circulation of documents ought to be considerable decreased to the minimum.

In the area of MATERIAL RESORCES the following conclusions and opinions have been worked out:

- Upon the review of material and non-material resources necessary for realization of the assigned tasks it can be observed that the so called "lack of or shortage of" refers to the reserves of IT equipment (software which is not suited for the type of tasks carried out, IT system that is prone to failure, limited access to IT specialists), office goods, room for storage of reserves and office car that could be used to perform supervision visits to ongoing projects. Not paying enough attention to the above mentioned problems may result in delays in

realization of tasks, and thus lead to decreased effectiveness and efficiency in the Program implementation.

In the area of FUNDS TRANSFER the following conclusions and opinions have been worked out:

- I. Within the operational funds transfer system there have not been any major problems with distribution of financial resources observed, both among institutions involved in coordination and implementation of ROP LV and between these institutions and beneficiaries. The system in force secures effective execution of tasks, it is well organized and responsive to users' needs and the module for control of resources guarantees their efficient distribution.
- II. Much anxiety has been reported in relation to the changes which will be introduced at the beginning of year 2010 to the act on public finances, which in turn will have an effect on the whole funds transfer system. It is a challenge, since further changes to the current system and program are needed, the results of which are difficult to foresee. There might occur problems inter alia with timely fulfillment of obligations that MI and IB II have towards the beneficiaries. The act is not yet finalized with regard to the executive regulations – this may result in delays in transfer of funds.
- III. In the Department for Strategy and Regional Development 4 people are in charge of coordination of funds transfers. At this level functioning of the funds transfer system does not generate problems that could affect efficient realization of tasks. However, according to representatives of the management board of the Department for Strategy and Regional Development, due to the complexity of the system the number of people who operate it should be increased.



I. Wprowadzenie

Przy planowaniu i wdrażaniu programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej istotnego znaczenia nabiera ich *ewaluacja*. W dokumentach Komisji Europejskiej jest ona definiowana, jako: „ocena interwencji (projektu/programu/polityki) według jej rezultatu, oddziaływania oraz potrzeb, które ma (miała) spełnić”¹.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 jest jednym z 16 regionalnych programów operacyjnych, których zadaniem jest realizacja Strategii Rozwoju Kraju oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (Narodowej Strategii Spójności), przez co mają przyczynić się do wzrostu gospodarczego oraz do zwiększenia zatrudnienia w kraju.

RPO WL przyczyni się do wykonania powyższego zadania poprzez osiągnięcie założonego celu głównego, którym jest **podniesienie konkurencyjności Lubelszczyzny, prowadzące do szybszego wzrostu gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia z uwzględnieniem walorów naturalnych i kulturowych regionu.**

Cel główny programu wynika bezpośrednio z celu nadrzędnego Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020 i jest dostosowany do odpowiednio krótszego okresu realizacji RPO WL. Zorientowany jest na przełamanie występujących barier rozwojowych i stanowi podstawę modernizacji struktury gospodarczej oraz wzmocnienia spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej regionu.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 podzielony jest na Ośie Priorytetowe w następujący sposób:

Priorytet 1	<i>Przedsiębiorczość i innowacje</i>
Priorytet 2	<i>Infrastruktura ekonomiczna</i>
Priorytet 3	<i>Atrakcyjność obszarów miejskich i tereny inwestycyjne</i>
Priorytet 4	<i>Spółeczeństwo informacyjne</i>
Priorytet 5	<i>Transport</i>
Priorytet 6	<i>Środowisko i czysta energia</i>
Priorytet 7	<i>Kultura, turystyka i współpraca międzyregionalna</i>
Priorytet 8	<i>Infrastruktura społeczna</i>
Priorytet 9	<i>Pomoc techniczna</i>

Ramy prawne dla RPO WL stanowi Rozporządzenie Rady (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) 1783/1999; a także Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju

¹ European Commission DG-Regio 2004: Working Paper 9: The update of the mid-term Evaluation of the Structural Funds Intervention 2000-2006, http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy

Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

System zarządzania i wdrażania jest kluczowym elementem realizacji Programu. Bez właściwego systemu, realizacja i osiągnięcie celów RPO WL jest niemożliwe. Dlatego ważną rolę odgrywają działania zapewniające utrzymanie sprawnego i efektywnego systemu zarządzania i wdrażania RPO WL. Przeprowadzenie badania ewaluacyjnego umożliwi identyfikację barier, zagrożeń i problemów organizacyjnych związanych z tym systemem oraz podjęcie działań naprawczych i usprawniających jego funkcjonowanie tam, gdzie one się pojawiają.

Efektom ewaluacji będzie udzielenie odpowiedzi na postawione pytania badawcze, pozwalające ocenić system zarządzania i wdrażania Programu w województwie lubelskim, w kontekście kryteriów: skuteczności, efektywności, użyteczności i trafności podejmowanych działań.

Podstawą do dokonania ewaluacji *on-going* są następujące dokumenty:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999,
- Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 30 maja 2007 r. w zakresie ewaluacji programów operacyjnych na lata 2007-2013.



1. Cel i zakres ewaluacji

Głównym celem badania jest: **identyfikacja oraz analiza barier i problemów organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem systemu zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013.**

Cele szczegółowe odpowiadają sześciu obszarom badawczym, na jakich skupiło się badanie:

1. Ocena funkcjonowania instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL.
2. Ocena adekwatności, przejrzystości i funkcjonalności procedur regulujących procesy zarządzania i wdrażania RPO WL.
3. Ocena zasobów ludzkich wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL (w tym: stan i fluktuacja zatrudnienia, jakość kadr – przygotowanie merytoryczne i kwalifikacje pracowników, system motywacyjny i szkoleniowy).
4. Ocena przepływu informacji w ramach zarządzania i wdrażania RPO WL.
5. Ocena zasobów materialnych i niematerialnych w odniesieniu do funkcji i zadań realizowanych przez instytucje wchodzące w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL.
6. Ocena systemu przepływów finansowych w ramach RPO WL.

Przedmiotem badania jest w szczególności analiza struktury instytucjonalnej, rozwiązań proceduralnych, potencjału kadrowego, zasobów materialnych i niematerialnych podmiotów zarządzających i wdrażających RPO WL jak również ocena skuteczności przepływu informacji w ramach tych Instytucji oraz pomiędzy nimi, a także sprawności funkcjonowania przepływów finansowych w ramach Programu.

Zakres tematyczny niniejszego badania jest bardzo szeroki, co wymagało zastosowania technik badawczych odnoszących się do wielu zagadnień i wielu wymiarów analizy. Tym samym w badaniu wykorzystano wiele, wzajemnie uzupełniających się, metod i technik badawczych. Wykorzystano dwie podstawowe metody badań – jakościowe oraz ilościowe, które opisane zostały w dalszej części niniejszego raportu.

To samo założenie odnosi się do badanej populacji. Specyfika ewaluacji wymagała w tym wypadku objęcia badaniem trzech grup podmiotów:

- Pracowników instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie Programu,
- Beneficjentów RPO WL,
- Pracowników instytucji konsultingowo-doradczych z terenu województwa lubelskiego, współpracujących z Beneficjentami.

a przedmiotowo dokumenty składające się na system zarządzania i wdrażania Programu, wymienione szczegółowo w rozdziale III.3.

Przeprowadzona ewaluacja dostarcza wniosków i rekomendacji dotyczących udoskonalenia systemu zarządzania i wdrażania poprzez eliminację zidentyfikowanych barier, zagrożeń i problemów organizacyjnych.

2. Kryteria i pytania ewaluacyjne

2.1. Kryteria ewaluacyjne

W badaniu uwzględniono następujące kryteria ewaluacyjne:

- **skuteczności** (ang. *effectiveness*) działań prowadzonych przez Instytucje zaangażowane we wdrażanie Programu w regionie, rozumianej jako stopień, w jakim cele systemu zarządzania i wdrażania RPO WL zostały osiągnięte, w stosunku do zakładanych na etapie programowania, oraz określeniu jakie zmiany nastąpiły w wyniku realizacji działań w stosunku do zakładanych,
- **trafności** (ang. *relevance*) rozumianej jako dostosowanie systemu komunikacji (kanały, terminowość, skuteczność, etc.) do istniejących potrzeb instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie, dostosowanie procedur do obowiązujących wytycznych i zasad, które organizują proces zarządzania i wdrażania. Kryterium to rozumiane będzie również, jako zgodność przyjętych zasad wdrażania z potrzebami i priorytetami Instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie RPO WL w regionie,
- **użyteczności** (ang. *utility*) rozumianej jako stopień zadowolenia osób, bezpośrednio lub pośrednio, zaangażowanych we wdrażanie programu w regionie, z przyjętych rozwiązań organizacyjnych, terminowość realizacji zadań, oraz brak kolizji kompetencji/zadań poszczególnych instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie.
- **efektywności** (ang. *efficiency*) działań związanych z wdrażaniem RPO WL, rozumianej jako stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych wyników i rezultatów w procesie zarządzania i wdrażania.

2.2. Pytania badawcze

Aby zmaksymalizować spójność i komplementarność koncepcji badawczej, Wykonawca przyporządkował pytania do poszczególnych celów szczegółowych badania. W celu zwiększenia wartości informacyjnej badania, Wykonawca zaproponował dodatkowe pytania badawcze wszędzie gdzie było to uzasadnione celem głównym badania.

1. **Obszar badawczy:**

Ocena funkcjonowania instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL

Pytania badawcze:

1. Czy obecna struktura instytucjonalna i organizacyjna systemu zarządzania i wdrażania RPO WL jest trafna i pozwala na skuteczne i efektywne zarządzanie i wdrażanie Programu?
2. Czy obecny system zarządzania i wdrażania RPO WL zapewnia skuteczne i efektywne zarządzanie i wdrażanie Programu?
3. Czy podział kompetencji pomiędzy instytucjami wchodzącymi w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL zapewnia skuteczne i efektywne zarządzanie i wdrażanie Programu?
4. Czy podział kompetencji pomiędzy komórkami w instytucjach wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL zapewnia skuteczne i efektywne zarządzanie i wdrażanie Programu?



5. Czy i w jakich przypadkach występuje zjawisko nakładania się lub nieprzydzielenia kompetencji?
6. Czy Lokalny System Informatyczny dla RPO WL umożliwi gromadzenie odpowiednich danych oraz generowanie raportów niezbędnych dla sprawnego zarządzania i wdrażania Programu.

Dodatkowe pytania badawcze zaproponowane przez Wykonawcę:

1. Czy w systemie proceduralnym występują tzw. „wąskie gardła”?
2. Jeśli tak, to czy przyczyniają się one, bądź mogą się przyczynić do opóźnień we wdrażaniu RPO WL?
3. Czy ewentualne opóźnienia są możliwe do nadrobienia?
4. Aby uniknąć zjawiska „wąskich gardeł”, które procedury należałoby zmienić?

2. Obszar badawczy:

Ocena adekwatności, przejrzystości i funkcjonalności procedur regulujących procesy zarządzania i wdrażania RPO WL

Pytania badawcze:

1. Czy obowiązujące w instytucjach zaangażowanych w system zarządzania i wdrażania procedury i instrukcje zapewniają sprawną realizację Programu? Czy istnieją bariery proceduralne we wdrażaniu Programu? W jakim stopniu wprowadzane zmiany w procedurach powodują opóźnienia we wdrażaniu Programu? Czy istnieje ryzyko częstych zmian procedur w ramach Instrukcji Wykonawczej, a jeżeli tak, to jakie zagrożenia pociągają za sobą częste zmiany w Instrukcji Wykonawczej oraz jak uniknąć powikłań wynikających z częstych zmian w IW?
2. Czy obowiązujące w instytucjach zaangażowanych w system zarządzania i wdrażania procedury i instrukcje są jasne i zrozumiałe dla pracowników zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie Programu?
3. Czy Instrukcja Wykonawcza zawiera niezbędne procedury dla wszystkich działań związanych z realizacją Programu?
4. W jakim zakresie należałoby zmienić obowiązujące procedury, aby usprawnić wdrażanie RPO WL?

Dodatkowe pytania badawcze zaproponowane przez Wykonawcę:

1. Czy dokumenty operacyjne oraz dokumenty opisujące system zarządzania i wdrażania są zgodne z przepisami krajowymi i wspólnotowymi?
2. Czy zdarzają się naruszenia przyjętych procedur realizacji zadań? Jeśli tak, z czego te naruszenia wynikają i jakie są ich konsekwencje dla realizacji działań?
3. Czy istnieje i jak funkcjonuje system nadzoru nad zgodnością działań z procedurami?
4. Czy procedury są elastyczne, czy możliwe są odstępstwa od przyjętych procedur w celu sprawniejszego wdrażania RPO WL?

3. Obszar badawczy:

Ocena zasobów ludzkich wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL (w tym: stan i fluktuacja zatrudnienia, jakość kadr – przygotowanie merytoryczne i kwalifikacje pracowników, system motywacyjny i szkoleniowy)

Pytania badawcze:

1. Czy stan zatrudnienia i jakość zasobów ludzkich pozwala na sprawne, terminowe i prawidłowe wywiązywanie się z powierzonych zadań?
2. Czy występuje lub czy może wystąpić zjawisko fluktuacji kadry zaangażowanej w zarządzanie i wdrażanie RPO WL? W przypadku wystąpienia zjawiska fluktuacji kadr, w jakim stopniu może ono zakłócić skuteczne i efektywne zarządzanie i wdrażanie programu? W jaki sposób można ograniczyć fluktuację kadr negatywnie wpływającą na zarządzanie i wdrażanie Programu?
3. Czy istnieje i jest stosowany w instytucjach zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie RPO WL płacowy i pozapłacowy system motywacyjny pracowników? W jakim stopniu obecny system motywacyjny odpowiada pracownikom i wpływa na efektywność ich pracy?
4. Czy w instytucjach zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie RPO WL funkcjonuje system szkoleń dla pracowników? Jakie są potrzeby szkoleniowe i edukacyjne pracowników ww. instytucji?

Dodatkowe pytania badawcze zaproponowane przez Wykonawcę:

1. W jakim stopniu kwalifikacje pracowników są adekwatne do zadań wynikających z zarządzania i wdrażania Programu?
2. W jakim stopniu nabór pracowników (szeroko rozumiany) w Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczącej II stopnia RPO WL zapewnia prawidłową realizację zadań w ramach RPO WL?

4. Obszar badawczy:

Ocena przepływu informacji w ramach zarządzania i wdrażania RPO WL

Pytania badawcze:

1. Czy pomiędzy instytucjami (oraz ich komórkami) zaangażowanymi w proces zarządzania i wdrażania RPO WL istnieje sprawny przepływ informacji? Czy istnieją obszary gdzie przepływ informacji jest niewystarczający?
2. Czy pomiędzy kadrą zarządzającą a pracownikami istnieje sprawny przepływ informacji? Czy istnieją obszary gdzie przepływ informacji jest niewystarczający?
3. Czy osoby zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie RPO WL mają dostęp do informacji koniecznych do sprawnej realizacji powierzonych zadań? Czy dostępność ta może być większa?
4. Czy ścieżka służbowa determinująca obieg dokumentów wewnątrz instytucji zapewnia sprawne i efektywne działanie? Jeśli nie, to jakie są bariery i problemy w systemie komunikacji powodujące utrudnienia w obiegu dokumentów?

Dodatkowe pytania badawcze zaproponowane przez Wykonawcę:

1. Jak przebiega współpraca pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces zarządzania i wdrażania Programu?
2. Jakie są sposoby komunikacji wewnętrznej w ramach poszczególnych Instytucji oraz pomiędzy Instytucjami? Które ze sposobów są najbardziej skuteczne?



3. Jak przebiega komunikacja i czy występują jakiegokolwiek utrudnienia bądź problemy w przepływie informacji między IZ/IP II a Beneficjentem na etapie aplikowania o środki, jak i podczas realizacji projektu pod kątem dostępności do informacji i jej użyteczności?
4. Jak IZ powinno zadbać o to, aby komunikacja była skuteczniejsza, umożliwiała sprawną realizację zadań? Jakie metody powinny być zastosowane w tym celu?
5. Jak Beneficjenci oceniają dostępność i jakość informacji, które uzyskują ze strony IZ oraz IP II, a także jak oceniają efektywność współpracy?

5. Obszar badawczy:

Ocena zasobów materialnych i niematerialnych w odniesieniu do funkcji i zadań realizowanych przez instytucje wchodzące w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL

Pytania badawcze:

1. Czy instytucje zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie RPO WL oraz ich pracownicy dysponują odpowiednimi środkami technicznymi, które umożliwiają skuteczną i efektywną realizację powierzonych zadań?
2. Czy wsparcie pomocą techniczną jest adekwatne do potrzeb (kadrowych, sprzętowych, lokalowych) instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie Programu?
3. Czy istnieją obszary nie objęte pomocą techniczną, które powinny być nią objęte?

Dodatkowe pytania badawcze zaproponowane przez Wykonawcę:

1. Czy zostały zidentyfikowane potrzeby instytucji uczestniczących w zarządzaniu i wdrażaniu RPO WL pod względem wsparcia pomocą techniczną?
2. Czy realizowane wsparcie trafia do wszystkich uczestników systemu zarządzania i wdrażania programu?

6. Obszar badawczy:

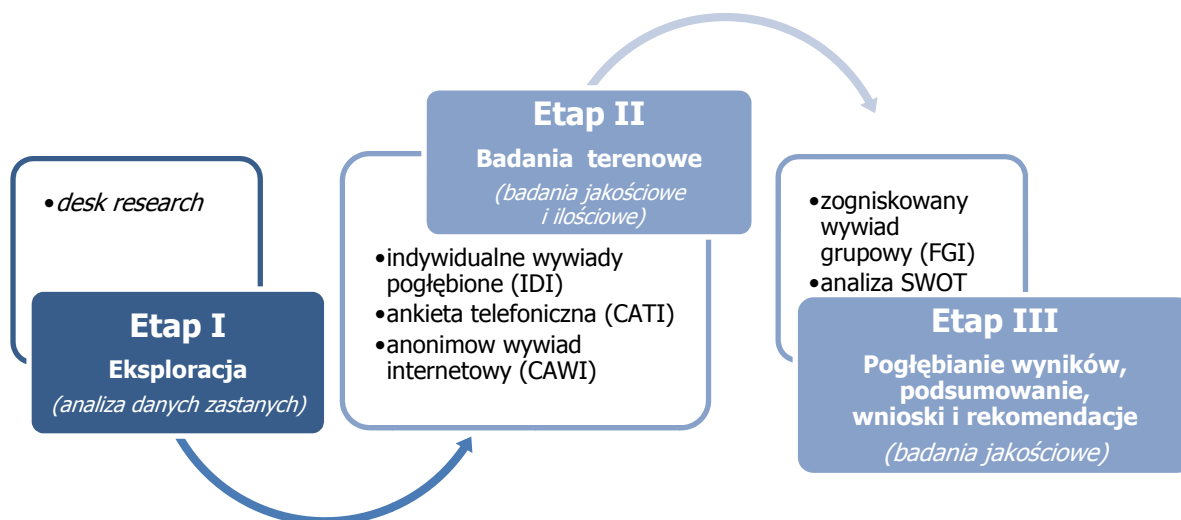
Ocena systemu przepływów finansowych w ramach RPO WL

Pytania badawcze:

Czy konstrukcja systemu przepływów finansowych umożliwi płynne i terminowe wywiązywanie się z zobowiązań IZ i IP II wobec Beneficjentów? Jakie są przyczyny ewentualnych opóźnień w realizacji płatności na rzecz Beneficjentów i jakie są możliwości uniknięcia takich opóźnień? Czy uruchomienie środków na wsparcie finansowe RPO WL odbywa się terminowo? Jeżeli nie to, gdzie występują opóźnienia i co jest przyczyną tych opóźnień?

3. Metodologia

Z uwagi na charakterystykę obszarów problemowych, Wykonawca podzielił proces badawczy na 3 etapy wg poniższego schematu, wykorzystując w każdym z nich określone metody badawcze:



Etap I – obejmował wstępne prace badawcze w postaci analizy danych zastanych. Ta część badania określona została jako „Eksploracja” z uwagi na funkcję, jaką pełni w całym procesie badawczym. Eksploracja rozumiana jest, jako pozyskanie zarówno podstawowej jak i pogłębionej wiedzy na temat systemu realizacji RPO WL. Informacje uzyskano w wyniku analizy danych zastanych (*desk research*) dokumentów programowych, oraz procedur, regulaminów a także instrukcji wykonawczych IZ RPO WL i IP II.

Do przeprowadzenia **analizy danych zastanych** wykorzystano następujące **źródła danych**:

- Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013,
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013,
- Opis Systemu Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013,
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – stanowiąca podstawę prawną do wykonywania przez Zarząd Województwa funkcji IZ RPO WL,
- Plan komunikacji RPO WL,
- Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020,
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013,
- Wytyczne horyzontalne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego,
- Regulamin organizacyjny UMWL i LAWP,
- Instrukcje Wykonawcza Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczącej II stopnia wraz z załącznikami,

- Raporty z badań ewaluacyjnych:
 - „Ocena systemu wyboru projektów (finansowanych operacji) zaprojektowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013”,
 - „Analiza potrzeb potencjalnych Beneficjentów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013”,
 - "Analiza listy wskaźników bazowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013",
- Listy osób zatrudnionych w IZ i IP II,
- Strony internetowe:
 - <http://www.lubelskie.pl/>,
 - <http://www.rpo.lubelskie.pl/>,
 - <http://www.lawp.lubelskie.pl/>,

Etap II – po uzyskaniu informacji z etapu I, ewaluatorzy zdobyli pogłębioną wiedzę ekspercką, która stanowiła bazę do przeprowadzenia wywiadów indywidualnych (IDI) z przedstawicielami IZ i IP II oraz innych komórek UMWL biorących udział w zarządzaniu i wdrażaniu RPO WL oraz jego Beneficjentami. W ich wyniku ustalono fakty, kategorie, zależności i wymiary związane z analizowanym systemem.

Badaniem metodą IDI objęte zostało 31 respondentów, w następującym układzie personalnym:

- Kadra zarządzająca i kierownicza Departamentu Strategii i Rozwoju Regionalnego UMWL – 11 osób,
- Pracownik ds. przepływów finansowych w DSiRR – 1 osoba,
- Kadra zarządzająca i kierownicza Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości – 8 osób,
- Przedstawiciel Departamentu Finansowego UMWL – 1 osoba,
- Przedstawiciel Departamentu Organizacyjno-Prawnego UMWL – 1 osoba,
- Przedstawiciel Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego UMWL – 1 osoba,
- Beneficjenci Programu – 8 osób.

Drugą częścią etapu II były badania kwestionariuszowe CAWI i CATI, dzięki którym uzyskano dane ilościowe pozwalające sprawdzić natężenie występujących zjawisk, będących przedmiotem badania.

Badaniem CAWI objęci zostali pracownicy DSiRR i LAW P, którzy udzielali odpowiedzi na postawione pytania badawcze za pośrednictwem platformy internetowej, zapewniającej pełną anonimowość respondenta. Odpowiedzi udzieliło 112 respondentów w następującym rozkładzie osób:

- DSiRR – 53 osoby, co stanowi 59,6% uprawnionych do badania,
- LAW P – 59 osób, co stanowi 95,2% uprawnionych do badania.

Badaniem CATI zostali objęci Beneficjenci Programu, oraz przedstawiciele firm konsultingowo-doradczych pracujących na zlecenie Beneficjentów. Na ogólną liczbę 222 wywiadów, ich struktura przedstawia się w następujący sposób:

- 112 Beneficjentów, którzy otrzymali dofinansowanie,
- 90 Beneficjentów, którzy nie otrzymali dofinansowania,
- 20 przedstawicieli firm konsultingowo-doradczych pracujących na zlecenie Beneficjentów.

Etap III – stanowiący ostatnią fazę badania, miał na celu pogłębianie wyników, weryfikację hipotez badawczych, podsumowanie, opracowanie wniosków i rekomendacji.

Na tym etapie przeprowadzono zogniskowany wywiad grupowy (FGI) z przedstawicielami IZ/IP II RPO WL zaangażowanych w proces zarządzania i wdrażania Programu. Wywiad grupowy miał charakter warsztatu podsumowującego, którego celem była weryfikacja wyników uzyskanego materiału badawczego, będących podstawą do ostatecznego sformułowania wniosków i zaproponowania rekomendacji. W wywiadzie udział wzięło 10 osób.

Ostatnim etapem prac analitycznych było przeprowadzenie podsumowującej analizy SWOT. Pozwoliła ona sformułować i zestawić mocne i słabe strony systemu realizacji RPO WL oraz szanse i zagrożenia w jego funkcjonowaniu.

Istotą przedstawionego wyżej schematu badania jest komplementarność metod badawczych. Wnioski płynące z wcześniejszych etapów badania pozwoliły na uzyskanie bardziej trafnych danych na kolejnych etapach analizy. W przypadku powyższej koncepcji konkluzje z etapu eksploracyjnego wykorzystano do sprecyzowania konstrukcji narzędzi badawczych - kwestionariuszy wywiadów. Dzięki takiemu działaniu możliwe było uzyskanie stałej, pogłębionej i rozszerzonej wiedzy o badanym procesie wdrażania RPO WL, a także uniknięcie błędów w konstrukcji narzędzi badawczych, polegających na operowaniu pojęciami odmiennymi od tych, którymi posługują się respondenci w badanym obszarze. Wyeliminowany został zatem problem stosowania przez narzędzia badawcze narzuconych i nieadekwatnych typologii, co pozwoliło zmaksymalizować trafność uzyskiwanych danych².

Opisana powyżej koncepcja badawcza pozwoliła uzyskać dane niezbędne do osiągnięcia wskazanych przez Zamawiającego celów badania. Wykorzystanie komplementarnych względem siebie metod i technik nazywane jest metodą **triangulacji**. Metoda ta jest próbą zaradzenia zjawisku specyficzności poszczególnych metod i technik badawczych. Przez specyficzność rozumie się swoisty dla każdej techniki sposób rejestracji rzeczywistości, który może mieć wpływ na ostateczny wynik badania.

² M. Jasiński, M. Kowalski, *Falszywa sprzeczność: metodologia jakościowa czy ilościowa?* (w:) E. Haber (red.) *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007, s. 104-107.

4. Ograniczenia procesu badawczego

Badanie prowadzono zgodnie z wymaganiami przedstawionymi w Szczegółowym Opisie Przedmiotu Zamówienia, będącym częścią dokumentacji konkursowej.

W dniu 14 października 2009 r. odbyło się spotkanie robocze przedstawicieli Zespołu Ewaluacyjnego ze strony Wykonawcy z przedstawicielami Zamawiającego, na którym doprecyzowano kwestie metodologiczne badania. Uzgodniono także szczegółowe zasady współpracy, rodzaje i sposób przekazania dokumentów będących w dyspozycji IZ i IP II, do analiz w trakcie badań. Następnie Zespół Ewaluacyjny opracował projekt Raportu Metodologicznego, który zgodnie z terminem w harmonogramie został przedłożony do uzgodnienia Zamawiającemu. Uwzględniając zgłoszone uwagi, Raport został opracowany w wersji ostatecznej.

Zamawiający dostarczył Wykonawcy w ustalonym terminie:

- niezbędne dokumenty źródłowe będące w jego posiadaniu,
- bazy pracowników zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie RPO WL wraz z ich danymi kontaktowymi,
- bazy danych Beneficjentów, którzy aplikowali do Programu.

Po dokonaniu wstępnej analizy danych zastanych, zawartych w otrzymanych dokumentach, ewaluatorzy przeprowadzili wywiady indywidualne (IDI) z wybranymi osobami, zgodnie z zasadami przyjętymi w metodologii badań.

Metodą CAWI i CATI przeprowadzono wywiady z pozostałymi grupami osób zaangażowanych w zarządzanie, wdrażanie i realizację Programu.

Do wywiadów internetowych (CAWI) Wykonawca stworzył platformę, na której respondenci poprzez logowanie mogli udzielić odpowiedzi na pytanie ewaluacyjne. Jest to sposób sprawdzony wcześniej w innych badaniach, gwarantujący ich wysoką jakość, anonimowość respondentów i łatwość dalszego przetwarzania danych dla celów ewaluacji.

Wywiady CATI prowadzili teleankieterzy, którzy zostali przeszkoleni przez kierownika badania.

Od Zamawiającego otrzymano w terminie dokumenty i materiały źródłowe, które były niezbędne do przeprowadzenia badania oraz pomoc organizacyjną we wszystkich sprawach.

Informacje zawarte w otrzymanych bazach danych o pracownikach i Beneficjentach były pełne, stąd nie trzeba było ich korygować, aby ustalić ich właściwy status i przydatność w badaniu. Utrudnieniem organizacyjnym w przeprowadzeniu badania, były trudności z udzieleniem odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu CAWI przez znaczną grupę pracowników IZ. Do wypełnienia ankiety nie przystąpiło 40% uprawnionych.

Incydentalne przypadki odmowy udziału w badaniu miały miejsce ze strony Beneficjentów. W przypadku Beneficjentów, którzy otrzymali dofinansowanie uczestnictwa w wywiadzie odmówiło 15 osób, a 36 Beneficjentów nie mogło udzielić wywiadu, gdyż w badanym okresie nie było osób kompetentnych, bądź upoważnionych do rozmów. W przypadku Beneficjentów, którzy nie otrzymali dofinansowania 10 osób odmówiło wywiadu, a 18 nie mogło udzielić informacji z innych przyczyn. Wykonawca zrealizował wywiady telefoniczne na założonej w metodologii badania próbie 222 respondentów.

Należy podkreślić gotowość respondentów do udzielania wywiadów i otwartość w wyrażaniu swoich opinii.

II. Opis wyników ewaluacji

1. Ocena funkcjonowania instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL

Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013 jest jednym z programów operacyjnych, które mają służyć do realizacji Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 (SRK) i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 – Narodowej Strategii Spójności. RPO realizuje cele SRK 2007 - 2015, określając priorytety i wysokość środków krajowych (publicznych i prywatnych) oraz pochodzących z funduszy strukturalnych UE, przeznaczonych na realizację instrumentów rozwoju województwa lubelskiego.

Założenia dotyczące funkcji instytucji zarządzającej programem, instytucji pośredniczących, certyfikujących i instytucji audytowej oraz relacji pomiędzy nimi znajdują się w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007 – 2013 - Narodowej Strategii Spójności, zaakceptowanych przez Komisję Europejską w maju 2007 r.³

Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013 (IZ RPO WL), zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jest Zarząd Województwa Lubelskiego (ZWL). Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Urzędu Marszałkowskiego przyjętym przez Zarząd Województwa Lubelskiego obowiązki IZ RPO WL pełni jednostka organizacyjna w ramach Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego - **Departament Strategii i Rozwoju Regionalnego**.

Instytucja Zarządzająca, zgodnie z art. 60 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006, jest odpowiedzialna za zarządzanie Regionalnym Programem Operacyjnym i jego realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a w szczególności za:

- zapewnienie, że operacje są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami mającymi zastosowanie do Regionalnego Programu Operacyjnego, oraz że spełniają one mające zastosowanie zasady wspólnotowe i krajowe przez cały okres ich realizacji;
- weryfikację, że współfinansowane towary i usługi są dostarczone, oraz że wydatki zadeklarowane przez Beneficjentów na operacje zostały rzeczywiście poniesione i są zgodne z zasadami wspólnotowymi i krajowymi;
- zapewnienie istnienia informatycznego systemu rejestracji i przechowywania zapisów księgowych dla każdej operacji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego oraz zapewnienie, że dane na temat realizacji, niezbędne do celów zarządzania finansowego, monitorowania, weryfikacji, audytu i oceny są gromadzone;
- zapewnienie utrzymywania przez Beneficjentów i inne podmioty uczestniczące w realizacji operacji odrębnego systemu księgowego albo odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich transakcji związanych z operacją, bez uszczerbku dla krajowych zasad księgowych;
- zapewnienie, że ocena Regionalnego Programu Operacyjnego, o której mowa w art. 48 ust. 3 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 jest prowadzona zgodnie z art. 47 w/w rozporządzenia;

³ Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013, rozdział 5, System realizacji RPO, s.122.



- ustanowienie procedur dla zapewnienia, że wszystkie dokumenty dotyczące wydatków i audytów, wymagane do zapewnienia właściwej ścieżki audytu, są przechowywane zgodnie z wymogami art. 90 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006;
- zapewnienie otrzymywania przez Instytucję Certyfikującą wszystkich niezbędnych informacji o procedurach i weryfikacjach prowadzonych w odniesieniu do wydatków na potrzeby poświadczania;
- kierowanie pracą Komitetu Monitorującego i dostarczanie mu dokumentacji wymaganej w celu umożliwienia monitorowania jakościowego realizacji programu operacyjnego w świetle jego szczegółowych celów;
- opracowanie i przedkładanie Komisji Europejskiej rocznych i końcowych sprawozdań z realizacji, po ich uprzednim zatwierdzeniu przez Komitet Monitorujący,
- zapewnienie przestrzegania wymogów w zakresie informacji i promocji ustanowionych w art. 69 Rozporządzenia Rady nr 1083/2006;
- dostarczanie Komisji Europejskiej informacji umożliwiających jej dokonanie oceny dużych projektów.⁴

Na podstawie art. 59 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/06 Instytucja Zarządzająca RPO WL deleguje wykonywanie części swoich zadań o charakterze operacyjnym do Instytucji Pośredniczącej II stopnia. Dokonując delegacji, Instytucja Zarządzająca RPO dla Województwa Lubelskiego na lata 2007 - 2013 zachowuje jednak całkowitą odpowiedzialność za całość realizacji RPO WL.

Instytucja Zarządzająca RPO WL powierzyła zadania związane z realizacją Osi Priorytetowej I „Przedsiębiorczość i innowacje” i Osi Priorytetowej II „Infrastruktura ekonomiczna” Instytucji Pośredniczącej II stopnia – **Lubelskiej Agencji Wspierania Przedsiębiorczości**.

Do podstawowych zadań Instytucji Pośredniczącej II stopnia RPO WL należą:

- Obsługa procedury naboru wniosków,
- Obsługa procedury oceny formalnej, merytorycznej i techniczno finansowej wniosków dofinansowanie,
- Obsługa procedury zawierania umów z Beneficjentami oraz ewentualnych aneksów,
- Weryfikacja wniosków o płatność Beneficjentów RPO i przygotowanie zbiorczych wniosków płatność,
- Prowadzenie monitoringu i sprawozdawczości, w tym przygotowanie sprawozdań okresowych, rocznych i końcowych z realizacji Priorytetów i II RPOW WL oraz innych dokumentów niezbędnych do prowadzenia monitoringu powierzonych zadań,
- Udział w działaniach ewaluacyjnych prowadzonych przez IZ RPO WL,
- Prowadzenie informacji i promocji w zakresie wdrażania Programu zgodnie z Planem Komunikacji RPO WL,
- Wykonywanie czynności kontrolnych,
- Wykrywanie i raportowanie nieprawidłowości,
- Gromadzenie i przetwarzanie danych w systemie informatycznym oraz przekazywanie i wprowadzanie danych do krajowego i regionalnego systemu informatycznego,
- Prowadzenie niezbędnej dokumentacji,

- Przechowywanie, udostępnianie i archiwizacja dokumentów.

Institucja Pośrednicząca II stopnia odpowiada za realizację powierzonych jej zadań bezpośrednio przed Instytucją Zarządzającą. Instytucja Pośrednicząca II stopnia zobowiązana jest do zagwarantowania swoich kompetencji w zakresie zarządzania administracyjnego i finansowego.

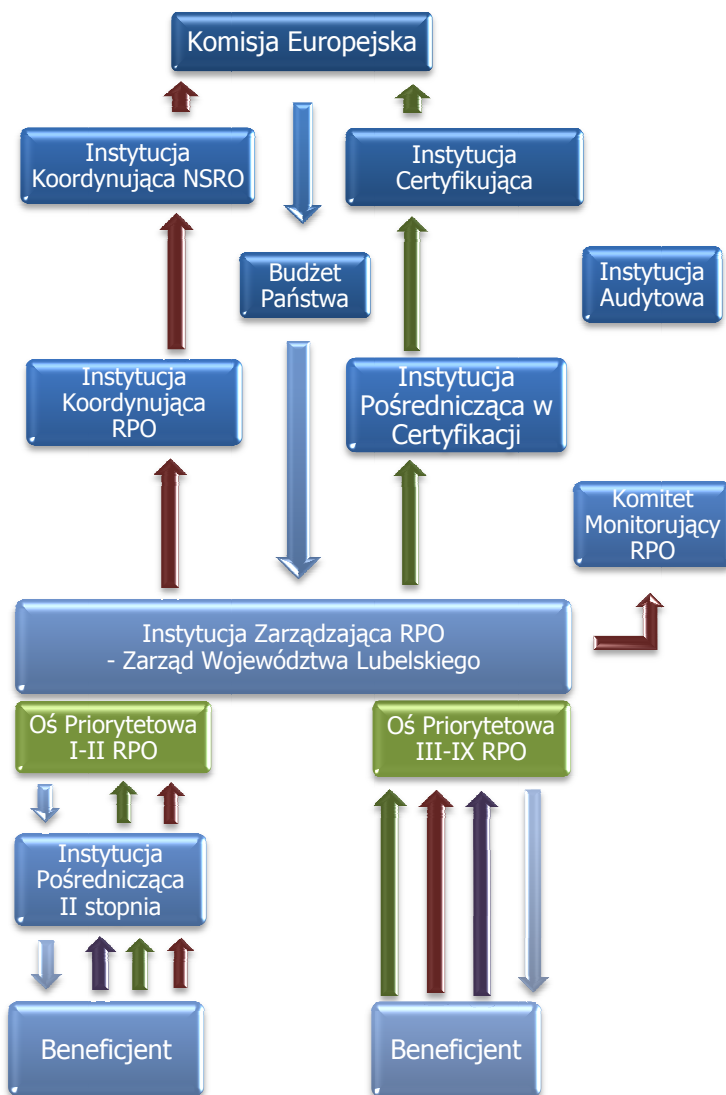
Struktura instytucjonalna i organizacyjna, oraz uregulowania systemu zarządzania i wdrażania RPO WL zostały zbadane w dokumentach źródłowych, udostępnionych dla potrzeb badania Wykonawcy przez Zamawiającego. Wykazano je w rozdziale III.3. Zostały one odniesione do uregulowań zawartych w aktach prawnych, dokumentach programowych UE i krajowych oraz wytycznych MRR.

Na podstawie dokumentów źródłowych, Wykonawca stwierdza, że zarówno układ instytucjonalny, organizacyjny, jak i podział kompetencji RPO WL został trafnie określony, zapewnia efektywne i skuteczne zarządzanie i wdrażanie Programu. Jest zgodny z postanowieniami art. 58-62 Rozporządzenia (WE) nr 1083/2006, co zostało stwierdzone audytem i przyjęciem w dniu 23 grudnia 2008 r. przez Komisję Europejską sprawozdania z jego przeprowadzenia i tym samym uznanie systemu zarządzania i kontroli RPO WL za zgodny z postanowieniami tegoż Rozporządzenia.

Szczegółowa struktura organizacyjna, podział obowiązków i kompetencji pomiędzy instytucje zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie RPO WL jest zawarte w dokumencie **Opis Systemu Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013**, który jest zgodny z art. 21 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006.



Schemat 1. Powiązania organizacyjne pomiędzy organami uczestniczącymi w systemie zarządzania i kontroli

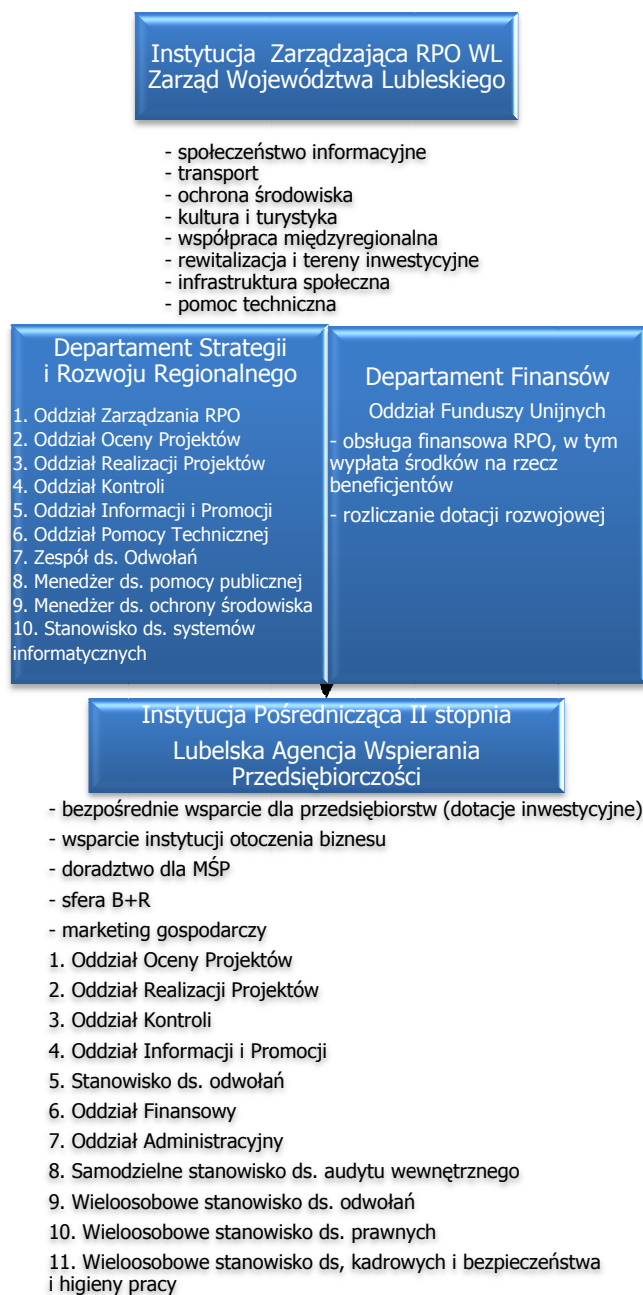


- Przepływy płatności
- Sprawozdawczość i monitoring
- Weryfikacja i potwierdzanie płatności
- Zgłaszanie projektów

Źródło: Na podstawie: System Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 - 2013; rozdz. 1.3.7

Ogólny schemat podziału kompetencji w ramach realizacji RPO WL, prezentuje schemat nr 2.

Schemat 2. Podział kompetencji w ramach realizacji RPO WL



Źródło: Na podstawie: Instrukcja Wykonawcza IZ RPO WL na lata 2007 - 2013

Na temat funkcjonowania instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie RPO WL, wypowiedzieli się także pracownicy i kadra kierownicza tych instytucji w badaniach IDI, FGI i CAWI.

W badaniach IDI, rozdział kompetencyjny w zakresie wdrażania poszczególnych osi priorytetowych, jaki został dokonany pomiędzy DSiRR oraz LAW P, niemal jednogłośnie został uznany, jako doskonałe rozwiązanie gwarantujące skuteczność i efektywność podejmowanych działań.

„Powierzenie sektora prywatnego – przedsiębiorców, do obsługi przez wyspecjalizowaną agencję, gwarantuje znacznie lepszy komfort i jakość współpracy obu stron, gdyż przedsiębiorcy nie stykają się bezpośrednio z „murem” urzędu, ale udają się do odrębnej agencji znacznie lepiej przygotowanej do współpracy z nimi i znającej ich specyfikę.”

DSiRR z kolei, jako urząd znacznie lepiej zna specyfikę i radzi sobie we współpracy z sektorem publicznym, do którego adresowane są w głównej mierze osie priorytetowe obsługiwane przez niego.

W badaniu CAWI i FGI, **podział kompetencji pomiędzy obiema instytucjami** został także dość pozytywnie oceniony. Na pytanie: *Czy spotkał/a się Pan/Pani ze zjawiskiem dublowania się kompetencji/zadań pomiędzy IZ i IP II?*, pracownicy w badaniu CAWI udzielili odpowiedzi, które prezentujemy w tabeli 1.

Tabela 1. Ocena podziału kompetencji/zadań pomiędzy IZ/IP II

		IZ		IP2	
		Liczebność	%	Liczebność	%
Czy spotkał/a się Pan/Pani ze zjawiskiem dublowania się kompetencji/zadań pomiędzy IZ i IP II?	Tak	3	5,7%	10	17,2%
	Nie	50	94,3%	48	82,8%
	Ogółem	53	100,0%	58	100,0%

Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Widzimy w powyższej tabeli, że zjawisko powielania się kompetencji bardziej dostrzegają pracownicy IP II (17,2% badanych) niż IZ (5,7% badanych). W uzasadnieniach do tego pytania pisano, że niektóre materiały - np. materiały informacyjno promocyjne - opracowane przez IP II musiały być jeszcze zatwierdzone przez IZ. Tego typu postrzeganie problemu dowodzi bardziej o nieprzemyśleniu istoty sprawy, gdyż IZ z racji nadzoru nad IP II ma obowiązek akceptacji materiałów, które wychodzą na zewnątrz. Nie można zatem uznać tego jako dublowanie się kompetencji, ale zwykłą czynność nadzorczą.

Kolejne pytanie z tego obszaru problemowego dotyczyło **zjawiska dublowania się kompetencji/zadań pomiędzy stanowiskami w obu instytucjach**. Wyniki odpowiedzi pracowników prezentujemy w tabeli 2 poniżej.

Tabela 2. Ocena zjawiska dublowania kompetencji/zadań pomiędzy stanowiskami w IZ/IP II

		IZ		IP2	
		Liczebność	%	Liczebność	%
Czy spotkał/a się Pan/Pani ze zjawiskiem dublowania się kompetencji/zadań pomiędzy stanowiskami w Pana/Pani instytucji?	Tak	8	15,1%	10	17,2%
	Nie	45	84,9%	48	82,8%

Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

W zbliżonym stopniu, zjawisko dublowania się kompetencji/zadań pomiędzy stanowiskami pracy dostrzegają pracownicy obu instytucji. Przykłady tego typu wskazali pracownicy IZ:

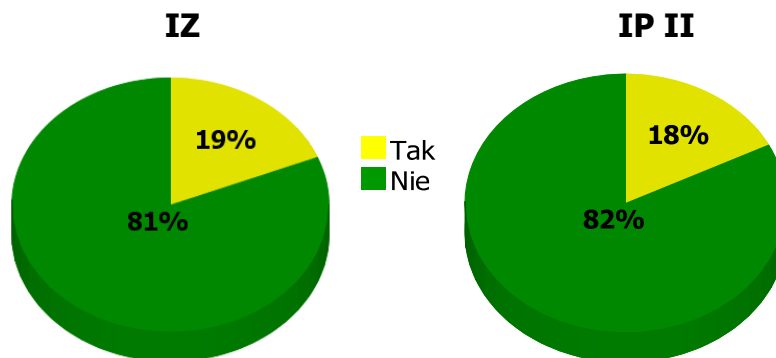
- *Podwójne przygotowanie wniosku dot. zamówienia publicznego; I raz w Departamencie; II raz w Oddziale Zamówień Publicznych - Departament Organizacyjno-Prawny;*
- *Przy ząębaniu się niektórych zadań problem z identyfikacją, kto ma się tym zająć albo zajmowanie się przez dwie komórki jednocześnie;*
- *Zdarza się, że osoby z różnych oddziałów mają zadekretowane to samo pismo (faks i oryginał) i zajmują się tą samą sprawą nie wiedząc o sobie.*

Pracownicy IP II dostrzegają zjawisko dublowania się zadań, jednakże sytuacje takie są na bieżąco rozwiązywane i nie tworzą problemów kompetencyjnych

Pytanie: **Czy spotkał/a się Pan/Pani z sytuacją, w której pewne kompetencje/zadania w obszarze wdrażania RPO WL zostały pominięte?**

Wyniki udzielonych odpowiedzi prezentujemy na wykresie 1.

Wykres 1. Zjawisko pominięcia kompetencji/zadań w opinii respondentów



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

W obu instytucjach niemalże jednakowy odsetek badanych dostrzega zjawisko pominięcia niektórych kompetencji. Oto szczegółowe przykłady:

Pracownicy IZ:

- *Brak kontroli nad prawidłowością danych wprowadzanych do systemu KSI – SIMIK;*
- *Część kompetencji dotyczących zarządzania programem nie jest przydzielona żadnemu z oddziałów;*
- *Część kompetencji została podzielona na zbyt małe wycinki i "rozdana" w kilku oddziałach, co często powoduje tzw. iskrzenie na stykach, kto danym problemem/kwestią powinien się zająć;*
- *Doprecyzowanie zadań np. udzielanie informacji przez ekspertów z danej dziedziny utrudnione ze względu na brak czasu osób zajmujących się poszczególnymi osiami priorytetowymi kwestie organizacyjne związane z pracą wszystkich oddziałów;*
- *Kontrola i audyt;*
- *Monitoring RPO WL;*
- *Zarządzanie zasobami ludzkimi nie jest przydzielone żadnej komórce.*

Pracownicy IP II:

- *Brak uregulowań w zakresie prowadzenia rejestru dłużników;*
- *Brak wystarczającej znajomości wśród pracowników uregulowań prawnych oraz zrozumienia treści przepisów w obszarze których funkcjonują, powoduje przerzucanie zagadnień leżących w kompetencji oddziałów merytorycznych na stanowisko do obsługi prawnej.*

Zidentyfikowane powyżej przykłady zostały skonfrontowane w wywiadach IDI i FGI, z których wynika, że nakładanie się kompetencji lub ich nieprzydzielenie dotyczy obszarów nie do końca dotychczas określonych. Największe bariery związane są z nieprzydzielonymi wprost zadaniami, czyli brakiem odpowiedzialności za nowe obszary, pojawiające się w trakcie wdrażania. Takim obszarem jest punkt informacyjny, do którego zgłaszają się Beneficjenci z pytaniami, wykraczającymi poza standardy związane bezpośrednio z RPO WL. Czynnikiem ludzki wykazuje w tym zakresie ułomność. Pracownicy nie dysponują aż tak szeroką wiedzą ogólną, aby udzielać Beneficjentom odpowiedzi na każde z pytań.

Nie istnieje źródło, z którego można by czerpać informacje i nie wprowadzać Beneficjentów w błąd. Do tego dochodzi brak klarowności w przepisach wewnętrznych IZ/IP II, tj. określenia, jakie zadanie przyporządkowane jest określonej jednostce. Brak szkoleń eksperckich dla Beneficjentów, które rozwiązywałyby problemy szczegółowe.

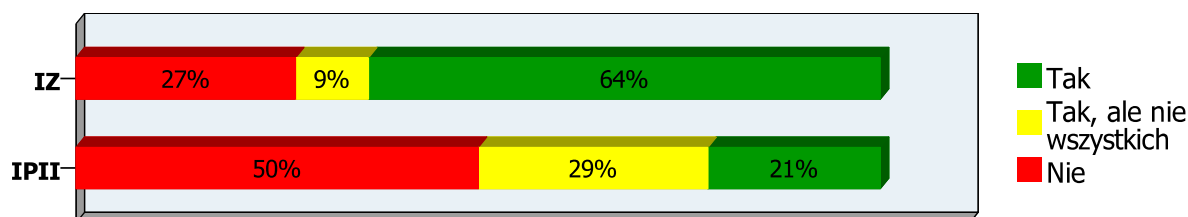
Nie w pełni rozwiązany problemem w IZ jest zapewnienie sprawnego przebiegu postępowania w sprawach o udzielanie zamówień publicznych dla potrzeb Programu. Niemal wszyscy rozmówcy IDI wypowiedzieli się w tej sprawie negatywnie. W DSiRR, brak jest wydzielonej komórki, która zajmowałaby się tym obszarem. Przebiegiem postępowania o udzielanie zamówień publicznych dla IZ zajmuje się Departament Organizacyjno-Prawny UMWL prowadzący zamówienia dla całego urzędu. Funkcjonujący system jest niesprawny, długotrwały, powodujący bardzo duże utrudnienia w zapewnieniu na czas potrzebnych zamówień dla sprawnego zarządzania i wdrażania Programu.

Bardzo krytycznej ocenie poddany został **Lokalny System Informatyczny** uruchamiany dla obsługi RPO WL. Z uwagi na to, że system ten jest kluczowym elementem wspomagającym zarządzanie i wdrażanie Programu, winien przyczynić się do poprawy skuteczności i efektywności działań. Problem ten analizowano przy wykorzystaniu niemal wszystkich narzędzi badawczych.

W badaniu CAWI pytano pracowników obu instytucji **„Czy Lokalny System Informatyczny dla RPO WL umożliwi gromadzenie odpowiednich danych?”**.

Oponie dotyczące tego aspektu prezentujemy na wykresie 2. Przedstawiony wykres prezentuje odpowiedzi respondentów, którzy korzystają z LSI. W przypadku IZ były to 22 osoby, czyli 43% spośród tych, którzy odpowiedzieli na powyższe pytanie, natomiast w IP II odpowiedzi udzieliło 28 respondentów co stanowi 48%.

Wykres 2. Opinie pracowników IZ/IP II w sprawie możliwości gromadzenia danych przez LSI.



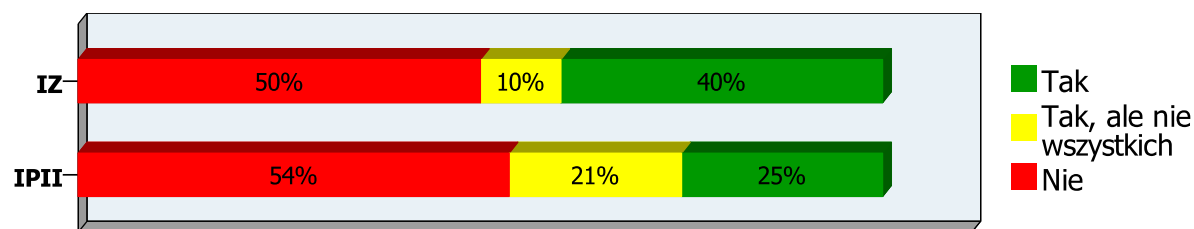
Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Jak widzimy z powyższego zestawienia, LSI w bardziej optymistycznym świetle postrzegają pracownicy IZ niż IP II. Tylko 21% pracowników IP II w stosunku do 64% IZ uznaje, że umożliwi gromadzenie odpowiednich danych. Spośród negatywnych przykładów w tym zakresie wymieniane są:

- *Brak możliwości odpowiedniego wyszukiwania i selekcji informacji, wyciągania odpowiednich danych, zapisywania danych z systemu itp.;*
- *Nie pozwala na wygenerowanie list wniosków złożonych do dofinansowania, list wniosków po ocenie formalnej i innych, koniecznych do publikowania na stronie www.rpo.lubelskie.pl;*
- *LSI nie daje możliwości administratorom możliwości podejrzenia "drogi akceptacji wniosków" w ramach poszczególnych konkursów.*

Na drugie pytanie z tego zakresu: **„Czy Lokalny System Informatyczny dla RPO WL umożliwi generowanie raportów niezbędnych dla sprawnego zarządzania i wdrażania programu?”**, pracownicy udzieliли odpowiedzi w następujący sposób (wykres 3):

Wykres 3. Opinie pracowników IZ/IP II w sprawie możliwości generowania raportów przez LSI



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

W powyższej kwestii, pracownicy obu instytucji negatywne opinie wyrazili w zbliżonym procencie (50% korzystających z LSI w IZ i 54% korzystających z LSI w IP II).

Nie można uzyskać np.: „...protokółów zarejestrowanych wniosków danego dnia. Listy wniosków ocenionych formalnie, list rankingowych, karty oceny przed i po uzupełnieniach. Brak możliwości odpowiedniego wyszukiwania i selekcji informacji, wyciągania odpowiednich danych, zapisywania danych z systemu itp.”

Dla Beneficjentów z kolei największym mankamentem wynikającym z niewłaściwie funkcjonującego LSI, są duże trudności posługiwania się generatorem wniosków, co zostało stwierdzone na podstawie wywiadów CATI prowadzonych zarówno z Beneficjentami jak i firmami konsultingowymi pracującymi na zlecenie Beneficjentów.

Potwierdzeniem informacji uzyskanych w wyniku badań CAWI i CATI są wypowiedzi pracowników i kadry kierowniczej w wywiadach IDI i FGI, że:

„system w chwili obecnej nie jest całkowicie poprawny i dopracowany.”

Zbyt wolno postępują prace przy jego doskonaleniu i wdrożeniu, gdyż jak się okazuje, jest on na tyle skomplikowany, że jego wykonawca na etapie opracowywania harmonogramu realizacji inwestycji nie był w stanie przewidzieć wielu okoliczności, które w chwili obecnej są przeszkodą w uruchomieniu wszystkich aplikacji.

W zakresie realizacji projektów LSI jeszcze nie działa. Nie ma możliwości filtrowania informacji, a taka możliwość jest potrzebna w dalszej perspektywie czasowej.

Niedoskonałością LSI jest to, że często zawiesza się i uniemożliwia pracę. Jest też dość skomplikowany dla Beneficjentów, bo wymaga pewnych umiejętności informatycznych. System w chwili obecnej musi zostać dopracowany, aby wykluczyć występującą awaryjność.

Wnioski w kontekście kryteriów ewaluacji:

- Badania dowiodły, że obecna struktura organizacyjna i instytucjonalna systemu zarządzania i wdrażania RPO WL jest optymalna, odpowiada wymogom i potrzebom programowym, oraz zabezpiecza realizację wszystkich zadań, przez co gwarantuje skuteczne i efektywne wykonywanie nałożonych na nie obowiązków.
- Podział kompetencji i zadań między instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie i wdrażanie Programu jest właściwie rozłożony, jasno i czytelnie opracowany, nie dublujący się zakresem działań, zasługujący na miano modelowego rozwiązania. Zapewnia efektywne i skuteczne realizowanie wszystkich zadań.
- Niekiedy, jak pokazują badania, powstają spory kompetencyjne między poszczególnymi komórkami w obu instytucjach. Są one wynikiem bardziej nowych okoliczności i zadań,

pojawiających się w trakcie postępu we wdrażaniu Programu, niż zaniedbań w systemie organizacyjnym.

- „Wąskim gardłem” w systemie wdrażania RPO WL przez DSiRR, jest brak wydzielonej komórki do zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania w sprawach o udzielanie zamówień publicznych dla potrzeb Programu. Funkcjonujący w UMWL system jest niesprawny, długotrwały, powodujący bardzo duże utrudnienia w zapewnieniu na czas potrzebnych zamówień.
- Zbyt wolno postępują prace przy opracowywaniu, doskonaleniu i wdrażaniu Lokalnego Systemu Informatycznego. System ten w dotychczasowym stanie nie jest całkowicie poprawny i dopracowany, przez co jest mało użyteczny dla potrzeb zarządzania i wdrażania. O ile dla potrzeb gromadzenia danych ma większą użyteczność, tak w zakresie przetwarzania zgromadzonych informacji, generowania niezbędnych raportów, czy realizacji projektów LSI jeszcze nie działa.

2. Ocena adekwatności, przejrzystości i funkcjonalności procedur regulujących procesy zarządzania i wdrażania RPO WL

Procedury są pewnego rodzaju językiem do wspólnego porozumiewania się, dla wszystkich biorących udział w realizacji Programu. Procedury zapewniają ład i porządek organizacyjny, ujednolicają zasady postępowania nie pozwalając na ich dowolność, dają możliwości odniesienia w różnych okolicznościach. Procedury standaryzują i pokazują procesy, ścieżkę postępowania zarówno dla osób odpowiedzialnych za poprawność wdrażania działań RPO WL, jak i Beneficjentów realizujących projekty.

Procedury w realizacji RPO WL wynikają z zasad określonych przepisami zawartymi w aktach prawnych UE, na bazie których opracowano krajowe dokumenty programowe i wytyczne.

Podstawowymi dokumentami krajowymi w tym zakresie są:

- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013,
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – stanowiąca podstawę prawną do wykonywania przez Zarząd Województwa funkcji IZ RPO WL,
- Wytyczne horyzontalne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Wszelkiego rodzaju dokumenty określające zasady postępowania podzielić można na dwie grupy. Do pierwszej zaliczane będą wszystkie te, które dostępne są dla Beneficjentów i wykorzystywane przy opracowywaniu i realizacji projektów. Do nich zaliczamy m.in.:

- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 (Uszczegółowienie Programu);
- Wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach RPO WL na lata 2007-2013 (Podręcznik kwalifikowalności wydatków);
- Kryteria wyboru projektów w ramach RPO WL dla poszczególnych Osi Priorytetowych;
- Wytyczne ogólne i szczegółowe do studiów wykonalności dla projektów w ramach RPO Województwa Lubelskiego;
- Instrukcje do opracowania poszczególnych dokumentów, itp.

Do drugiej grupy zaliczamy dokumenty, z których korzystają wyłącznie pracownicy IZ/IP2. Do tej grupy zaliczamy m.in.:

- Opis Systemu Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013;
- Plan komunikacji RPO WL;
- Instrukcje Wykonawcze Instytucji Zarządzającej i Instytucji Pośredniczącej II stopnia wraz z załącznikami.

Do tego, aby procedury były skuteczne, efektywne i użyteczne we wdrażaniu projektów, powinny być zrozumiałe dla wszystkich stron oraz cechować się **przejrzystością, jasnością, czytelnością i elastycznością**.

W badaniach jakościowych, kadra kierownicza obu instytucji uznała, że procedury wykorzystywane w zarządzaniu i wdrażaniu Programu są jasne, czytelne i zrozumiałe dla pracowników. W ich opinii mogą



być mało zrozumiałe dla Beneficjentów, głównie ze względu na to, że jest ich dużo i obejmują różne dziedziny prawa, a także wymagają spojrzenia kompleksowego i umiejętności wiązania różnych dziedzin.

Każdy z pracowników jest zobowiązany, z jednej strony do ich poznania, z drugiej zaś do stosowania i przestrzegania.

Tak optymistycznego spojrzenia, na jakość procedur, nie podzielają pracownicy niższego szczebla w obu instytucjach. Opinię w tej sprawie pracownicy wyrazili w badaniu CAWI, co prezentuje poniższa tabela 3.

Tabela 3. Ocena procedur opisujących system zarządzania i wdrażania RPO WL (w skali 1-5, gdzie 1 - to ocena najniższa, 5 - najwyższa)

	Zrozumiałe (5) – (1) niezrozumiałe dla pracowników	Zrozumiałe (5) – (1) niezrozumiałe dla Beneficjentów	Elastyczne (5) – (1) nieelastyczne
	Średnia	Średnia	Średnia
IZ	1,90	2,45	2,62
IP2	1,98	2,74	2,68

Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Z badań jakościowych dowiadujemy się, że procedury wewnętrzne opracowują sami pracownicy poszczególnych komórek merytorycznych. Skąd, zatem tak niska ich ocena przez tych samych pracowników. Po zgłębieniu przyczyn stanu rzeczy, jaki ma odzwierciedlenie w powyższej tabeli, dowiadujemy się, że na ogół pracownicy znają dobrze tylko pewien wycinek procedur, który bezpośrednio dotyczy zagadnień przez nich realizowanych. Pozostała ich mnogość dla przeciętnego pracownika jest nieznaną, przez to uznawaną, jako niezrozumiała i niejasna. Język procedur jest specyficzny i bierze się w głównej mierze z języka aktów prawnych, tworzonych na szczeblu europejskim i krajowym. Fakt ten przyczynia się także do wyrażania negatywnych opinii o jakości procedur.

Istotnym aspektem w ocenie procedur są ich częste zmiany, wynikające w głównej mierze z uwarunkowań zewnętrznych i zmian dokonywanych w aktach prawnych i dokumentach tworzonych na szczeblu krajowym. Każda niemal zmiana w tych dokumentach skutkuje koniecznością dokonywania zmian w dokumentach regionalnych, nakładając na pracowników obowiązek żmudnych poprawek, uzgodnień, postępowania procesowego i angażowania dodatkowego czasu na te cele, odrywając ich od wykonywania bieżących obowiązków. Jedna zmiana w dokumencie krajowym powoduje konieczność dokonania zmian w kilku dokumentach regionalnych.

Konieczność dokonywania zmian w procedurach, nakładają także instytucje kontrolne i audytowe. Często wynikają one z nadinterpretacji przepisów prawa i dążenia do jak największego uszczegóławiania procedur – jak stwierdzają rozmówcy wywiadów indywidualnych.

Przygotowanie zmian w procedurach wewnętrznych dokonują pracownicy poszczególnych komórek organizacyjnych. Niektóre z nich (zgodnie z regulaminem KM) muszą być opiniowane przez Komitet Monitorujący i dopiero zatwierdzane przez Zarząd Województwa. Jaki udział mają pracownicy w dokonywaniu zmian w procedurach ilustruje poniższa tabela 4.

Tabela 4. Czy ma Pan/i obowiązek opracowywania zmian w instrukcjach wykonawczych?

	IZ		IP II	
	Liczebność	Procent	Liczebność	Procent
Tak	33	68,8%	29	52,7%
Nie	15	31,3%	26	47,3%
Ogółem	48	100,0%	55	100,0%

Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Z tabeli tej wynika, że w znacznie większym stopniu w dokonywaniu zmian w procedurach zaangażowani są pracownicy IZ niż IP II. Wynika to z roli, jaką pełni IZ w stosunku całościowym do RPO WL. Należy zaznaczyć, że obowiązek opracowywania zmian w instrukcjach wykonawczych IZ mają wszyscy pracownicy w odniesieniu do zakresu swoich obowiązków. Jak wynika z analizy nie wszyscy respondenci są tego świadomi.

Czy konieczność uczestnictwa w dokonywaniu zmian, wpływa na generowanie dodatkowych problemów dla pracowników? Opinię pracowników w tej sprawie prezentujemy w tabeli 5.

Tabela 5. Czy obowiązek opracowywania zmian w instrukcjach wykonawczych powoduje dodatkowe problemy w wykonywaniu przez Pana/ią pozostałych obowiązków służbowych?

	IZ		IP II	
	Liczebność	Procent	Liczebność	Procent
Tak	16	48,5%	3	50,0%
Nie	17	51,5%	3	50,0%
Ogółem	33	100,0%	6	100,0%

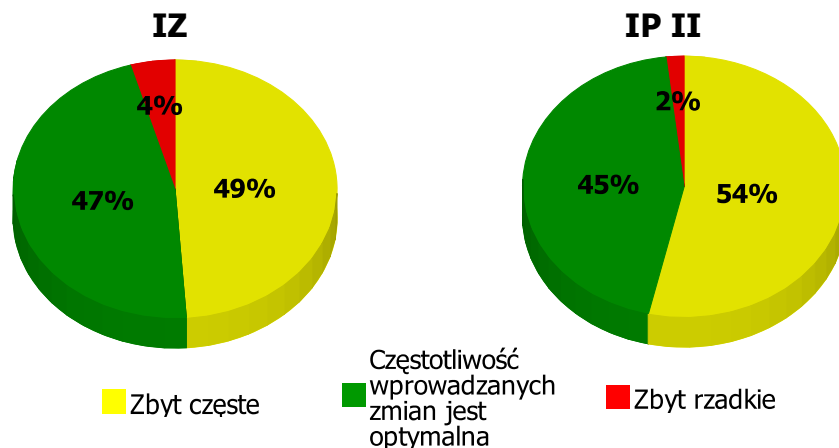
Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Na powyższe pytanie nie wszyscy pracownicy udzielili odpowiedzi. W przypadku pracowników IZ odpowiedzi udzielili wszyscy zaangażowani w dokonywanie zmian. Z IP2 tylko 6 osób na 29 uczestniczących w dokonywaniu zmian, udzieliło odpowiedzi i rozkład odpowiedzi „tak/nie” rozkłada się w równym stopniu.

W wywiadach IDI respondenci stwierdzili, że zmiany w procedurach są dokonywane średnio raz na 2 miesiące. Mając na uwadze ścieżkę dokonywania zmian: od rozpoznania potrzeby, poprzez techniczną zmianę i procedurę zatwierdzenia, uznać można, że jest to proces ciągły, bardzo absorbujący i utrudniający wykonywanie innych obowiązków.

W badaniu CAWI pracownicy wyrazili swoją opinię na temat częstotliwości zmian w procedurach, w sposób zaprezentowany na wykresie 4.

Wykres 4. Zmiany wprowadzane w procedurach są:

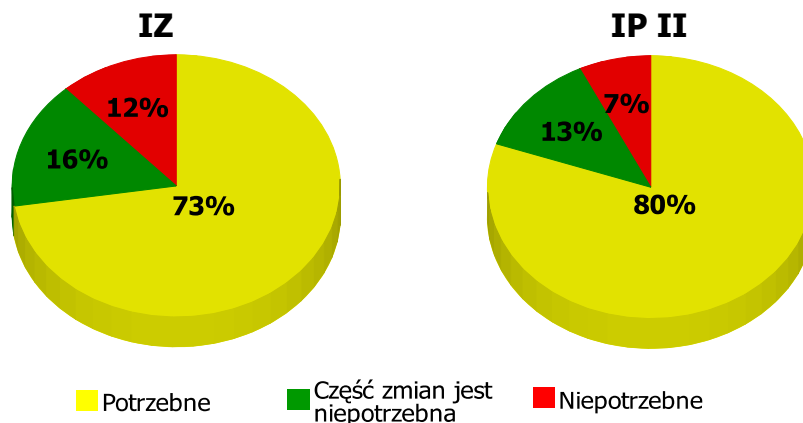


Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Pracownicy obu instytucji w zbliżonym stopniu wyrażają swoją krytyczną opinię na temat częstotliwości zmian w procedurach. Około połowa z nich uznaje, że zmiany w procedurach są zbyt częste, a niewiele mniejsza liczba respondentów uznała częstotliwość wprowadzanych zmian za optymalną. Pojedyncze osoby wyraziły pogląd, iż wprowadzane zmiany w procedurach jest zbyt rzadkie.

Zdecydowana większość z nich uznaje, że zmiany te są jednak potrzebne, prowadzą do usprawnienia procesu zarządzania i wdrażania i idą w dobrym kierunku. Woleliby jednak, żeby dokonywane one były rzadziej, ale w sposób bardziej kompleksowy. Opinię w tej sprawie prezentujemy na wykresie 5 poniżej.

Wykres 5. Czy w Pani/Pana opinii wprowadzane zmiany w procedurach są potrzebne?

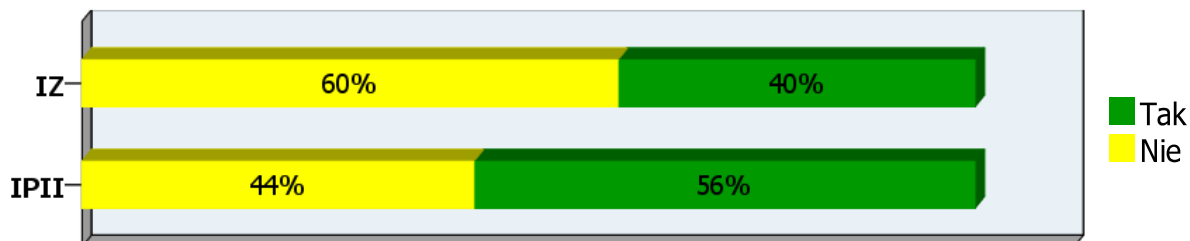


Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Powyższy wykres dowodzi, że $\frac{3}{4}$ respondentów uznaje, iż zmiany w procedurach są potrzebne.

Zmiany w procedurach powodują różnego rodzaju komplikacje do opóźnień we wdrażaniu Programu włącznie. Na pytanie, skierowane do wszystkich respondentów: *Czy spotkał/a się Pan/Pani z problemami/barierami we wdrażaniu RPO WL, które mogą wynikać z przyjętych procedur?* padły odpowiedzi prezentowane na wykresie 6:

Wykres 6. Czy spotkał/a się Pan/Pani z problemami/barierami we wdrażaniu RPO WL, które mogą wynikać z przyjętych procedur?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Powyższy wykres dowodzi, że pracownicy IP II w znacznie większym stopniu niż IZ odczuwają bariery i problemy we wdrażaniu Programu wynikające z procedur.

Jakie przykłady podano w ankietach badawczych:

Pracownicy IZ:

- *Niejasne instrukcje, niezrozumiały język proceduralny dla Beneficjentów, co wpływa na potrzebę częstych wyjaśnień i interpretacji a to z kolei bardzo absorbuje czas;*
- *Nieznajomość niektórych przepisów instrukcji wynika z ogromnej ich ilości. Instrukcja składa się z ponad kilkuset stron tekstu, gdzie w niektórych rozdziałach przeplatają się zadania różnych komórek z różnych oddziałów. Obowiązki poszczególnych pracowników często są porzucane po wielu rozdziałach, i bardzo łatwo jest przegapić procedurę, która obowiązuje.*
- *Częste zmiany w przepisach i wytycznych ministerialnych;*
- *Skomplikowane procedury rozliczeń w ramach pomocy technicznej;*
- *Skomplikowane, długotrwałe i pochłaniające bardzo dużo pracy procedury udzielania zamówień publicznych;*
- *Długie i nieprzejrzyste procedury weryfikacji dokumentów aplikacyjnych i rozliczeniowych.*
- *Procedury nie przewidują postępowania w sytuacjach, które są niestandardowe; przyjęte zasady są zbyt mało elastyczne, a to również uniemożliwia wykonywanie czynności, które nie są przewidziane;*
- *Przyjmowanie dokumentów w punkcie informacyjnym poprzez wczytywanie do LSI - systemu bardzo niedoskonałego powoduje liczne problemy;*
- *W instrukcji wykonawczej brakuje informacji na temat przekazywania dokumentacji (wniosku, rejestrów itp.) i kolejnych etapów dekretacji na drodze Punkt Informacyjny - Sekretariat DSiRR. Brakuje jasnej interpretacji co oznacza „wniosek o dofinansowanie”;*
- *Potrzeba zbierania dużej liczby podpisów pod dokumentami (niekiedy 4-5), wydłuża czas realizacji zadań związany z dostosowaniem czynności do procedur;*
- *Nie są jasno sprecyzowane zasady udzielania zaliczek dla Beneficjentów;*
- *Zmiana w metodologii doboru próby do kontroli - raz na rok, nieelastyczna metodologia. Raz przyjęta – obowiązuje, mimo, że już po jej zatwierdzeniu na następny rok, na podstawie doświadczeń wyniesionych z przeprowadzonych kontroli, wynikły jej braki. Czas na przeprowadzenie niektórych czynności liczony jest w dniach kalendarzowych a nie roboczych;*
- *Kwestia finansowania RPO - zmiana ustawy pociąga za sobą zmianę całego systemu, co skutkuje np. przesunięciem realizacji niektórych zadań związanych z RPO.*

Pracownicy IP II:

- Zbyt duża szczegółowość przyjętych procedur, a miejscami brak uregulowań lub ich niejasność;
- Konieczność zatwierdzania przez ZWL najdrobniejszych zmian do Instrukcji Wykonawczej;
- Konstrukcja Roczego Planu Działania PT jest zbyt szczegółowa, utrudnia monitorowanie wydatków, a zatwierdzanie zmian do planu merytorycznego trwa niejednokrotnie przez okres dłuższy niż miesiąc, co blokuje prawidłowe funkcjonowanie jednostki;
- Zbyt długie i niepotrzebnie skomplikowane procedury rozliczeń w ramach pomocy technicznej.

W wywiadach IDI najczęściej i najdobitniej podnoszonym mankamentem utrudniającym realizację działań są długie i skomplikowane procedury udzielania zamówień publicznych w IZ. Problem ten nie występuje w LAWP, gdyż instytucja ta ma własne, dobrze zorganizowane i funkcjonujące procedury.

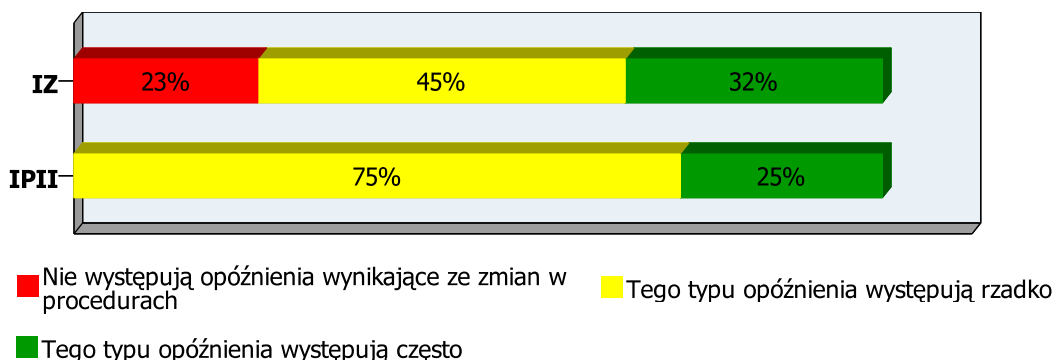
Obsługą zamówień publicznych dla IZ zajmuje się Departament Organizacyjno-Prawny UMWL, który obsługuje cały urząd. Z tego powodu na realizację niektórych zamówień trzeba czekać po kilka miesięcy, pół roku a czasami i dłużej. Przez takie postępowanie burzone są plany finansowe będące częścią działalności IZ. Powoduje to opóźnienia w realizacji zadań.

Opóźnienia we wdrażaniu Programu powoduje także brak przepisów prawnych w wielu kwestiach, w odpowiednim czasie niezbędnym do uruchomienia realizacji działań ważnych dla rozwoju regionu. Takim przykładem był długi okres oczekiwania na przepisy odnośnie postępowania w sprawach procedury oddziaływania na środowisko. Na obecną porę, wciąż brak jest pełnych uregulowań w tej sprawie jak i uregulowań dotyczących udzielania pomocy publicznej, która występuje w niemal połowie projektów RPO WL.

Od stycznia 2010 roku zmieniają się przepisy ustawy o finansach publicznych. Z zapowiedzi MRR wynika, że istnieje obawa, iż w tak ważnej sprawie, brak będzie na czas aktów wykonawczych do tej ustawy i system może nie zadziałać tak, aby umożliwić uruchomienie środków finansowych w terminie. Skutkować to może zachwianiem płynności finansowej dla wielu projektów będących w trakcie realizacji.

Jak opóźnienia w realizacji Programu postrzegają respondenci w badaniu CAWI, ilustruje wykres 7.

Wykres 7. Czy w obecnym okresie programowania występują opóźnienia we wdrażaniu RPO WL wynikające ze zmian w zapisach dotyczących procedur?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Powyższy wykres dowodzi, że wszyscy pracownicy IP II i zdecydowana większość pracowników IZ dostrzega mniejsze, bądź większe opóźnienia we wdrażaniu Programu, których przyczyny wynikają ze zmian w procedurach.

Elastyczność procedur jest ułatwieniem, zarówno dla Beneficjentów jak i urzędników i służy lepszej sprawności wdrażania Programu, a co za tym idzie rozwojowi regionu. Sztywność procedur jest narzucana z „góry” i często jest wynikiem rekomendacji organów kontrolnych (NIK, UKS, IC, IPOC). Z tabeli 3 dowiadujemy się, że elastyczność procedur respondenci oceniają na 2,6 pkt w 5-cio stopniowej skali ocen. Uznać zatem należy, że nie są one zbyt elastyczne. Podobną opinię wyrażają także Beneficjenci i przedstawiciel firm konsultingowych w wywiadach CATI.

Rozmówcy w wywiadach IDI podkreślają, że tam gdzie przepisy prawa na to pozwalają systematycznie dokonuje się upraszczania i uelastyczniania procedur ułatwiających realizację zadań przez Beneficjentów. Proces ten musi przebiegać w sposób bardzo rozważny, gdyż służby kontrolne nie są zbyt przychylnie do ich uelastyczniania. Te właśnie służby pełnią ostateczny nadzór nad zgodnością działań z procedurami, stąd żeby wszelkie kontrole zewnętrzne nie stwierdziły nieprawidłowości przez IZ/IP II, niezbędny jest w pierwszej kolejności sprawnie funkcjonujący system nadzoru wewnętrznego. System ten rozpoczyna się od każdego pracownika, który zobowiązany jest do zapoznania się z procedurami i ich stosowania, poprzez kierowników oddziałów, kierownictwo departamentu do specjalnie wydzielonego Departamentu Kontroli i Audytu w UMWL. Jak dowiadujemy się z wypowiedzi kadry kierowniczej system ten działa bez zarzutu. Wszelkie dotychczasowe kontrole nie wykazały nieprawidłowości, czy też znaczących uchybień. Drobne uchybienia są zawsze wpisane w ryzyko pracy i są uzupełniane w wyniku zaleceń pokontrolnych.

System nadzoru zewnętrznego wiąże się z przeprowadzaniem różnego rodzaju kontroli. Każda kontrola zawsze dezorganizuje wykonywanie zaplanowanych zadań. Ich częstotliwość powoduje spore opóźnienia w realizacji zadań, gdyż pracownicy są zmuszeni odłożyć bieżące sprawy i przygotowywać dokumentację do kontroli. *„Należy przygotować dokumenty, później je skserować, osobę kontrolującą wprowadzić w temat. W tym czasie pracownicy są przepytywani na bieżąco, a jeśli osoba kontrolująca jest w pokoju pracowników, są oni całkowicie wyłączeni z pracy. Kontrolerzy zabierają całe segregatory kserowanych dokumentów.”*

W opinii pracowników, ułatwić pracę może wcześniejsza informacja, że taka kontrola będzie miała miejsce np. miesiąc przed jej rozpoczęciem i co ważne, w informacji winno być powiedziane, jak się do tej kontroli przygotować. Byłby wtedy czas na zaplanowanie przygotowania dokumentów i wykonywanie bieżących obowiązków.

Z rozmów z respondentami wynika, że średnio raz w miesiącu jedna taka kontrola ma miejsce, ale czasem są sytuacje, że dwie kontrole nakładają się na siebie.

Jaką uciążliwością są kontrole dowodzi wypowiedź jednego z pracowników:

„Ostatnio jak mieliśmy kontrolę, trzeba było zostawać po pracy i przychodzić w dni wolne od pracy, bo trzeba było przygotować dokumenty do kontroli. Za takie dni wolne od pracy i nadgodziny nie jesteśmy dodatkowo wynagradzani finansowo, możemy sobie odebrać przepracowaną nadgodzinę później, jako dzień wolny, z czego rzadko kto korzysta z uwagi na ogrom pracy.”

O znajomości zasad, adekwatności, przejrzystości i funkcjonalności procedur w odniesieniu do Beneficjentów, dowodzi sposób przygotowywania dokumentacji aplikacyjnych.

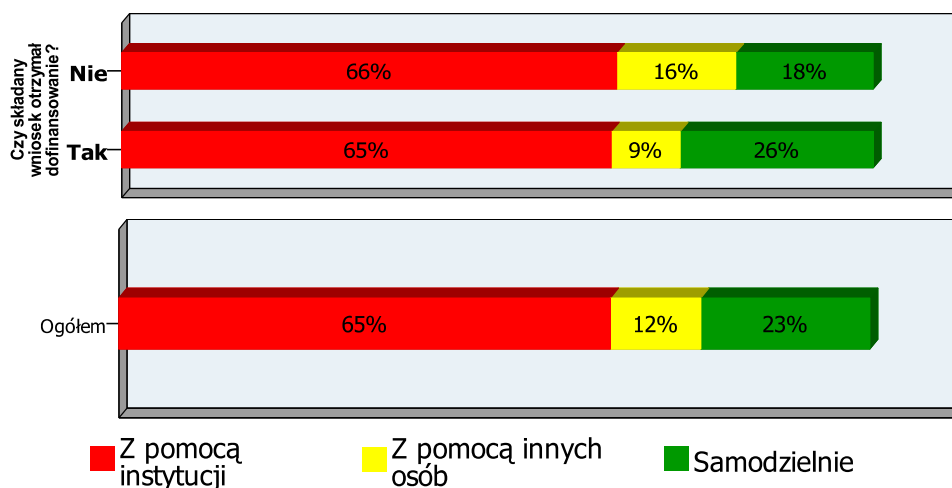
Na pytanie: *Czy składany przez Pana/Panią projekt był przygotowywany samodzielnie czy korzystano z pomocy?* badani Beneficjenci udzielili odpowiedzi w sposób przedstawiony w tabeli 6 i na wykresie 8.

Tabela 6. Sposób przygotowania projektu przez Beneficjentów

		Samodzielnie	Z pomocą innych osób	Z pomocą instytucji	Ogółem
Beneficjent otrzymał dofinansowanie	Liczebność	28	10	71	109
	%	25,7%	9,2%	65,1%	100,0%
Beneficjent nie otrzymał dofinansowania	Liczebność	15	13	54	82
	%	18,3%	15,9%	65,9%	100,0%
Ogółem	Liczebność	43	23	125	191
	%	22,5%	12,0%	65,4%	100,0%

Źródło: badanie własne, ankieta CATI

Wykres 8. Czy składany przez Pana/Panią projekt był przygotowywany samodzielnie czy korzystano z pomocy?



Źródło: badanie własne, ankieta CATI

Obie powyższe prezentacje dowodzą, że niespełna ¼ Beneficjentów była w stanie samodzielnie przygotować projekty. Zdecydowana większość z nich, bo $\frac{2}{3}$ badanych korzystała z pomocy instytucji zewnętrznych. Były to w głównej mierze firmy komercyjne, co potwierdzają odpowiedzi na kolejne pytanie badawcze (tabela 7).

Tabela 7. Z jakiej formy pomocy Pan/Pani skorzystał/a?

		Konsultacje w punkcie informacyjnym	Prywatna firma konsultingowa (płatne)	Inny rodzaj wsparcia	Ogółem
Beneficjent otrzymał dofinansowanie	Liczebność	2	68	1	71
	%	2,8%	95,8%	1,4%	100,0%
Beneficjent nie otrzymał dofinansowania	Liczebność	2	47	2	51
	%	3,9%	92,2%	3,9%	100,0%
Ogółem	Liczebność	4	115	3	122
	%	3,3%	94,3%	2,5%	100,0%

Źródło: badanie własne, ankieta CATI

Powyższa tabela dowodzi, że niemal 95% korzystających z pomocy zewnętrznej wybrała firmy komercyjne.

Jak Beneficjenci ocenili jakość udzielonego wsparcia? Odpowiedź na to pytanie znajdujemy w zestawieniu zawartym w tabeli 8.

Tabela 8. Ocena jakości udzielonego wsparcia przez Beneficjentów.

		Czy uzyskana pomoc była zrozumiała (5) - (1) niezrozumiała ?	Czy uzyskana pomoc była rzetelna (5) - (1) nierzetelna ?	Czy uzyskana pomoc była przydatna (5) - (1) nieprzydatna przy opracowywaniu projektu?	Czy uzyskana pomoc była adekwatna (5) - (1) nieadekwatna do potrzeb
Konsultacje w punkcie informacyjnym	Ważne	4	4	4	4
	Średnia	4,50	4,75	4,25	4,25
Prywatna firma konsultingowa	Ważne	104	104	104	104
	Średnia	4,42	4,38	4,40	4,37
Inne	Ważne	1	1	1	1
	Średnia	5,00	5,00	5,00	5,00

Źródło: badanie własne, ankieta CATI

Wysokie oceny w poszczególnych kategoriach i kryteriach, potwierdza zadowolenie Beneficjentów z jakości udzielonego wsparcia.

Bardzo ważnej informacji dowodzącej o czytelności dokumentów, dostarczyli Beneficjenci i przedstawiciele firm konsultingowych, wskazując na problemy podczas opracowania wniosku aplikacyjnego. Składa się na tą ocenę poniższa analiza. W odpowiedzi na pytanie: *Czy zaistniały problemy w wypełnianiu wniosku?* Odpowiedzi rozłożyły się w sposób zaprezentowany w tabeli 9.

Tabela 9. Czy zaistniały problemy w wypełnianiu wniosku?

		Tak	Nie	Ogółem
Beneficjent otrzymał dofinansowanie	Liczebność	15	96	111
	%	13,5%	86,5%	100,0%
Beneficjent nie otrzymał dofinansowania	Liczebność	17	72	89
	%	19,1%	80,9%	100,0%
Ogółem	Liczebność	32	168	200
	%	16,0%	84,0%	100,0%

Źródło: badanie własne, ankieta CATI

Analizując wyniki z powyższej tabeli dostrzegamy, że tylko 16% Beneficjentów przyznaje się do trudności w opracowaniu wniosku aplikacyjnego. Tak „korzystny” wynik jest konsekwencją tego, że z kolei tylko ¼ badanych Beneficjentów samodzielnie opracowywała dokumentację aplikacyjną.

Odwrotnie wyglądają odpowiedzi na to samo pytanie zadane przedstawicielom firm konsultingowych. Na 20 badanych firm 13 (65%) wskazało na problemy w tym zakresie a 7 (35%) uznało, że nie może wskazać takowych problemów.

Zatem, jakie to były problemy? Odpowiedzi Beneficjentów, którzy dostrzegają problemy znajdujemy w tabeli 10.

Tabela 10. Problemy Beneficjentów wynikające podczas opracowania wniosku aplikacyjnego

Elementy wniosku	Składany wniosek otrzymał dofinansowanie	Składany wniosek nie otrzymał dofinansowania	Ogółem
Tło i uzasadnienie - opis stanu istniejącego i uzasadnienie potrzeby realizacji Projektu	6,7%	5,9%	6,3%
Opis przedmiotu Projektu i uzasadnienie przyjętego rozwiązania technicznego	13,3%	11,8%	12,5%
Cele i efekty społeczno - gospodarcze projektu	40,0%	23,5%	31,3%
Komplementarność z innymi projektami	13,3%	11,8%	12,5%
Dobór wskaźników	53,3%	29,4%	40,6%
Zgodność Projektu z Ustawą Prawo Zamówień Publicznych	13,3%	5,9%	9,4%
Harmonogram realizacji projektu	40,0%	5,9%	21,9%
Trwałość celów i sposób zarządzania projektem	6,7%	5,9%	6,3%
Promocja projektu	6,7%	5,9%	6,3%
Wpływ projektu na realizację polityk horyzontalnych	6,7%	11,8%	9,4%
Obliczenie poziomu dofinansowania z EFRR dla projektu	6,7%	5,9%	6,3%
Schemat pomocy publicznej	13,3%	5,9%	9,4%
Uzasadnienie wydatków w ramach cross-financingu	13,3%	5,9%	9,4%
Kwalifikowalność VAT	13,3%	17,6%	15,6%
Opracowanie tabel finansowych	60,0%	17,6%	37,5%
Określenie źródeł finansowania wydatków kwalifikowalnych	26,7%	17,6%	21,9%

Źródło: badanie własne, ankieta CATI

Powyższe wyniki wskazują, że najczęściej problemów sprawiały: (1) dobór odpowiednich wskaźników, (2) opracowanie tabel finansowych, (3) określenie celów i efektów społeczno-gospodarczych projektu. Bardzo podobne problemy wskazują przedstawiciele firm konsultingowych. Częstotliwość występowania problemów oraz ich rodzaje dowodzą o niejasnościach instrukcji, którymi posługują się opracowujący dokumenty aplikacyjne.

Jak należałoby usprawnić procedury aplikacyjne, aby ułatwić wnioskodawcom sięganie po środki z RPO WL? Z takim pytaniem zwrócono się do osób opracowujących dokumenty aplikacyjne. Poniżej prezentujemy propozycje w tej sprawie.

- *dopracowanie generatora wniosku;*
- *zobowiązanie pracowników LAWP, aby wydawali wiążące interpretacje na zapytania Beneficjentów;*
- *lepiej przygotować wyszkolić kadrę udzielającą informacji;*
- *doprecyzować wytyczne dotyczące harmonogramu finansowego;*
- *szczegółowe opracowanie podręcznika dla wnioskodawcy;*
- *uprościć procedury dotyczące dokumentacji;*
- *wydłużyć okres przygotowywania projektu, co daje możliwość dopracowania technicznego;*
- *wyeliminowanie z procedury aplikacyjnej banków, które są nieprzygotowane do szybkiego i sprawnego udziału w procesie;*
- *wprowadzić zaliczki dla Beneficjentów;*
- *zweryfikować kryteria oceny z powodu dyskryminacji pewnych podmiotów, np. gmin, które nie są atrakcyjne turystycznie;*
- *zmniejszyć ilość załączników.*

Wnioski w kontekście kryteriów ewaluacji

- Badania wykazały, że między kadrą kierowniczą IZ/IP II a pracownikami istnieje duża rozbieżność w poziomie zrozumienia procedur, a także w ocenie ich jasności i czytelności. Pracowników na ogół interesują procedury związane z zakresem wykonywanych przez nich obowiązków. Stąd przypuszczać można, że pozostałe procedury mogą wydawać się niezrozumiałe. Powyższa teza znalazła potwierdzenie w odpowiedziach udzielanych podczas wywiadów indywidualnych z kadrą kierowniczą IZ/IPII
- Nieznajomość niektórych przepisów instrukcji wynika z ich ogromnej ilości. Instrukcja składa się z ponad kilkuset stron tekstu, gdzie w niektórych rozdziałach przeplatają się zadania różnych komórek z różnych oddziałów. Obowiązki poszczególnych pracowników często są porozrzucane po wielu rozdziałach, dlatego też niezwykle łatwo jest nie zauważyć obowiązującej procedury.
- Język procedur jest specyficzny, wynikający w głównej mierze z języka prawnego dokumentów krajowych i wspólnotowych, na bazie których opracowywane są wszelkiego rodzaju dokumenty regionalne. Język ten jest trudny do zrozumienia w szczególności przez Beneficjentów i instytucje wspomagające opracowywanie dokumentacji aplikacyjnej.
- Najbardziej dotkliwym mankamentem w ocenie procedur przez wszystkie badane osoby, są ich częste zmiany. Wynikają one w głównej mierze z uwarunkowań zewnętrznych i zmian dokonywanych w aktach prawnych i dokumentach tworzonych na szczeblu krajowym, a także z zaleceń instytucji kontrolnych i audytowych. Każda niemal zmiana w tych dokumentach skutkuje koniecznością dokonywania zmian w dokumentach regionalnych, co nakłada na pracowników obowiązek żmudnych poprawek, uzgodnień, postępowania procesowego i angażowania dodatkowego czasu, co skutkuje oderwaniem od wykonywania bieżących obowiązków. Jedna zmiana w dokumencie krajowym powoduje konieczność dokonania zmian w kilku dokumentach regionalnych.
- Choć $\frac{3}{4}$ badanych uznaje, że zmiany w procedurach są potrzebne, to połowa z nich uważa, że zmiany te są zbyt częste, dokonują się średnio raz na 2 miesiące. Większość badanych jest zdania, że proces ten powinien być rzadszy a zmiany dokonywane bardziej kompleksowo.

- Bardzo dużym mankamentem w procesie zarządzania i wdrażania RPO WL są długie i skomplikowane procedury udzielania zamówień publicznych w IZ. Problem ten nie występuje w LAWP, gdyż instytucja ta ma własne, dobrze zorganizowane i funkcjonujące procedury. Obsługą zamówień publicznych dla IZ zajmuje się inny departament UMWL, który obsługuje cały urząd. Z tego powodu na realizację niektórych zamówień trzeba czekać po kilka miesięcy, pół roku a czasami i dłużej. Przez takie postępowanie pojawiają się problemy w realizacji planów finansowych, będące częścią działalności IZ, co powoduje opóźnienia w realizacji zadań.
- Pracownicy obu instytucji sami tworzyli procedury rozliczeń w ramach pomocy technicznej, obecnie wskazują, że są one nieprzejrzyste.
- Opóźnienia we wdrażaniu Programu są spowodowane brakiem przepisów prawnych w wielu kwestiach, w odpowiednim czasie, niezbędnym do rozpoczęcia realizacji działań ważnych dla rozwoju regionu. Takim przykładem był długi okres oczekiwania na przepisy odnośnie postępowania w sprawach procedury oddziaływania na środowisko. Obecnie, wciąż brakuje pełnych uregulowań w tej sprawie jak i dotyczących udzielania pomocy publicznej, która występuje w niemal połowie projektów.
- Od stycznia 2010 roku zmieniają się przepisy ustawy o finansach publicznych. Z zapowiedzi MRR wynika, że istnieje obawa, iż w tak ważnej sprawie, nie zostaną przygotowane na czas akty wykonawcze do tej ustawy. Skutkiem tego system może nie zadziałać, co wpłynie na zachwianie płynności finansowej dla wielu projektów będących w trakcie realizacji.
- Badanie dowodzi o małej elastyczności procedur, czego w szczególności oczekują Beneficjenci Programu. Rozmówcy wywiadów podkreślają, że tam gdzie przepisy prawa na to pozwalają systematycznie, dokonuje się upraszczania i uelastyczniania procedur.
- Rolą urzędu odpowiedzialnego za wykorzystywanie środków publicznych, jest ich wydatkowanie zgodnie z ustalonymi zasadami. Do tego celu oprócz odpowiedzialności pracowników, niezbędny jest dobrze funkcjonujący system nadzoru nad przestrzeganiem procedur. Jak dowodzi badanie, zarówno w IZ jak w IP II system ten działa bez zarzutu. Kontrole i audyty organów zewnętrznych nie stwierdzają nieprawidłowości. Drobne uchybienia są zawsze wpisane w ryzyko pracy i są uzupełniane w wyniku zaleceń pokontrolnych.
- System nadzoru zewnętrznego wiąże się z przeprowadzaniem różnego rodzaju kontroli. Każda kontrola zawsze dezorganizuje pracę. Ich częstota powoduje spore opóźnienia w realizacji zadań, gdyż pracownicy są zmuszeni odłożyć bieżące sprawy i przygotowywać dokumentację do kontroli. Kontrole mają miejsce średnio raz w miesiącu, ale czasami są sytuacje, że dwie kontrole nakładają się na siebie. W opinii pracowników, informacja, że taka kontrola będzie miała miejsce znacząco ułatwi pracę. Informacja powinna zawierać sposób przygotowania do kontroli, co umożliwiłoby sprawne przygotowanie dokumentów.
- O znajomości zasad, adekwatności, przejrzystości i funkcjonalności procedur w odniesieniu do Beneficjentów, dowodzi sposób przygotowywania dokumentacji aplikacyjnych. Badanie pokazuje, że niespełna 1/4 Beneficjentów samodzielnie przygotowywała projekty. Zdecydowana większość z nich, bo 2/3 korzystała z pomocy instytucji zewnętrznych (były to w większości firmy komercyjne). Korzystanie z pomocy zewnętrznej podczas opracowywania dokumentacji aplikacyjnej wynikało z kilku czynników. Jednym z nich była nieumiejętność samodzielnego przygotowania projektu, a instrukcje, które mogłyby ułatwić aplikację okazywały się niejasne. Fakt ten dowodzi, że instrukcje kierowane do Beneficjentów nie są w pełni zrozumiałe, przez co ich użyteczność jest niewystarczająca. Natężenie występowania różnego rodzaju problemów zaprezentowano w tabeli 10 rozdziału IV.2. Aby usprawnić sięganie po środki z RPO WL Beneficjenci i przedstawiciele firm konsultingowych pracujących na ich zlecenie, wskazują propozycje zmian, zaprezentowane w komentarzu pod w/w wymienioną tabelą.

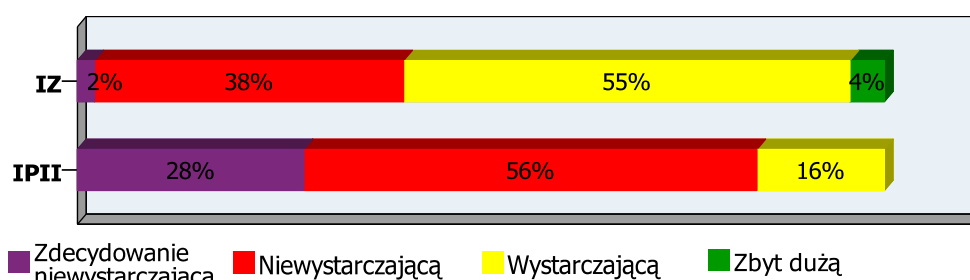
3. Ocena zasobów ludzkich wchodzących w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL

W okresie prowadzenia badań ewaluacyjnych w IZ - Departamencie Strategii i Rozwoju Regionalnego w ramach RPO WL zatrudnionych było 92 pracowników. W stosunku do zakładanej ilości docelowej (110 etatów do końca 2009 r.)⁵ zostało do wykorzystania 18 etatów.

W LAWP – IP II natomiast, zatrudnionych było 68 pracowników. W stosunku do zakładanej ilości docelowej (76 etatów do końca 2010 r.)⁶ zostało do wykorzystania 8 etatów.

Czy wykazany wyżej stan zatrudnienia w obu instytucjach jest wystarczający do sprawnego, terminowego i prawidłowego wywiązywania się z powierzonych zadań? Tym pytaniem zwrócono się w badaniach, do kadry kierowniczej i do pracowników obu instytucji, o wyrażenie swojej opinii. W badaniu CAWI pracownicy udzielili następujących odpowiedzi (wykres 9):

Wykres 9. Czy liczebność kadry zaangażowanej we wdrażanie RPO WL w Pana/Pani Instytucji można uznać za:



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Z powyższego wykresu wynika, że przedstawiciele obu instytucji nie są w pełni usatysfakcjonowani liczebnością kadry, przy czym zdecydowany jej brak odczuwają pracownicy IP II, gdzie tylko 16% badanych uznaje, że ilość kadry jest wystarczająca. Podobną opinię wyraża ok. 60% badanych w IZ. Pozostały odsetek uznaje, że ilość kadry jest niewystarczająca w stosunku do zakresu wykonywanych obowiązków.

W wywiadach indywidualnych większość rozmówców z IZ stwierdziło, że aktualna liczebność kadry jest wystarczająca.

Jedna z przykładowych wypowiedzi jeszcze dalej idzie w swym odniesieniu:

„Mogłoby jej [kadry – przyp. ewaluatora] być jeszcze mniej, gdyby więcej osób było bardziej zaangażowanych i oddanych sprawie, chętnych i chcących uczyć się profesjonalizmu w wykonywaniu obowiązków. Są pewne osoby kluczowe, bez których praca Departamentu byłaby bardzo trudna. Na nich opiera się większość pracy. Często są takie przypadki, w których jedna osoba potrafi zrobić tyle samo, czego nie potrafią zrobić 3 inne osoby”.

⁵ Na podstawie *Systemu Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013; sierpień 2009*

⁶ Patrz przypis 6

Dalsze rozważanie stanu zatrudnienia, prowadzi do refleksji nad systemem naboru pracowników w UMWL, gdzie pracownicy wybierani są w drodze postępowania konkursowego. System weryfikacji osób, które zgłaszają się do pracy jest za bardzo skupiony na sprawdzaniu wiedzy posiadanej przez kandydatów, a za mało na cechach osobowościowych i umiejętnościach. Pytania zawarte w teście kwalifikacyjnym w zbyt dużym stopniu oparte są na merytorycznej wiedzy osób, która może być przyswojona metodą uczenia pamięciowego, a za mało przypomina to profesjonalną rozmowę kwalifikacyjną, jaka jest prowadzona w firmach komercyjnych. Często okazuje się, że osoby, których wiedza o funduszach jest relatywnie mniejsza a równocześnie cechują się otwartą osobowością, to w rezultacie są bardziej chętne do uczenia się, poznawania różnych zjawisk i znacznie lepsze w wykonywaniu swoich obowiązków.

Natomiast rozmówcy z IP II w wywiadach indywidualnych jednoznacznie wskazywali na deficyt kadrowy - IP II, pomimo, że wdraża tylko dwie osie priorytetowe, ma znacznie więcej projektów do obsłużenia niż IZ, wdrażając 6 pozostałych osi. Jednak należy zaznaczyć, że ta sytuacja wynika z obecnego stanu realizacji RPO i jest dla niego charakterystyczna.

Największy deficyt kadr występuje w okresach naboru wniosków aplikacyjnych, gdy istnieje potrzeba angażowania dużej liczby pracowników do ich obsłużenia, tak aby dotrzymać terminów proceduralnych. W takiej sytuacji pracownicy nie są w stanie wypełniać równolegle bieżących obowiązków, ponieważ są niezbędni do obsługi wniosków.

W każdej instytucji jednym ze zjawisk, które znacząco wpływają na dezorganizację pracy, jest **zjawisko rotacji kadr**. Jest ono szczególnie dotkliwe, gdy odchodzą osoby kluczowe, z dużą wiedzą, dużym doświadczeniem, zaangażowane w pracę. Takie przypadki, jak wynika z wypowiedzi rozmówców wywiadów, mają miejsce w obu badanych instytucjach. Choć liczbowo zjawisko to może nie wygląda groźnie, to od strony jakościowej powoduje dość duże perturbacje. Z instytucji najczęściej odchodzą osoby posiadające wysokie kwalifikacje i umiejętności, które poszukują bardziej atrakcyjnego miejsca pracy.

Fluktuacja kadr w obu instytucjach, została zbadana na podstawie dokumentów źródłowych. Ilustrują to tabele 10 i 11.

Tabela 10. Fluktuacja kadr w IZ w okresie realizacji RPO WL

DSiRR (IZ)				
Rok	Pracownicy, którzy rozpoczęli pracę w danym roku	Pracownicy, którzy odeszli w danym roku	Stan zatrudnienia na koniec roku	Przyrost zatrudnienia w stosunku do roku poprzedniego
2007	63	9	54	
2008	34	8	80	26
2009 (wrzesień)	25	13	92	12
Razem	122	30	92	38

Źródło: badanie własne na podstawie dokumentów źródłowych

Analizując powyższą tabelę, widzimy, że na 122 zatrudnionych osób, w ciągu niespełna 3 lat działalności IZ, odeszło w tym samym czasie 30 osób, czyli 24,6%. W to miejsce, aby zapewnić wymagany stan kadrowy, trzeba było zatrudnić nowe osoby. Łącznie z przyrostem, wynikającym z tworzenia nowych miejsc pracy, powoduje to, że $\frac{2}{3}$ stanu kadrowego stanowią osoby nowe, które należy wdrażać do wykonywania obowiązków. Trudno nie zgodzić się z opinią, że sytuację taką należy uznać za niekorzystną dla sprawnego zarządzania i wdrażania RPO WL.

Tabela 11. Fluktuacja kadr w IP II w okresie realizacji RPO WL

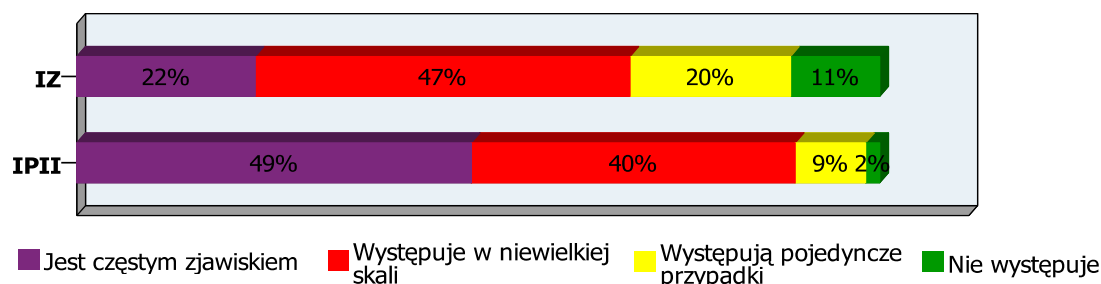
LAWP (IPII)				
Rok	Pracownicy, którzy rozpoczęli pracę w danym roku	Pracownicy, którzy odeszli w danym roku	Stan zatrudnienia na koniec roku	Przyrost zatrudnienia w stosunku do roku poprzedniego
2007	47	0	47	
2008	15	5	57	10
2009 (wrzesień)	17	6	68	11
Razem	79	11	68	21

Źródło: badanie własne na podstawie dokumentów źródłowych

W IP II zjawisko rotacji kadr występuje z mniejszym natężeniem niż w IZ. Na 79 osób zatrudnionych od początku wdrażania RPO WL, odeszło z pracy 11 pracowników, co stanowi 13,9% zatrudnionych.

W jakim świetle zjawisko rotacji kadr postrzegają pracownicy, zostało sprawdzone w badaniu CAWI. Wyniki odpowiedzi ilustruje wykres 10.

Wykres 10. Czy w Pana/Pani instytucji występuje zjawisko rotacji kadr (odchodzenie starych pracowników i zatrudnianie nowych)?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

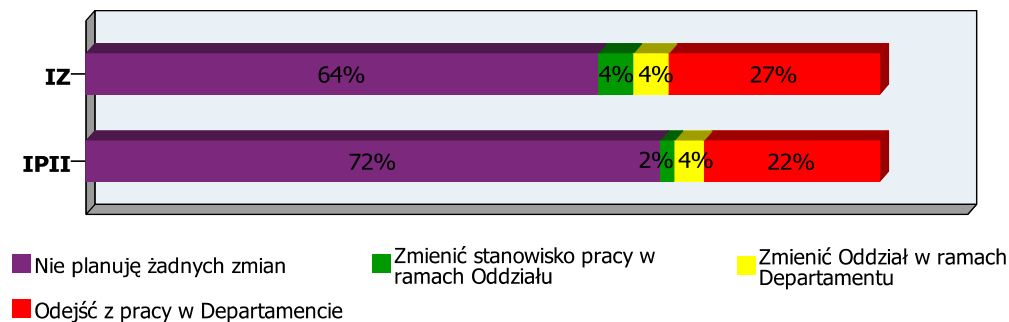
Powyższy wykres wskazuje, że zdaniem pracowników zjawisko rotacji kadr ma duże znaczenie, gdyż tylko relatywnie niewielki odsetek (31% badanych osób z IZ i 11% z IP II) uznaje, że nie występuje, bądź są to pojedyncze przypadki. Pozostałe osoby (69% z IZ i 89% z IP II) uważają, że zjawisko występuje z różnym natężeniem, nie wnikając w szczegóły.

Kolejne pytanie, wynikające z poprzedniego dotyczy wyrażenia opinii: **Czy w Pana/Pani opinii zjawisko rotacji kadr utrudnia i dezorganizuje realizację zadań związanych z wdrażaniem RPO WL w Pana/Pani instytucji?**

Na to pytanie 100% badanych pracowników IP II i 91% z IZ, stwierdza, że TAK. 9% badanych z IZ, że nie utrudnia i nie dezorganizuje pracy.

Jak przekłada się zjawisko rotacji kadr na przyszłość funkcjonowania IZ/IP II. W tej sprawie zapytano pracowników w badaniu CAWI, stawiając pytanie o zamiar zmiany miejsca pracy. Wyniki odpowiedzi prezentuje wykres 11.

Wykres 11. Czy planuje Pan/Pani:

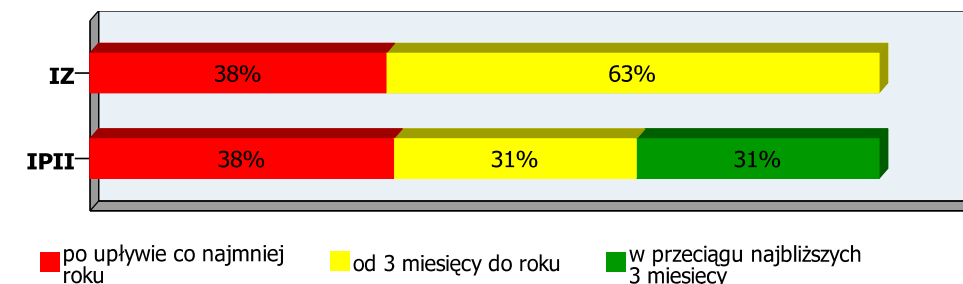


Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Patrząc na wykres widzimy, że w przypadku IZ aż jedna trzecia pracowników zamierza zmienić miejsce pracy, w przypadku IP II co czwarty pracownik. Wielkości te są adekwatne do wyników poprzedniej analizy, która pokazała nam rotację kadr w obu instytucjach w poprzednich latach.

Dopełnieniem tego pytania jest następne, w którym zapytano, **kiedy osoby zamierzające zmienić miejsce pracy tego dokonają**. Ilustruje to wykres 12.

Wykres 12. Kiedy planuje Pan/Pani dokonać zmiany miejsca zatrudnienia?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Osoby z IZ, które deklarują zmianę miejsca pracy, zamierzają to uczynić w okresie od 3 miesięcy do 1 roku, natomiast w IP II $\frac{1}{3}$ osób w ciągu najbliższych 3 miesięcy.

Co zatem było lub jest powodem do podejmowania takich decyzji? Zapytano o to wprost pracowników w kwestionariuszu CAWI, rozszerzając poprzednie pytanie o dodatkowe: **Jakie są przyczyny tej zmiany?**

Pracownicy IZ:

- *Brak systemu motywacyjnego;*
- *Brak perspektyw rozwoju zawodowego i osobistego;*
- *Brak możliwości podwyższenia wynagrodzenia;*
- *Monotonna praca;*
- *Możliwość alternatywnego zatrudnienia o większym wynagrodzeniu;*
- *Nieumiejętności zarządzania wewnątrz oddziału;*
- *Brak interesujących szkoleń;*
- *Konieczność współpracy z osobami, które nie mają odpowiedniej wiedzy ani kompetencji.*

Pracownicy IP II:

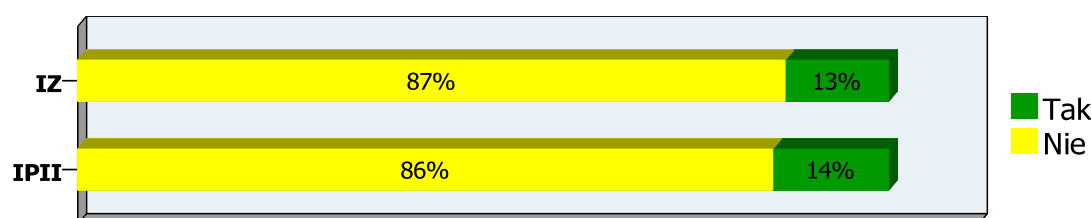
- *Zakres obowiązków niewspółmierny do wielkości wynagrodzenia;*
- *Brak możliwości rozwoju i awansu;*
- *Brak korzystniejszych perspektyw finansowych;*
- *Nierówne traktowanie pracowników pracujących na równorzędnych stanowiskach;*

- *Niesprzyjająca atmosfera w pracy;*
- *„Swoje zadanie uważam za wykonane - czas wyruszyć w poszukiwaniu nowych wyzwań”;*
- *stresująca praca;*
- *Konieczność pracy w godzinach nadliczbowych, brak docenienia za taką pracę;*
- *Brak docenienia za dobre wykonywanie swojej pracy, nie liczenie się ze zdaniem pracowników, zbyt dużo obowiązków przypadających na jedną osobę, przeznaczonych do wykonania w krótkim czasie.*

Widzimy z powyższych wskazań, że podstawowym wątkiem przewijającym się w większości przypadków są sprawy finansowe, system motywacyjny i sprawy personalne. Jest to sygnał w szczególności dla kadry kierowniczej, aby powyższe elementy znalazły swoje miejsce w systemie zarządzania poszczególnymi komórkami organizacyjnymi.

Potwierdzeniem przyczyn zmiany zatrudnienia są wyniki analizy, dotyczącej satysfakcji z otrzymywanego wynagrodzenia. Dokonano tego na podstawie kilku pytań z tym związanych w kwestionariuszu CAWI. Prezentują je poniższe wykresy:

Wykres 13. Czy jest Pan/i usatysfakcjonowany/a swoim wynagrodzeniem (brutto)?

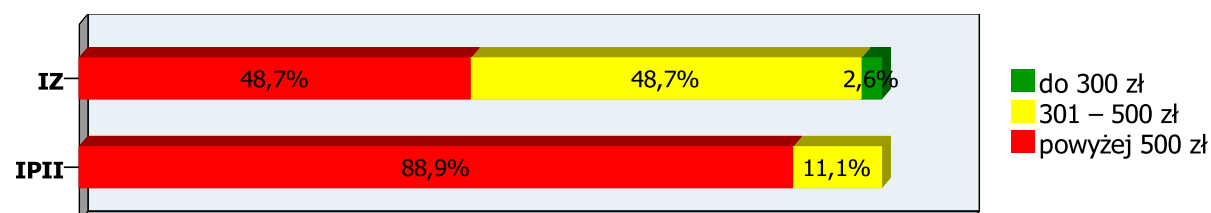


Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Na podstawie powyższych wyników jesteśmy uprawnieni do stwierdzenia, że tylko niewielka grupa jest usatysfakcjonowana z otrzymywanego wynagrodzenia. Niemal 90% badanych w obu instytucjach, nie jest usatysfakcjonowana z obecnego wynagrodzenia.

Jaka wielkość podwyżki wynagrodzenia byłaby na obecną chwilę satysfakcjonująca dla pracowników? Wyniki odpowiedzi na wykresie 14.

Wykres 14. O jaką kwotę należałoby podnieść Pana/Pani pensję (brutto), żeby był Pan/Pani nią usatysfakcjonowany/a?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

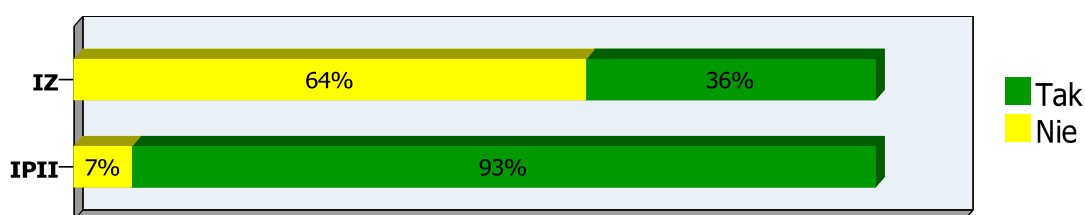
Dla większego zadowolenia z wynagrodzenia - jak pokazują wyniki badania - podwyżka ta musiałaby oscylować w granicach ok. 500 zł/miesięcznie i więcej dla każdego pracownika. Należy zaznaczyć, że przedmiotem prowadzonej analizy nie były obecne wielkości wynagrodzeń brutto w obu instytucjach.

Dlatego nie jest możliwym precyzyjne określenie różnic w odpowiedziach pracowników IZ/IPII odnoszących się do kategorii „powyżej 500 zł”. Wyniki badania CAWI przedstawione na wykresie 14 pozwalają wnioskować, iż poziom wynagrodzeń w IPII jest niższy niż w IZ i wysokość podwyżki jaka satysfakcjonowałaby respondentów to kwota powyżej 500 zł brutto.

Kolejnym zagadnieniem będącym przedmiotem badania, była **ocena systemu motywacyjnego, zarówno płacowego jak i pozapłacowego**, w obu instytucjach. Zagadnienie to sprawdzano zarówno w badaniu IDI, CAWI jak i FGI.

W badaniu CAWI pracownicy wskazali: (wykres 15)

Wykres 15. Czy w Pana/Pani instytucji jest stosowany płacowy system motywacyjny (np. premie, dodatki, nagrody)?



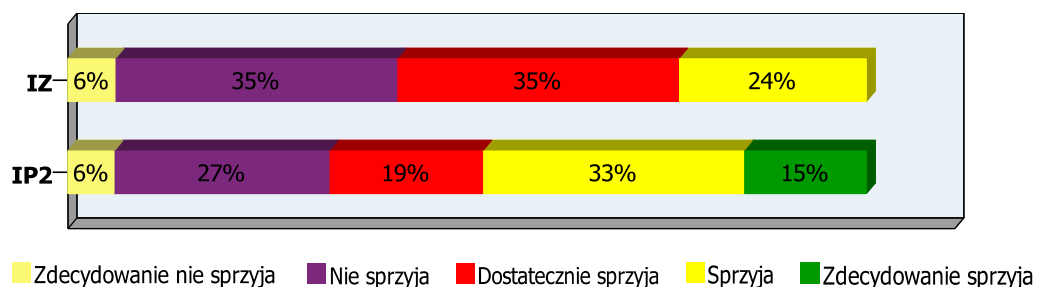
Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Na powyższym wykresie widzimy bardzo duże zróżnicowanie w podejściu do oceny stosowania płacowego systemu wynagradzania. W IP II zdecydowana większość - bo 93% badanych - wypowiada się, że taki system jest stosowany w odróżnieniu od pracowników IZ, gdzie w ten sam sposób wypowiada się tylko 36% badanych. Pozostałe osoby uznają, że taki system nie funkcjonuje.

W wywiadach IDI i FGI rozmawiano o tym samym problemie i okazało się, że trudno mówić o systemie motywacyjnym, jeśli każdy z pracowników otrzymuje tylko obligatoryjne, wynikające z regulaminu, składniki wynagrodzeń, a niektórzy tylko doraźnie okazjonalne nagrody (przy czym nagrody te są częstszym przypadkiem w LAW P niż w DSiRR). Zatem ten fakt przesądził, że badani w kwestionariuszach CAWI uznali to, jako system motywacyjny. W wywiadach zostało stwierdzone wręcz, że takie rozwiązanie systemowe w żadnej z instytucji nie funkcjonuje.

Jaki wpływ, na jakość pracy ma taki system motywacyjny? Na to pytanie udzielili odpowiedzi, pracownicy, którzy uznali, że system motywacyjny istnieje. Wyniki badania CAWI prezentujemy na wykresie 16.

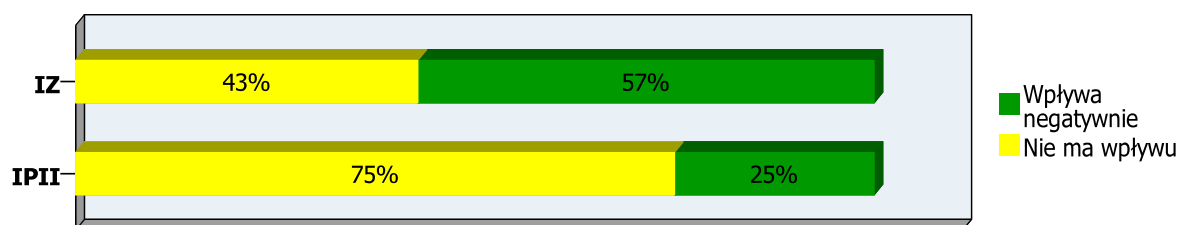
Wykres 16. Czy płacowy system motywacyjny w Pana/Pani jednostce sprzyja należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Na pytanie dotyczące braku płacowego systemu motywacyjnego i wpływu tej sytuacji na należyte wykonywanie obowiązków służbowych, odpowiedzi udzielili tylko respondenci, którzy uznali, że taki system nie występuje w ich jednostce. Wyniki badania CAWI dotyczące tego tematu prezentujemy na wykresie 17.

Wykres 17. Czy brak płacowego systemu motywacyjnego w Pana/Pani jednostce ma wpływ na należyte wykonywanie obowiązków służbowych?

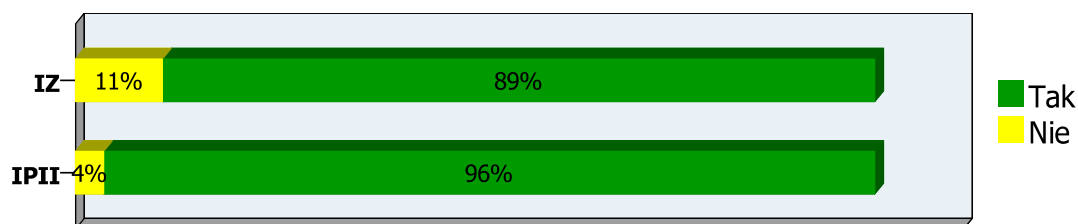


Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Powyższe wykresy dowodzą, że zdecydowanie bardziej krytycznie w stosunku do wpływu systemu motywacyjnego, na jakość wykonywanych obowiązków, wyrażają pracownicy IZ niż IP II. Wynika to z faktu, że pracownicy LAW P częściej zostają nagradzani za pracę niż pracownicy DSIRR. Większość pracowników upatruje w systemie płacowym źródła motywacji do lepszej pracy (ok. 60% w IZ i ok. 70% w IP II dostrzegających funkcjonowanie płacowego systemu motywacji). Jak ustalono w wywiadach IDI i FGI, za płacowy system motywacyjny pracownicy uznają dodatki do wynagrodzenia zasadniczego jak „stażowe”, „13” czy okazjonalne nagrody.

Znacznie lepiej został oceniony **pozapłacowy system motywacyjny** w obu instytucjach. Składają się na niego: możliwość uczestniczenia w kursach, szkoleniach, wyjazdach studyjnych, dofinansowania studiów podyplomowych, itp. Potwierdzają to wyniki wszystkich form badawczych. W badaniu CAWI pracownicy ocenili ten system w następujący sposób: (wykres 18)

Wykres 18. Czy w Pana/Pani instytucji jest stosowany pozapłacowy system motywacyjny (np. wyjazdy studyjne, dofinansowania kursów/studiów)?

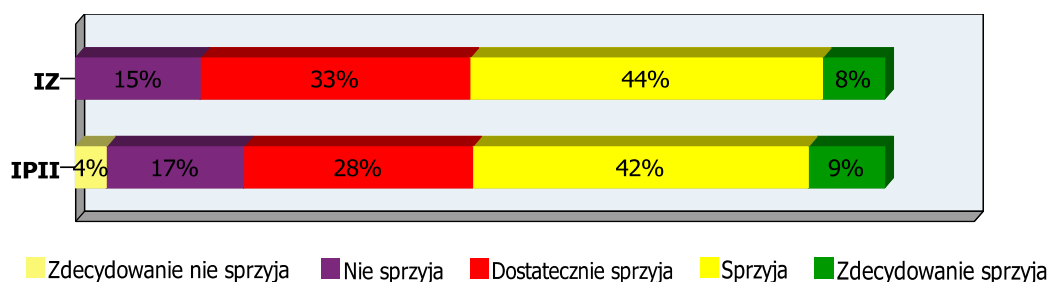


Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Jak widzimy, tylko nieliczne wyjątki w obu instytucjach uznają, że pozapłacowy system motywacyjny nie jest stosowany.

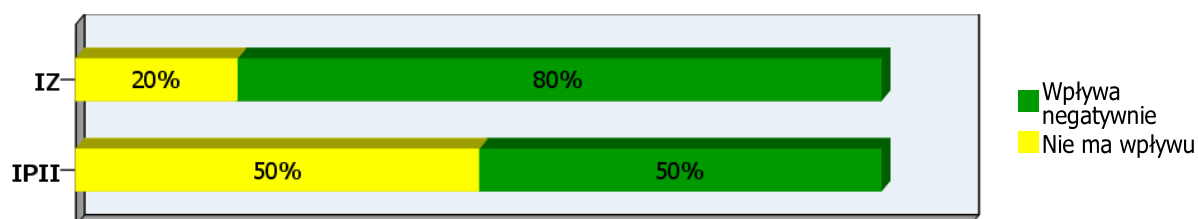
W dalszej części badania tej problematyki, podobnie jak w przypadku systemu motywacyjnego, zapytano badanych o **wpływ pozapłacowego systemu motywacyjnego na jakość wykonywanych obowiązków służbowych**. Opinie pracowników w tej sprawie prezentujemy na wykresach 19 i 20.

Wykres 19. Czy pozapłacowy system motywacyjny w Pana/Pani jednostce sprzyja należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Wykres 20. Czy brak pozapłacowego systemu motywacyjnego w Pana/Pani jednostce ma wpływ na należyte wykonywanie obowiązków służbowych?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Na wykresie 19 widzimy odpowiedzi tylko tych respondentów, którzy widzą w swoich jednostkach pozapłacowy system motywacyjny. Natomiast wyniki na wykresie 20 są odzwierciedleniem odpowiedzi tylko tych pracowników, którzy nie dostrzegają motywacyjnego systemu pozapłacowego w swoim miejscu zatrudnienia.

Podobnie jak w przypadku płacowego systemu motywacyjnego, tak i w systemie pozapłacowym zauważana jest jego skuteczność (przez pracowników dostrzegających jego funkcjonowanie). W przypadku pozapłacowego systemu tylko niespełna 15% pracowników dostrzegających jego funkcjonowanie w IZ i 21% w IP II uznaje, że system ten nie sprzyja należytemu wykonywaniu obowiązków. Pozostały odsetek z mniejszym, bądź większym natężeniem uznaje, że sprzyja.

Dopełnieniem tej części analizy są sugestie pracowników, **jakie czynniki/sposoby motywacyjne, powinny być wprowadzone, które w większym niż dotychczas stopniu przyczyniłyby się do lepszej motywacji w wykonywaniu obowiązków.**

Pracownicy IZ:

- *czytelny płacowy system motywacyjny (nagrody, premie uwzględniające wyniki w pracy, zaangażowanie, kreatywność);*
- *indywidualne spotkania poprawiające współpracę - informacja zwrotna o dobrze i źle wykonywanych obowiązkach;*
- *wprowadzenie ścieżek kariery zawodowej;*
- *organizowanie imprez integracyjno-motywacyjnych przy różnych okazjach;*
- *szerszy dostęp do kursów językowych;*
- *wprowadzenie systemu ewaluacji pracowników, zarządzanie HR;*
- *większa możliwość korzystania ze szkoleń w godzinach pracy, nie tylko weekendowo;*

Pracownicy IP II:

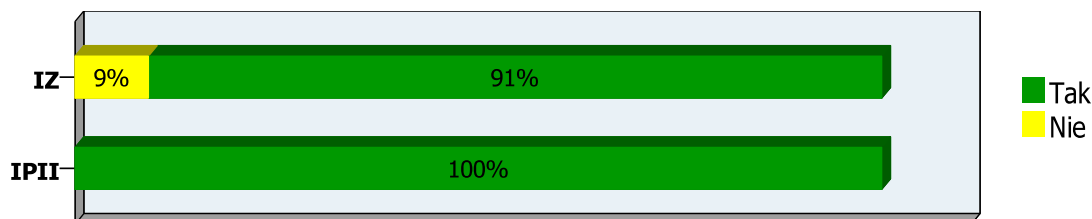
- *podwyżki wynagrodzenia zasadniczego;*
- *bardziej czytelny system nagród i premii;*
- *większa częstotliwość wypłacania nagród;*
- *wycieczki kulturowo - krajoznawcze, spotkania integracyjne w odpowiednich warunkach (mieszkalne, sanitarne, wyżywieniowe);*
- *wprowadzenie ścieżek awansu zawodowego;*
- *szerszy dostęp do szkoleń umożliwiających podnoszenie kwalifikacji;*
- *większe kwoty dofinansowania do studiów.*

Ostatnim zagadnieniem tego obszaru problemowego, była **ocena systemu szkoleń** w obu instytucjach. W początkowym okresie funkcjonowania było w tej kwestii trochę chaosu – jak przyznają rozmówcy IDI. Wprowadzono system, który problematykę szkoleniową porządkuje, sankcjonuje, wprowadza do niego ład organizacyjny. Płacowy system motywacyjny nie istnieje, ale pozapłacowy jest jedynym instrumentem w rękach kadry kierowniczej, aby nagrodzić pracownika za dobre wykonywanie obowiązków. Jest możliwość uczestnictwa we wszystkich szkoleniach i studiach podyplomowych pod warunkiem, że bezpośrednio wpływają one na to, co pracownik wykonuje na danym stanowisku pracy. Ta zasada jest bardzo pilnowana, choć pracownicy chcieliby znacznie szerszego podejścia do ich potrzeb. Pracownik, przedstawia na specjalnie przygotowanym formularzu, potrzeby i gotowość do podejmowania kształcenia lub doskonalenia. Formularz jest opiniowany przez kierownika oddziału, a następnie przedkładany do akceptacji przez merytorycznie odpowiedzialnego dyrektora. Jeżeli w rocznym planie działań Pomocy Technicznej są na to środki, pracownik bierze udział w wybranej formie kształcenia i doskonalenia. Oferta szkoleniowa jest bogata, pracownicy z niej korzystają, zgodnie ze składanym zapotrzebowaniem. Kilku osobom, ale to pojedyncze przypadki, trzeba było odmówić, dlatego, że były to takie kursy, szkolenia czy studia, które nie odpowiadały ich zakresowi wykonywanych obowiązków.

W jaki sposób pracownicy oceniają system szkoleń w obu instytucjach, prezentujemy na wykresie 21.



Wykres 21. Czy w Pana/Pani instytucji funkcjonuje system szkoleń dla pracowników?

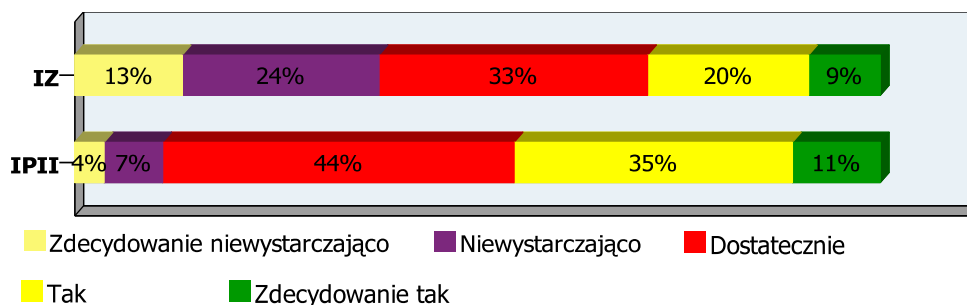


Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Jak pokazuje powyższy wykres, wszyscy pracownicy IP II dostrzegają funkcjonowanie systemu szkoleń w ich instytucji, w IZ 82% badanych.

Zatem jak od strony jakościowej ci sami pracownicy oceniają **przydatność szkoleń do należytego wykonywania przez nich obowiązków** ilustruje to wykres 22.

Wykres 22. Czy system szkoleń funkcjonujący w Pana/Pani instytucji przygotowuje do należytego wypełniania obowiązków?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Powyższy układ udzielonych odpowiedzi dowodzi o dużym zróżnicowaniu jakości szkoleń, z których korzystają pracownicy. Grupę zadowolonych z ich jakości stanowi zaledwie 30% pracowników IZ i ok. 45% IP II. Pozostały odsetek badanych ma bardziej negatywne spojrzenie na ich jakość, a przez to przydatność w należyтым wykonywaniu obowiązków. Fakt ten potwierdzają także wypowiedzi respondentów w wywiadach indywidualnych i grupowych.

Pracownicy w odpowiedzi na powyższe pytania wskazali także **rodzaje brakujących zagadnień szkoleniowych**, w tym m.in.:

- szkoleń dotyczących umiejętności komunikacji interpersonalnych;
- szkoleń specjalistycznych pozwalających na rozszerzenie umiejętności dotyczących kwestii związanych z wdrażaniem funduszy UE;
- szkoleń wewnętrznych dla poszczególnych oddziałów, pozwalających lepiej rozwiązywać pojawiające się problemy i wykonywać powierzone obowiązki;
- szkoleń merytorycznych prowadzonych przez wysokiej klasy profesjonalistów;
- wspomagających bieżące wykonywanie obowiązków, pomagających ogarnąć często zmieniające się przepisy.

Pracownicy IP II wskazali także na brak czasu na szkolenia.

Wnioski w kontekście kryteriów ewaluacji

- W stosunku do zakresu wykonywanych obowiązków zarówno w IZ jak i w IP II istnieje deficyt kadrowy. Jest on bardziej dotkliwy w IP II niż w IZ, z uwagi na potrzebę obsłużenia dużej liczby wniosków i wnioskodawców realizujących projekty. Należałoby dążyć do jak najszybszego zapewnienia docelowego stanu kadrowego, założonego w dokumencie *System Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013*.
- System weryfikacji osób, które zgłaszają się do pracy w UWML jest za bardzo skupiony na sprawdzaniu wiedzy, którą mają kandydaci, a za mało na cechach osobowościowych, testach umiejętnościowych i logice myślenia. System ten należałoby zweryfikować i zmienić zasady naboru pracowników.
- W obu instytucjach jednym ze zjawisk, które znacząco wpływają na dezorganizację pracy, jest zjawisko rotacji kadr. Jest ono szczególnie dotkliwe, gdy odchodzą osoby kluczowe, z dużą wiedzą, dużym doświadczeniem, zaangażowane w pracę. Takie przypadki mają miejsce w obu badanych instytucjach, jak wynika z wypowiedzi rozmówców wywiadów. Choć liczbowo zjawisko to może nie wygląda groźnie, to od strony jakościowej powoduje dość duże perturbacje, gdyż na ogół, jeśli odchodzą - to ludzie najlepsi, szukając znacznie atrakcyjniejszych miejsc pracy. W ciągu niespełna trzech lat od początku wdrażania RPO WL, z IZ odeszło 24,6% pracowników, z IP II 13,9% i waha się to od 5 do 13 osób rocznie. Utrzymanie tego stanu jest zapowiadane przez pracowników na przyszłość. Z zamiarem zmiany miejsca pracy nosi się 30 % pracowników w IZ i ok. 25% w IP II. Należałoby wziąć pod uwagę wskazane przyczyny odchodzenia pracowników, które zostały wymienione w treści niniejszego rozdziału i uwzględnić je w systemie zarządzania poszczególnymi komórkami organizacyjnymi.
- W bardzo niekorzystnym świetle w ramach niniejszego badania, wypadła ocena płacowego systemu motywacyjnego dla pracowników. W zasadzie uznać należy, że jako taki system nie istnieje w żadnej instytucji. Chcemy zwrócić uwagę, że jedną z podstawowych przyczyn odchodzenia pracowników z pracy jest mało satysfakcjonujący poziom wynagrodzeń.
- Dość wysoko, z nielicznymi uwagami, został oceniony, zarówno przez pracowników jak i kadrę kierowniczą pozapłacowy system motywacyjny. Nie mniej należałoby rozważyć dalsze jego doskonalenie, uwzględniając postulaty pracowników przedstawione w opisie wyników badania w niniejszym rozdziale.
- Pracownicy wysoko ocenili system szkoleniowy, funkcjonujący w obu instytucjach. Dużo do życzenia pozostawia natomiast, jakość dostępnych szkoleń, a także zbyt mała gotowość kierownictwa do wysyłania na szkolenia typu rozwoju osobowościowego.

4. Ocena przepływu informacji w ramach zarządzania i wdrażania RPO WL

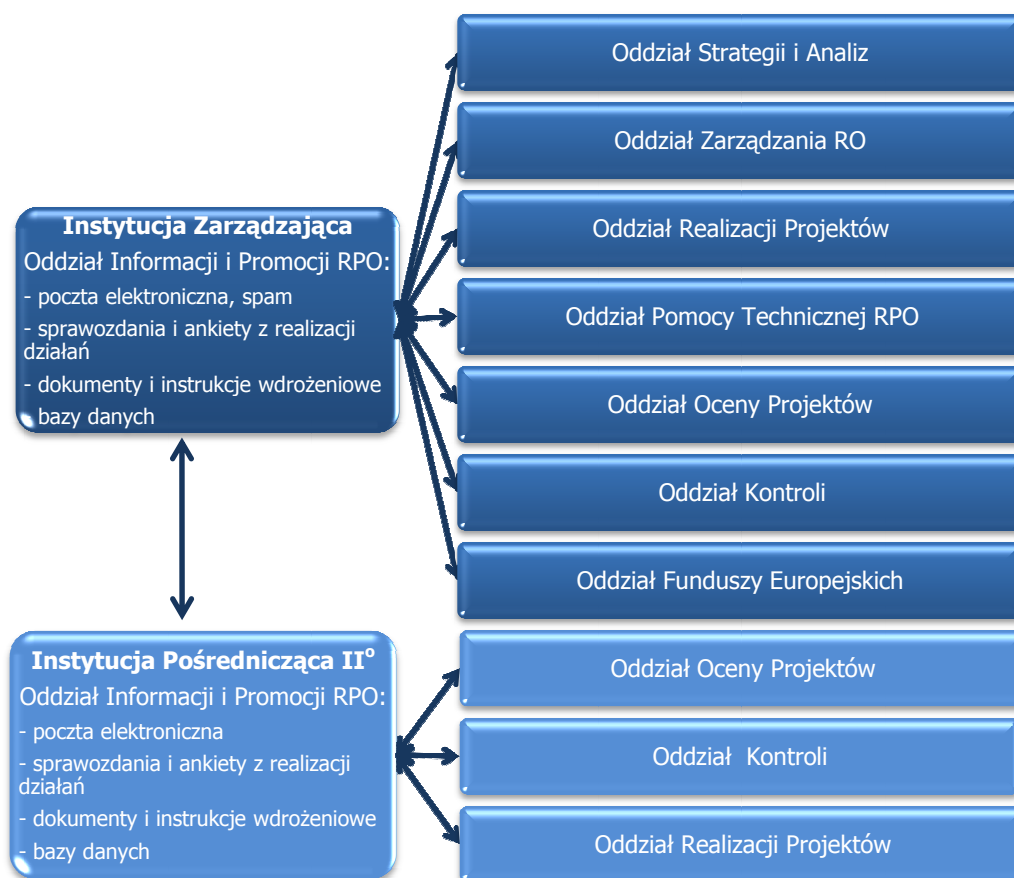
W procesie komunikacji wewnętrznej uczestniczą Instytucja Zarządzająca i Instytucja Pośrednicząca II stopnia. Komunikacja pomiędzy IZ i IP II odbywa się na zasadzie wymiany informacji pomiędzy:

- kierownictwem obu instytucji,
- poszczególnymi Oddziałami obu instytucji,
- pracownikami obu instytucji.

W realizację zadań związanych z obsługą RPO WL bezpośrednio zaangażowane są następujące Oddziały IZ oraz IP II:

- Oddział Zarządzania RPO
- Oddział Oceny Projektów RPO,
- Oddział Kontroli RPO,
- Oddział Realizacji Projektów RPO,
- Oddział Informacji i Promocji RPO,
- Oddział Pomocy Technicznej RPO.

Schemat przepływu informacji



Źródło: Na podstawie: Plan komunikacji RPO WL 2007-2013, s.21

System przepływu informacji pomiędzy jednostkami zaangażowanymi w proces wdrażania RPO WL przedstawić można w formie następującej procedury:

- Wszelkie informacje pomiędzy jednostkami przesyłane są w formie papierowej za pomocą poczty;
- Przesyłanie informacji za pomocą poczty elektronicznej;
- Publikacja informacji na stronach internetowych;
- Pisemne informacje wysyłane do wnioskodawców listem poleconym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru;
- Informacje wysyłane do wnioskodawców faksem;
- Informacje przekazywane telefonicznie;
- Informacje przekazywane ustnie podczas spotkań bezpośrednich.

Przepływ informacji i komunikacji między instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie i wdrażanie RPO WL odbywa się również za pośrednictwem dwóch systemów informatycznych KSI oraz LSI.

- KSI (SIMIK 07-13) to Krajowy System Informatyczny Monitoringu i Kontroli funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013, który jest scentralizowanym systemem udostępnionym dla potrzeb monitoringu i sprawozdawczości. Gromadzi on na poziomie kraju dane niezbędne dla systemów zarządzania i kontroli dla wszystkich programów operacyjnych.
- LSI jest tzw. systemem rozproszonym, wykorzystywanym wyłącznie w obsłudze RPO WL. Służy do wsparcia procesu wykorzystania funduszy UE i zapewnia transfer danych do KSI. W LSI znajduje się m.in. baza zarejestrowanych wniosków, bieżące wyniki oceny wniosków, informacje odnośnie statusu projektu po zakończeniu procedury wyboru projektów do dofinansowania (wniosek – zatwierdzony, odrzucony, lista rezerwowa) oraz informacja o rozwiązaniu/anulowaniu umowy z Beneficjentem;

Ocena funkcjonowania LSI została dokonana w rozdziale IV.1 niniejszego raportu.

W dokumencie dotyczącym opisu systemu zarządzania i kontroli RPO WL na lata 2007-2013 przedstawiono funkcje i zadania realizowane bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą w zakresie informacji i promocji. Należą do nich:

- Zapewnienie realizacji zadań związanych z informacją i promocją przez IP II,
- Opracowanie Planu Komunikacji oraz Rocznych Planów Działań Informacyjnych i Promocyjnych,
- Realizacja działań promocyjnych, informacyjnych i szkoleniowych zgodnie z Rocznymi Planami Działań Informacyjnych i Promocyjnych,
- Prowadzenie punktu i serwisu informacyjnego dotyczącego RPO WL.

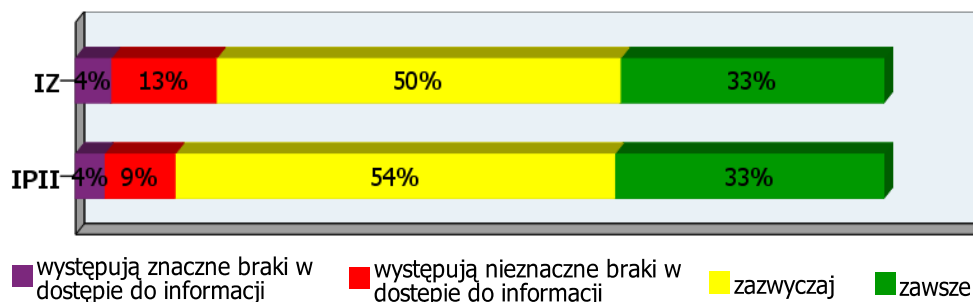
W obszarze przepływu informacji zwrócono uwagę m.in. na problemy w dostępie do informacji, na efektywność sposobów komunikacji pomiędzy pracownikami, kanały komunikacji użyteczne z punktu widzenia wykonywanych zadań, problemy w komunikacji wewnętrznej (między pracownikami i kierownictwem), trudności w komunikacji zewnętrznej pomiędzy IZ oraz IP II, trudności w komunikacji pomiędzy IZ/IP II a Beneficjentami na etapie aplikowania o środki oraz na etapie realizacji projektów.

Zasadniczym czynnikiem, wpływającym na sprawne i skuteczne zarządzanie i wdrażanie Programu, jest **ogólny dostęp do informacji**. Czy osoby uczestniczące w tym procesie mają do niej dostęp?



Odpowiedź na to pytanie znajdujemy w odpowiedziach respondentów CAWI prezentowanych na wykresie 23.

Wykres 23. Czy dysponuje Pan/Pani informacjami i dokumentami niezbędnymi do wykonywania zadań?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Odpowiedzi są dość zróżnicowane i porównywalne w obu instytucjach. Tylko ok. 1/3 badanych uznaje, że zawsze ma dostęp do informacji i dokumentów, zaś połowa (IZ 50%; IP2 54%) deklaruje, że zazwyczaj dysponuje informacjami i dokumentami niezbędnymi do wykonywania zadań. Na problemy w dostępie do informacji wskazuje 17% badanych spośród pracowników IZ i 13% IP2.

Analiza jakościowa dostarcza nam odpowiedzi na braki w tym zakresie. Z punktu widzenia **Instytucji Zarządzającej** problemy z dostępem do informacji wynikają w głównej mierze z **braku odpowiedniego systemu przepływu informacji**. Odnosi się on zarówno do pracowników niższego szczebla, którzy wykonują podobne zadania w ramach jednego oddziału, a także w ramach różnych działów (**komunikacja pozioma**), kierowników jednego oddziału oraz różnych oddziałów, jak również do kadry zarządzającej (w tym przede wszystkim dyrektorów), którzy uczestniczą w spotkaniach i podejmują istotne decyzje dotyczące wdrażania RPO oraz wykonywania zadań przez pracowników (**komunikacja pionowa**).

Przeprowadzone wywiady indywidualne z kadrami kierowniczą w IZ, podnoszą problem dotyczący braku wypracowanego systemu wymiany dokumentów między jednostkami/siedzibami urzędu. Respondenci wywiadów wskazywali sytuacje, w których pracownicy są zmuszeni do osobistego dostarczania dokumentów do siedzib Urzędu, zlokalizowanych w różnych częściach miasta. Takie sytuacje skutkują tym, że pracownicy zmuszeni są odkładać wykonywanie bieżących obowiązków po to, aby *zbierać podpisy na dokumentach* w głównej siedzibie Urzędu. Dotyczy to również uregulowań pomiędzy Departamentem Strategii i Rozwoju Regionalnego, a Departamentem Organizacyjno-Prawnym, Dla potwierdzenia powyższej tezy cytujemy:

(„Dla mnie kuriozalną sytuacją jest to, że my będąc w tym miejscu na końcu Lublina musimy robić „wycieczki” do siedziby urzędu, która znajduje się w centrum. Brak jest jakiegoś systemu, który by to usprawnił. Często jest to związane z podpisywaniem dokumentów. Od nas wychodzą dokumenty tam na Lubomelską i wystarczyłoby żeby tam na miejscu ktoś te dokumenty przeniósł do odpowiedniego pokoju, a często jest taka sytuacja, że od nas ktoś zawiezie dokumenty do Departamentu Finansowego, bo jest sygnał, że są już podpisane i ktoś od nas jedzie po te dokumenty, żeby je przenieść na drugą stronę korytarza do Departamentu Organizacyjnego.”)

(„Np jeżeli departament organizacyjny, który też zajmuje się kadrami i sprawami pracowniczymi - przygotowuje jakąś ogólną dokumentację czy też informacje, to bywa tak, że wszyscy mają się zgłosić w określonym miejscu, tego i tego dnia. Proszę sobie wyobrazić jak to wygląda: 120 osób jeździ na Lubomelską przez tydzień czasu, bo każdy musi osobiście odebrać jeden dokument. A przecież wystarczyłoby żeby osoba z tamtej siedziby przyjechała do nas i to po prostu rozdała, no bo jaka to jest ekonomika pracy?”)

Równie istotny problem dotyczy **spotkań** roboczych, zadaniowych **organizowanych z udziałem kadry zarządzającej i pracowników niższego szczebla**, w trakcie których zainteresowani pracownicy otrzymywali by pakiet najważniejszych informacji niezbędnych do podejmowania kolejnych zadań.

Na podstawie rozmów z kadrą kierowniczą w wywiadach indywidualnych, istnieje podstawa do stwierdzenia, że mało sprawnie działający system komunikacji pionowej i poziomej oraz sporadycznie organizowane spotkania przyczyniają się do dezorganizacji wewnętrznej Instytucji Zarządzającej związanej z:

- brakiem jasno określonego systemu podejmowania decyzji,
- nieterminowością realizowania zadań,
- kumulowaniem się antagonizmów między oddziałami, co utrudnia przepływ informacji oraz współpracę.

Kolejnym problemem jest **brak wewnętrznych szkoleń**:

- podnoszących kompetencje pracowników w zakresie znajomości posługiwania się określonym programem czy skomplikowanym systemem wydatkowania środków z pomocy technicznej:

(„rozliczeń tych środków, niejasność sposobu planowania i rozliczania, wprowadzania zmian w planach, nie wiem kiedy i komu zgłaszać możliwość nie zrealizowania planu wydatkowania środków w ramach konkretnego działania”;

- dotyczących rodzaju wykonywanej pracy i zadań poszczególnych oddziałów;
- dotyczących zmian w systemie informatycznym:

(„...system informatyczny jest uproszczony, np. nie ma możliwości wpisania pełnych danych dot. numeru wniosku o dofinansowanie czy płatność w KSI SIMIK lub w ogóle nie działa LSI. Niekonsekwencja na etapie przyjmowania wniosku, na egzemplarzach brak numerów.”);

- dotyczących usprawnienia procedur działania w sytuacji, gdy dokumenty wymagają akceptacji innych departamentów.

Wśród przedstawicieli **Instytucji Pośredniczącej II – LAW P** zwrócono uwagę na podobne czynniki wewnętrzne (leżące po stronie instytucji), z których wynikają problemy w dostępie do informacji. Są to brak systemu komunikacji pionowej (*„...brak porozumienia między oddziałami, pracownikami, Instytucją Zarządzającą”*), jak również poziomej pomiędzy poszczególnymi oddziałami, dotyczącej wprowadzania zmian oraz interpretacji przepisów, zanim jeszcze pojawią się one na stronie internetowej.

Istotnym problemem jest także niewystarczające doświadczenie osób, zajmujących ważne funkcje z punktu widzenia przepływu informacji. Przy czym należy podkreślić, że brak doświadczenia związany jest tutaj z krótkim stażem pracy i może wynikać z braku oferty szkoleń wewnętrznych ze strony instytucji zatrudniającej pracownika.

Zwrócono uwagę również na rozproszenie odpowiedzialności za wykonywanie określonych zadań w sytuacji, gdy kilkoro pracowników opracowuje jednocześnie podobne dokumenty. Zdaniem respondentów wiąże się to z brakiem możliwości lokalizowania osób przez system informatyczny.

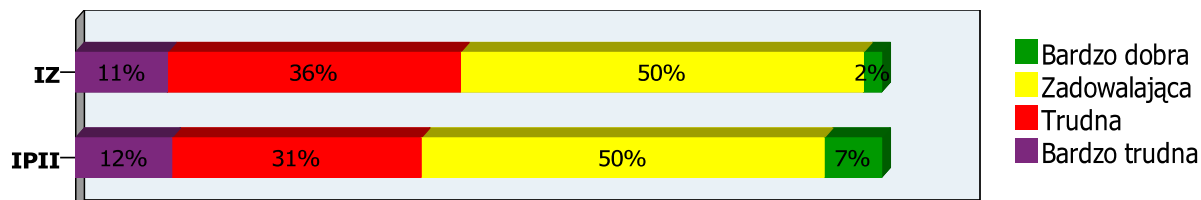
Ponadto, bariery zewnętrzne związane z brakiem jednoznacznych rozwiązań prawnych, niestosowanie zasad jawności stanowienia prawa przez ministerstwa, zaskakiwanie rewolucyjnymi zmianami,



zmieniające się z dnia na dzień wytyczne/zalecenia MRR, które w żaden sposób nie mogą stanowić podstawy prawnej.

W badaniu CAWI zapytano respondentów o wyrażenie opinii w sprawie, **jakości komunikacji pomiędzy IZ a IP II**. Wyniki prezentujemy na wykresie 24.

Wykres 24. Jak Pan/Pani ocenia komunikację pomiędzy IZ a IP II?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Zasadniczy problem, który wynika z analizy danych dotyczących jakości komunikacji pomiędzy IZ a IP II, jest stosunkowo wysoki poziom niezadowolenia ze wzajemnej współpracy. Taka diagnoza stanowi punkt wyjścia do identyfikacji i analizy poszczególnych problemów szczegółowych, wskazanych w kwestionariuszach CAWI oraz w badaniach jakościowych IDI.

Z punktu widzenia IZ wyróżnić można następujące problemy i trudności stanowiące bariery w skutecznej współpracy i kooperacji:

- ✓ **niestaranność w przygotowaniu dokumentów oraz ich niska jakość**, które wynikają m.in. z niewłaściwego doboru kadry, zbyt małej liczby pracowników, rywalizacji między instytucjami, połączenia działu księgowości z działem pomocy technicznej;
- ✓ **niezrozumienie procedur**, co powoduje konieczność ich nieustannego doprecyzowywania:

„Napisałiśmy wytyczne dla LAWP-u, które zmodyfikowaliśmy, bo wydawało nam się, że ogólne zapisy, które tam są – są tak logiczne, że wydawało nam się, że dla nich są równie oczywiste. Okazało się, że w pewnych momentach nie jest to takie dla nich oczywiste, więc uszczegóławialiśmy i uszczegóławiamy wszystko.”

- ✓ **niski poziom tzw. współpracy roboczej**, który jest bezpośrednio związany z procedurami, wspólnym podejmowaniem i realizacją zadań, organizowaniem wspólnych spotkań roboczych, jak również lokalizacją urzędów oraz poszczególnych oddziałów (IZ daleko od centrali, co stanowi duże utrudnienie np. w częstym organizowaniu spotkań):

Oczywiście mamy problemy, LAWP jest niezadowolony z nas, my jesteśmy niezadowoleni z nich – oni mają pretensje do nas, a my do nich. Staramy się wszystko prostować, tym bardziej, że mamy grupę roboczą ds. informacji i promocji, w której jesteśmy my i LAWP.

- ✓ **wysoki stopień biurokratyzacji i sformalizowania w kontaktach oraz komunikowaniu spraw:**

„W LAWP-ie stworzyła się straszna procedura z pisaniem dokumentów do wszystkiego i pism przewodnich do wszystkiego. Nawet jak mamy jakieś robocze pytanie, które dostajemy od dziennikarza na maila i odpowiadamy też na maila, to LAWP do wszystkiego tworzy pisma. Wysyłamy jakieś szybkie pytanie mailem, to odpowiedź dostajemy w formie pisma wysłanego mailem, które musi przejść wszystkie procedury i akceptacje. Często mają problem, że jak Pani dyrektor nie podpisze, to informacja idzie z opóźnieniem, a są to rzeczy strategiczne,

ponieważ wychodzą na zewnątrz. W tym obszarze mamy największy problem, że wszystko musi być podpisane i na piśmie. Brak jest takiej roboczej współpracy między nami.”

- ✓ **koncentracja na procedurach wdrożeniowych, przy jednoczesnym pominięciu kwestii planistycznych**, co związane jest z brakiem odpowiednich zasobów ludzkich, tzn. pracowników posiadających kompetencje w zakresie planowania i myślenia strategicznego:

„Prosimy ich czasem o jakieś wnioski, podsumowania rzeczy, które wykraczają poza to co oni robią. Chcemy od nich uzyskać informacje na temat tego, co można by zmienić, polepszyć, np. jakie błędy popełniają Beneficjenci i w jaki sposób można by je było naprawić. Czyli coś, co wykracza taką odtwórczą działalność instytucji wdrażającej a skłania ich troszeczkę do tego, aby przemyśleć to, co robili do tej pory i coś zmienić i wyjść naprzód.”

„Przygotowaliśmy dla nich wiele różnego rodzaju próśb o syntetyczne zestawienia, informacje, czy dane które dotyczyłyby zmiany ich sposobu myślenia. Z uzyskaniem odpowiedzi był problem. Oni tak się skupili na tej części wdrożeniowej, że nie mają osób odpowiedzialnych za kwestie planistyczne.”

- ✓ **brak elastycznych zasad dotyczących przepływu informacji odnośnie ustalenia planu postępowania nad nowymi, ważnymi zadaniami, które nie są określone procedurami, np.:**

„Dzisiaj zaczynamy pracę nad nowymi wytycznymi. W tym celu żadnych procedur nie ma, ale musimy się spotkać żeby ustalić jakie elementy mają się tam znaleźć.”

- ✓ **brak systemu wymiany informacji pomiędzy oddziałami działającymi w instytucjach**, który miałby zapewnić elastyczność i płynność przepływu informacji oraz umożliwić bieżące rozwiązywanie zadań:

„Opisanego systemu wymiany informacji między oddziałami nie ma. To co się dzieje między nami a LAWP-em wynika z porozumienia. Oni wiedzą, co mają nam przekazywać i w jakiej formie. Problem jest z tymi informacjami z LAWP-u które są ponad plan. Wewnątrz Departamentu taki system nie funkcjonuje, ale robimy dużo różnych rzeczy razem w miarę potrzeb.”

Z punktu widzenia Instytucji Pośredniczącej II Stopnia – LAWP wyróżnić można następujące problemy i trudności stanowiące bariery w skutecznej współpracy i kooperacji:

- ✓ **niewłączanie LAWP w proces konsultacji, podejmowania decyzji, wprowadzania zmian w RPO WL**, co prowadzi do opóźnień w przekazywaniu informacji, jak również wpływa na współpracę pomiędzy przedstawicielami instytucji, relacje pomiędzy pracownikami, system motywacyjny, jak też stopień zaangażowania i identyfikacji z pracodawcą;

- ✓ **brak systemu bieżącego wprowadzania zmian do programu SIMIK**, co powoduje znacznie utrudnienia w wykonywaniu zadań oraz wydłużenie czasu realizacji zadania

„(np. brak nowych kodów oznacza trudność z wprowadzaniem nowych danych do systemu, ominięcie tej zmiany powoduje konieczność ponownego wejścia do systemu oraz poprawienia/zmodyfikowania danych).”

- ✓ **niezadowalający poziom współpracy oraz przepływu informacji**, które związane są z przyjmowaną przez urzędników postawą wobec innych, podległych instytucji (struktura hierarchiczna, stosunek asymetryczny, brak dystansu i pokory do siebie oraz wykonywanej



pracy), jak też niskim stopniem świadomości (lub jej brakiem) na temat celów instytucji oraz relacji, jakie między nimi zachodzą:

„Jeśli chodzi o współpracę i przepływ informacji między nami a IZ, to ja bym nie powiedziała, że jest dobrze. Na bazie naszych doświadczeń, to po pierwsze: - ze strony IZ pojawiają się sytuacje, które wskazują, że u nich brak jest współpracy między oddziałami. Oni widzą siebie w roli lepszych. To nie jest współpraca, to jest nieustające wykazywanie, że jesteś niżej i jesteś głupszy.”

„Cel jest dla nas wspólny, ale w mojej opinii zupełnie tego nie czują i nie wiem, z czego to wynika. Jesteśmy dwoma jednostkami, które pracują na jedno. Nasze działania przekładają się na wyniki IZ, a oni niekiedy postrzegają swoją funkcję jakby na zasadzie karania nas, wykazywania, że wszystko, co robimy jest złe.”

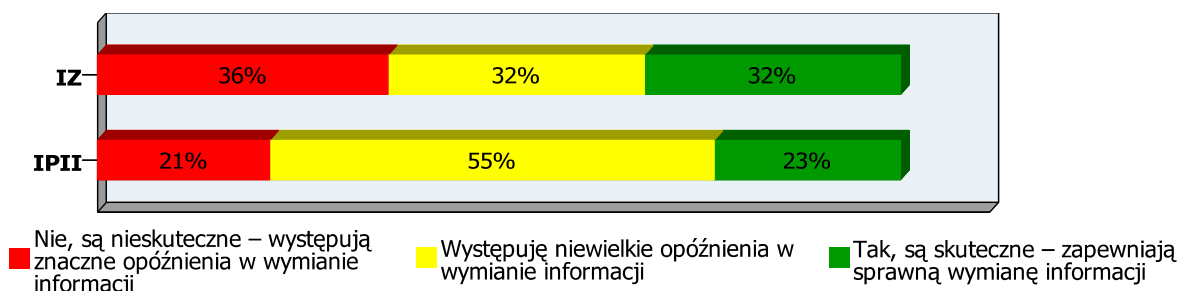
- ✓ **niskie kompetencje urzędników oraz niewystarczające doświadczenie życiowe pracowników niższego szczebla:**

„Myślę, że może to wynikać z małej wiedzy pracowników niższych rangą. Można mieć studia i być człowiekiem wykształconym, ale trzeba mieć do tego jeszcze trochę obycia z ludźmi i otoczeniem. U niektórych osób widać wyraźny brak takiej najprostszej wiedzy życiowej.”

Efektywne, skuteczne i sprawne wdrażanie Programu, może być zagwarantowane poprzez dobrze funkcjonujący **system komunikacji wewnątrz obu instytucji**. Aspekt ten został wnikliwie zbadany w ramach niniejszej ewaluacji, zarówno w badaniu CAWI jak i jakościowym IDI oraz FGI.

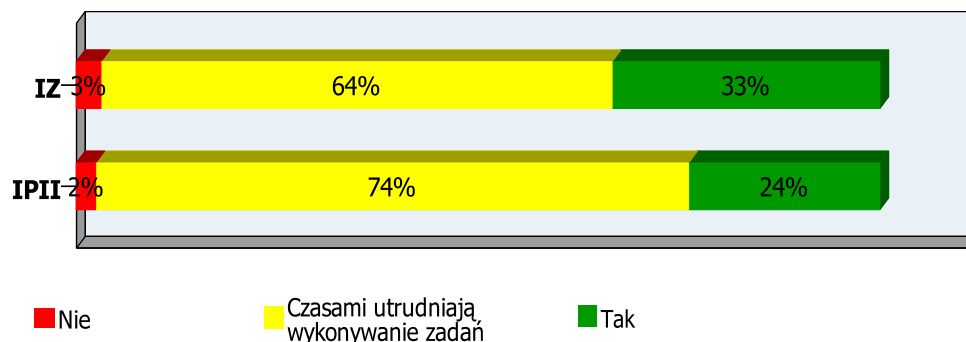
W pierwszej kolejności zapytano pracowników, czy sposoby komunikacji pomiędzy pracownikami są skuteczne, zapewniają sprawną wymianę informacji i dokumentów niezbędnych do wykonywania zadań oraz czy ewentualne opóźnienia wpływają na efektywność ich wykonywania. W odpowiedziach uzyskano wyniki jak na wykresie 25 i 26.

Wykres 25. Czy sposoby komunikacji pomiędzy pracownikami w Pana/i instytucji są skuteczne? Zapewniają sprawną wymianę informacji i dokumentów niezbędnych do wykonywania zadań?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Wykres 26. Czy opóźnienia w wymianie informacji wpływają na efektywność wykonywanych przez Pana/ią zadań?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Widzimy na podstawie powyższych wyników, że zbyt mały odsetek badanych jest dostatecznie zadowolonych. Tylko 32% w przypadku IZ i 23% w przypadku IP II wyraziła jednoznacznie pozytywną opinię. Pozostałe osoby dostrzegają różne mankamenty, które zostały wykazane poprzez **proponując modyfikacji sposobów komunikacji wewnętrznej**, aby były bardziej efektywne w wykonywaniu zadań. Wyniki przedstawione na wykresie 26 przedstawiają opinię tylko tych respondentów, którzy zauważają występowanie opóźnień w wymianie informacji.

Bardzo pozytywny przykład skutecznego przepływu informacji między pracownikami, został wskazany przez rozmówcę z IZ w badaniu IDI, który mówi o współpracy pracowników z dłuższym stażem pracy, posiadających doświadczenie we wdrażaniu Programu, z pracownikami nowo przyjętymi, co pozwala na skrócenie procesu ich adaptacji do wykonywania obowiązków zawodowych.

Wśród badanych **reprezentujących IZ** pojawiły się następujące propozycje:

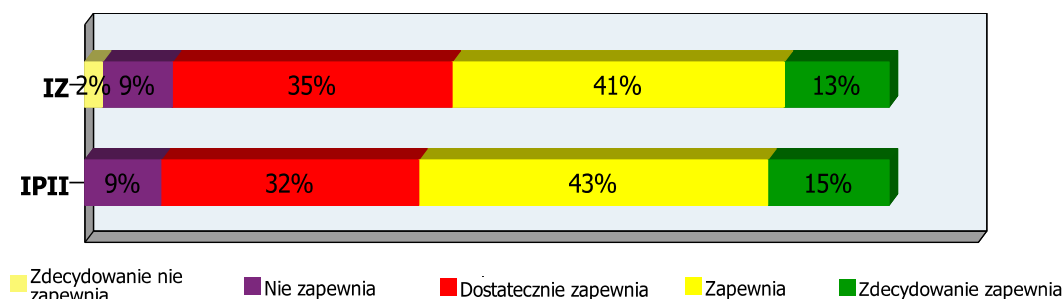
- *Wprowadzić systematyczne, dobrze zaplanowane, zorganizowane i przeprowadzone spotkania robocze w oddziałach, w trakcie których należałoby się skupić na ograniczonej liczbie spraw tak, aby mieć poczucie realizacji konkretnego działania, jego ciągłości i potrzeby dla całości procesu wdrażania RPO WL;*
- *Wprowadzić system wczesnego informowania o aktualizacjach, zmianach procedur oraz problemach zarówno kierowników jak i pracowników innych oddziałów – przygotowane informacje są rozpowszechniane bezpośrednio w trakcie spotkań oraz drogą e-mailową;*
- *Wprowadzić procedurę przekazywania informacji przez pracowników w wyznaczonym terminie;*
- *Wprowadzić spotkania i szkolenia z udziałem wszystkich pracowników zajmujących się określonymi zadaniami (np. za sprawę X odpowiedzialne są dwie osoby, natomiast na szkolenie zapraszana jest jedna);*
- *Wprowadzić spotkania robocze dotyczące podziału kompetencji, ich modyfikacji, zmian, itp.;*
- *Wprowadzić systematyczne spotkania na różnych szczeblach, a następnie follow-up i wdrażanie ustaleń, a na kolejnych spotkaniach omawiać wyniki podjętych działań i nowych kwestii;*
- *Opracować system przekazywania pracownikom zadań do wykonania z pominięciem drogi służbowej. Zadania powinny trafiać bezpośrednio do pracowników merytorycznych, ponieważ dzięki temu czas przeznaczony na określone zadanie nie zostanie ograniczony. Ponadto, w ramach tego systemu konieczne jest zdobycie wiedzy na temat zakresu zadań współpracowników, co może wpłynąć na skrócenie czasu realizacji zadania oraz bardziej efektywną współpracę;*

Przedstawiciele IP II zaproponowali następujące rozwiązania:

- *Organizować znacznie bardziej systematyczne spotkania z obowiązkową obecnością osób decyzyjnych (kierownictwem, dyrekcją);*
- *Organizować dodatkowo na początku i końcu tygodnia pracy, spotkania oddziałów w celu przedstawienia bieżącej informacji o etapie wykonywania zadań;*
- *Usprawnić komunikację poprzez warsztaty i szkolenia dla pracowników i kierowników z tego zakresu, co pozwoli pokonać bariery osobowościowe;*
- *Wyznaczyć osoby odpowiedzialne za komunikację i przygotowanie informacji w danym oddziale (innej niż kierownik oddziału);*
- *Organizować zebrania albo przysyłać informacje drogą elektroniczną dotyczące wprowadzanych zmian, nowej interpretacji oddziału merytorycznego;*
- *Dopracować system obiegu dokumentacji w ramach jednostki, w szczególności umów o dofinansowanie, usprawnić przekazywanie dokumentów pomiędzy oddziałami, czego brak często skutkuje opóźnieniami;*
- *Opracować system informatyczny, który pozwoli wyeliminować informacje mało istotne (spam) na rzecz ważnych i potrzebnych, co zwiększy udział pracowników w czytaniu wiadomości;*
- *Opracować wewnętrzną bazę danych dotyczącą opinii prawnych wydanych na zapytania poszczególnych oddziałów z dostępem dla wszystkich.*

Dopełnieniem oceny współpracy i komunikacji wewnętrznej jest opinia pracowników w sprawie **wymiany informacji między kierownictwem a nimi**. Opinię tę prezentujemy na wykresie 27.

Wykres 27. Czy w Pana/Pani opinii współpraca i komunikacja kierownictwa z pracownikami zapewnia terminowe docieranie informacji niezbędnych do wykonywania przez Pana/Panią zadań?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Widzimy zatem, że powyższe propozycje modyfikacji sposobów komunikacji wewnętrznej, wynikają także z mankamentów w komunikowaniu się pomiędzy kierownictwem a pracownikami. Po ok. 40% pracowników w obu instytucjach jest zdania, że komunikacja na tej linii jest dostatecznie skuteczna.

Problemy w komunikacji wewnętrznej z kierownictwem zdaniem **przedstawicieli IZ** wynikają m.in. z:

- *Nadmiaru obowiązków kierowników poszczególnych oddziałów, a tym samym niewystarczającej liczby spotkań roboczych czy nieinformowania pracowników o ich obowiązkach. Brak systematycznych kontaktów z pracownikami niższego szczebla przekłada się na spadek zaufania pracowników wobec kierownika oraz stopień zaangażowania i motywacji do pracy;*

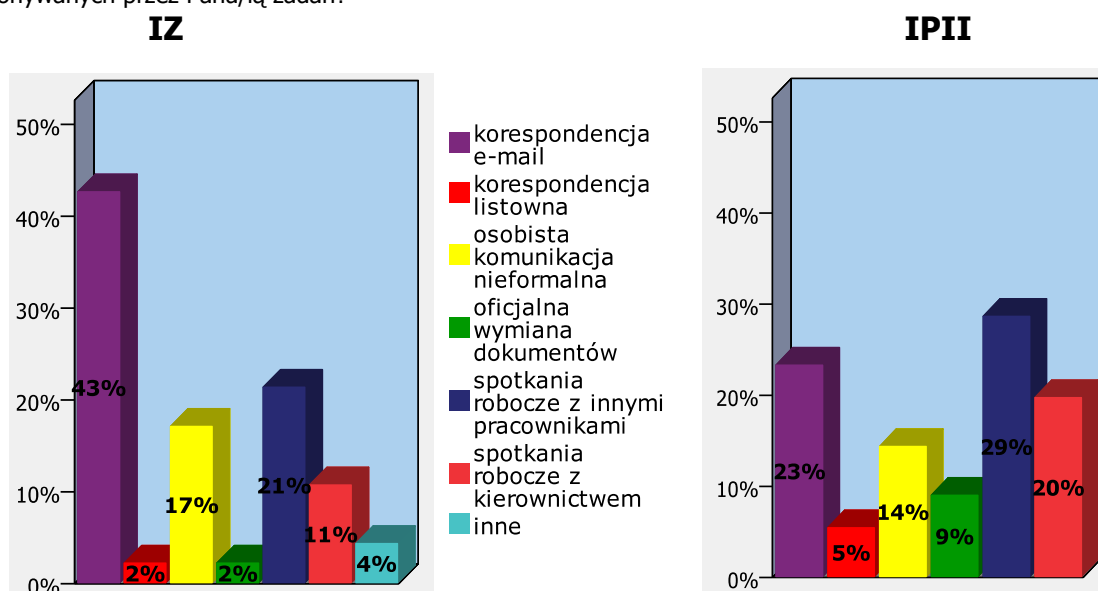
- *Niesprawnie działającego systemu podziału kompetencji, który dotyczy wyznaczania zadań i informowania o nich pracowników drogą elektroniczną;*
- *Zbyt długiej dekretacji pism.*

Przedstawiciele IP II zwracają natomiast uwagę na rzadko organizowane spotkania i wymianę informacji oraz predyspozycje i cechy osobowościowe kierowników, które mogą stanowić barierę w swobodnym komunikowaniu się pracowników niższego szczebla ze swoimi kierownikami.

Na pytanie o najbardziej użyteczne **kanały przepływu informacji** z punktu widzenia zadań wykonywanych przez pracowników, badani na pierwszym miejscu wymienili korespondencję e-mail (33 respondentów), na drugim natomiast robocze spotkania z innymi pracownikami (26 badanych). Niemniej istotnymi kanałami są także spotkania robocze z kierownictwem oraz osobista komunikacja nieformalna, którym respondenci przydzielili to samo trzecie miejsce. Najmniej użyteczne okazały się korespondencja listowna (4 wskazania) oraz oficjalna wymiana dokumentów (6 wskazań).

Graficzne przedstawienie powyższych wyników prezentujemy na wykresie 28.

Wykres 28. Jakie kanały przepływu informacji są dla Pana/i najbardziej użyteczne z punktu widzenia wykonywanych przez Pana/ią zadań?

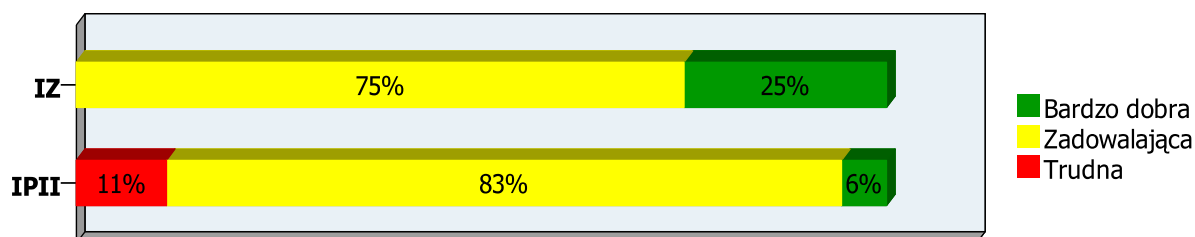


Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Kolejny obszar analiz przepływu informacji w ramach zarządzania i wdrażania RPO WL dotyczy **komunikacji pomiędzy IZ/IP II a Beneficjentami**.

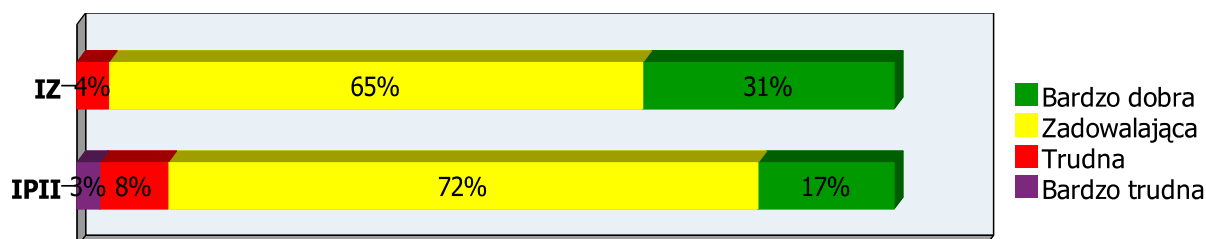
Przedstawione na poniższych wykresach opinie wyrazili jedynie ci respondenci, którzy komunikowali się z Beneficjentami/wnioskodawcami na etapie aplikowania o środki (wykres 29) lub podczas realizacji projektów (wykres 30).

Wykres 29. Jak Pan/Pani ocenia komunikację pomiędzy Pana/Pani instytucją a Wnioskodawcami na etapie aplikowania o środki przyznawane w ramach RPO WL?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Wykres 30. Jak Pan/Pani ocenia komunikację pomiędzy Pana/Pani instytucją a Beneficjentami na etapie realizacji projektów?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Powyższe wykresy dowodzą o dość optymistycznej opinii pracowników na temat komunikacji z Beneficjentami, gdyż sumarycznie biorąc, została określona, jako zadowolająca.

Pracownicy IZ na etapie aplikowania o środki, wymienili:

- Przekazywanie przez Beneficjentów informacji o zmianach w trybie późniejszym, aniżeli to konieczne do zatwierdzenia dokumentów;
- Zbyt krótki termin na weryfikację dokumentacji;
- Niskie kompetencje pracowników, którzy są odpowiedzialni za dany konkurs, co prowadzi do wydłużenia czasu związanego z poszukiwaniem informacji, itp.

Po stronie IP II zasygnalizowane zostały jedynie dwa problemy, a mianowicie specjalistyczny język dokumentów, który jest często niezrozumiały dla wnioskodawców oraz nadmiar obowiązków, który uniemożliwia pracownikom udzielenie pełnych i wyczerpujących odpowiedzi na każde pytanie.

Na etapie realizacji projektów przedstawiciele IP2 zwracają uwagę na brak kompetencji Beneficjentów, co prowadzi do nadmiernego kontaktowania się z pracownikami instytucji oraz trudności ze zrozumieniem procedur, pomimo zorganizowanych szkoleń.

Wnioski w kontekście kryteriów ewaluacji

- Osoby zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie RPO WL, zarówno ze strony IZ jak i IP II, mają dostęp do informacji i dokumentów niezbędnych do sprawnego realizacji zadań. Nieznaczące braki, mogą wynikać z wielu przyczyn, m.in.: z braku wewnętrznego systemu przekazywania informacji, braku spotkań roboczych, ale także z małego zaangażowania pracowników podnoszących ten problem, w poszukiwaniu informacji.
- Badanie wykazało mało sprawny system przepływu informacji poziomej i pionowej zarówno w obu instytucjach, jak i między instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie i wdrażanie RPO WL. Przejawia się to w:

- mało skutecznym porozumieniu między IZ a IP II, oddziałami i pracownikami,
 - braku spotkań i szkoleń wewnętrznych poprawiających proces komunikacji,
 - słabo działającym Lokalnym Systemie Informatycznym.
- Niski poziom zadowolenia z wzajemnej współpracy pomiędzy IZ a IP II, przejawiający się wzajemnymi animozjami względem siebie przez obie instytucje. Dotyczy to w szczególności, ze strony IZ wobec IP II:
- Niestaranność w przygotowaniu dokumentów oraz ich niska jakość;
 - Niezrozumienie procedur, co powoduje konieczność ich nieustannego doprecyzowywania;
 - Niski poziom współpracy roboczej;
 - Wysoki stopień biurokratyzacji i sformalizowania w kontaktach oraz komunikowaniu spraw;
 - Koncentracja na procedurach wdrożeniowych, przy jednoczesnym pominięciu kwestii planistycznych;
 - Brak elastycznych procedur dotyczących przepływu informacji odnośnie nowych, ważnych zadań, wytycznych,;
 - Brak systemu wymiany informacji pomiędzy oddziałami działającymi w instytucjach.

ze strony IP II wobec IZ:

- Niewłączanie LAWPA w proces konsultacji, podejmowania decyzji, wprowadzania zmian w RPO WL;
 - Brak systemu bieżącego wprowadzania zmian do programu SIMIK;
 - Niezadowolający poziom współpracy oraz przepływu informacji;
 - Niskie kompetencje urzędników oraz niewystarczające doświadczenie życiowe pracowników niższego szczebla;
 - Przedstawiciele IP II zwracają uwagę na relacje między pracownikami, w wyniku których dochodzi do eskalowania napięć, animozji, wyszukiwania „słabych punktów przeciwnika”. Negatywna postawa przedstawicieli IZ wobec pracowników podległej instytucji oraz wykonywanych przez nich zadań, powodują niepotrzebne wydłużanie terminów udzielania odpowiedzi, czy realizacji celów. Ponadto, świadomość funkcjonowania jako Instytucja Zarządzająca wpływa na stosunek do innych, zachowanie dystansu wobec innych, jakość i rodzaj współpracy oraz niskie zaangażowanie w wykonywanie zadania, jak również identyfikację z określoną instytucją.
- W systemie zarządzania IZ/IP II istnieje wiele mankamentów w komunikacji poziomej w obu instytucjach. Pracownicy dostrzegając je, proponują wprowadzenie modyfikacji sposobów komunikacji wewnętrznej, które kadra kierownicza winna rozważyć w procesie zarządzania jednostkami i poszczególnymi komórkami organizacyjnymi.
- Przeprowadzona ewaluacja wykazała brak wypracowanego systemu wymiany dokumentów między jednostkami/siedzibami urzędu. Pracownicy są zmuszeni do osobistego dostarczania dokumentów do siedzib Urzędu, zlokalizowanych w różnych częściach miasta. Taka sytuacja skutkuje tym, że pracownicy odkładają wykonywanie bieżących obowiązków po to, aby „zbierać podpisy na dokumentach” w głównej siedzibie Urzędu.
- Biorąc pod uwagę najbardziej użyteczne kanały przepływu informacji (poczta elektroniczna, robocze spotkania między pracownikami oraz między kierownictwem i pracownikami) należy zadbać o ich stosowanie w szerszym niż dotychczas zakresie i podnoszenie ich jakości. Korespondencję listowną oraz oficjalną wymianę dokumentów ograniczyć do niezbędnego minimum.

5. Ocena zasobów materialnych i niematerialnych w odniesieniu do funkcji i zadań realizowanych przez instytucje wchodzące w skład systemu zarządzania i wdrażania RPO WL

Przejęcie przez Zarząd Województwa funkcji Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym, wiąże się ze zwiększeniem ilości zadań w zakresie programowania, wdrażania i koordynacji programu, procesu oceny i wyboru projektów, monitorowania, kontroli i obsługi finansowej oraz informacji i promocji programu. Jest to związane z koniecznością stworzenia wyspecjalizowanych stanowisk pracy we wszystkich instytucjach i komórkach zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie Programu.

Dlatego też instytucjom uczestniczącym we wdrażaniu RPO WL niezbędne jest wsparcie w zakresie zatrudnienia odpowiednio wykwalifikowanego personelu, ciągłego podnoszenia kwalifikacji pracowników, zapewnienia odpowiednich warunków technicznych i wyposażenia jednostek w niezbędny sprzęt (szczególnie komputerowy), organizacji i obsługi struktur zarządzających i wdrażających RPO, a także wsparcie dla działań informacyjnych i promocyjnych.

Zakres wsparcia procesu wdrażania RPO WL obejmuje:

- zatrudnienie personelu zaangażowanego w realizację Programu,
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych personelu zaangażowanego w realizację Programu,
- podnoszenie motywacji pracowników zaangażowanych w proces programowania i wdrażania Programu,
- organizację i obsługę procesu naboru, selekcji, oceny i wyboru projektów,
- wsparcie procesu kontroli realizacji projektów oraz systemu monitorowania projektów i Programu,
- ewaluację Programu,
- stworzenie, utrzymanie i rozwój lokalnego systemu informatycznego monitoringu i kontroli, który będzie kompatybilny z Krajowym Systemem Informatycznym na okres 2007-2013 (SIMIK 07-13),
- zakup sprzętu komputerowego wraz z niezbędnym oprogramowaniem oraz sprzętu biurowego, wyposażenia i materiałów na potrzeby realizacji RPO oraz przygotowania kolejnego Programu,
- szkolenia dla Beneficjentów (m.in. w zakresie zamówień publicznych i pomocy publicznej),
- obsługę Komitetu Monitorującego RPO WL,
- zapewnienie właściwych warunków technicznych niezbędnych do realizacji RPO WL i przygotowania kolejnego programu,
- inne koszty niezbędne do prawidłowego zarządzania i wdrażania programu oraz przygotowania kolejnego programu.⁷

W obszarze zasobów materialnych i niematerialnych analizie poddano z jednej strony ocenę ich dostępności, z drugiej zaś wszelkiego rodzaju bariery, które utrudniają sprawne zarządzanie i wdrażanie Programu. Na zasoby te składają się: sprzęt, wyposażenie, narzędzia ICT wraz z oprogramowaniem, zaopatrzenie w materiały biurowe, środki transportu, warunki lokalowe.

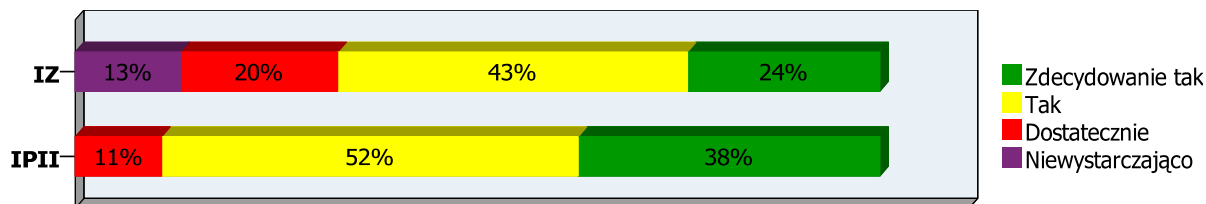
⁷ RPO WL 2007-2013, s.113-114 (159-160)

Zapewnienie tych zasobów wymaga szczegółowych procedur postępowania w sytuacji, gdy pracownicy nie dysponują odpowiednimi środkami, niezbędnymi do realizacji powierzonych im zadań.

Na zasoby niezbędne do efektywnego i skutecznego zarządzania i wdrażania Programu składają się także zasoby ludzkie. Te zostały szczegółowo opisane w rozdziale IV.3 niniejszego raportu.

Podczas badania, w pierwszej kolejności zapytano pracowników o stan zapewnienia narzędzi i środków do należytego wykonywania obowiązków. Wyniki oceny w tym obszarze prezentujemy na wykresie 31.

Wykres 31. Czy ma Pan/Pani zapewnione odpowiednie narzędzia i środki (sprzęt, wyposażenie, narzędzia ICT, materiały biurowe, itp.) do należytego wykonywania zadań?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Analizując powyższe wyniki przyznać należy, że w zasadzie pracownicy mają zapewnione niezbędne środki materialne i niematerialne do wykonywania swoich obowiązków w ramach RPO WL. Więcej braków postrzegają pracownicy IZ, gdyż $\frac{1}{3}$ badanych wskazuje na dostateczne i niewystarczające zapewnienie, gdzie w IP II tylko 11% badanych.

Problemy zidentyfikowane przez badanych w obszarze zasobów materialnych i niematerialnych:

Warunki sprzętowe:

- Najdotkliwszy z problemów to brak samochodów dla zespołów kontrolnych, które są zobowiązane skontrolować każdy z projektów w miejscu jego realizacji:

„Projektów jest ogromna ilość, każdy z tych projektów powinien być skontrolowany na miejscu. To są zespoły kontrolne, które sprawdzają dokumenty, stan realizacji inwestycji i w trakcie i po zakończeniu projektu. Przynajmniej 2 samochody, nie to że są nam potrzebne – one są niezbędne!!!. Inaczej nie będziemy wiedzieć czy to, za co płacimy zostało wykonane a to jest wymóg niezbędny, jeżeli chodzi o realizację Programu.”

- Niewystarczająca ilość materiałów biurowych i materiały kiepskiej jakości;
- Brak na czas tonerów, tuszy do drukarek i innego drobnego sprzętu biurowego (niszczarki dokumentów, kalkulatory), spowodowane przedłużającymi się w nieskończoność procedurami zamówień publicznych;
- Awaryjność sprzętu drukarek kserokopiarek, dużo formalności w sytuacji potrzeby serwisu sprzętu. Utrudniony kontakt z informatykami w przypadku awarii sprzętu;
- Ograniczona przestrzeń do samodzielnego instalowania oprogramowania, bez konieczności ingerencji administratora, co pozwoliłoby na większą personalizację ustawień komputera i usprawnienie pracy (w przypadku IP II).

Warunki lokalowe/lokalizacja

- Brak odpowiednich pomieszczeń do archiwizowania i przechowywania różnych materiałów:
„Mieliliśmy mieć magazyn na nasze materiały, których mamy dużo, a okazało się, że mamy niskie pomieszczenie i w dodatku jest w nim wilgoć. Część materiałów zamokła i musieliśmy wszystko przetranszować i okazało się, że tego magazynu nie ma.”
- Duża odległość od głównej siedziby UWML, co bardzo utrudnia kontakt;
- Brak systemu klimatyzacji (w szczególności dotyczy to budynku IZ), co w okresie letnim skutkuje obniżeniem komfortu pracy.

Wnioski w kontekście kryteriów ewaluacji.

- Analizując obszar środków materialnych i niematerialnych niezbędnych do wykonywania zadań można zauważyć, że tak zwane „braki czy niedostatki” dotyczą sprzętu komputerowego (niedostosowanie oprogramowania do wykonywanych zadań, awaryjności systemu oraz utrudnionego kontaktu z informatykami), artykułów biurowych, pomieszczenia do przechowywania materiałów, czy też samochodu służbowego przeznaczonego do wyjazdów na kontrole realizacji projektów. Nie załatwienie powyższych problemów może być przyczyną opóźnień w realizacji zadań, a tym samym zmniejszenia skuteczności i efektywności we wdrażaniu Programu.

6. Ocena systemu przepływów finansowych w ramach RPO WL

Zgodnie z art. 35 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Minister Rozwoju Regionalnego certyfikuje Komisji Europejskiej prawidłowość poniesienia wydatków w ramach programów operacyjnych.

Institucja Certyfikująca, to komórka organizacyjna utworzona zarządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialna za certyfikację wydatków ponoszonych w ramach EFRR/EFS/FS, która w zakresie realizowanych zadań jest komórką niezależną od komórek wykonujących funkcje instytucji zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi, wchodzących w skład odrębnych pionów podległych innym Członkom Kierownictwa Ministerstwa.

Institucja Certyfikująca programu operacyjnego odpowiada m.in. za:

- opracowanie i przedłożenie Komisji poświadczonych deklaracji wydatków i wniosków o płatność;
- zapewnienie, do celów poświadczenia, że otrzymała od instytucji zarządzającej odpowiednie informacje na temat procedur i weryfikacji prowadzonych w związku z wydatkami zawartymi w deklaracjach wydatków;
- uwzględnianie, do celów poświadczenia, wyników wszystkich audytów przeprowadzanych przez instytucję audytową lub na jej odpowiedzialność;
- utrzymywanie w formie elektronicznej zapisów księgowych dotyczących wydatków zadeklarowanych Komisji.

W ramach Regionalnych Programów Operacyjnych Institucja Certyfikująca deleguje część swoich zadań w zakresie certyfikacji do Urzędów Wojewódzkich pełniących rolę tzw. Instytucji Pośredniczących w Certyfikacji, przy zachowaniu przez Instytucję Certyfikującą w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego odpowiedzialności za delegowane zadania, zgodnie z art. 59 ust 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

Powierzenie wykonywania części zadań Instytucji Certyfikującej do Instytucji Pośredniczącej w certyfikacji następuje, zgodnie z art. 12 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006, poprzez zawarcie przez Instytucję Certyfikującą pisemnego porozumienia z Wojewodą. Porozumienie to określa zakres powierzanych zadań oraz obowiązki instytucji, do których zadania są delegowane. Wojewodowie, do których delegowane są zadania Instytucji Certyfikującej pełnią funkcję Instytucji Pośredniczących w certyfikacji.

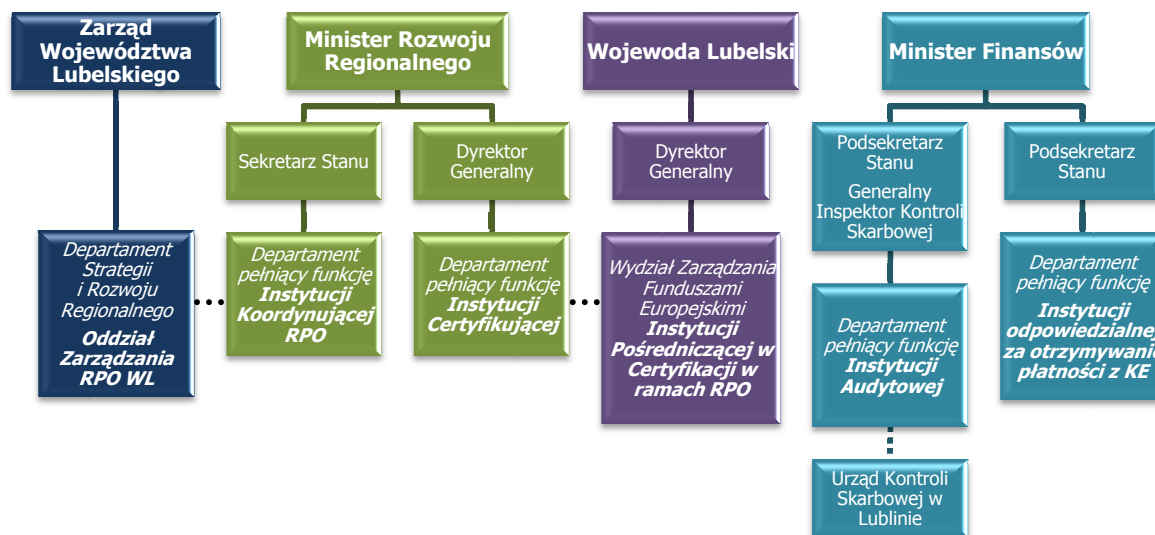
Do zadań, które podlegają delegacji w zakresie certyfikacji do danego Wojewody należy m.in.:

- Otrzymywanie oraz weryfikacja pod względem formalnym i rachunkowym otrzymywanego od Instytucji Zarządzającej poświadczenia wydatków oraz wniosku o płatność okresową/końcową dla regionalnego programu operacyjnego;
- Poświadczanie przed Instytucją Certyfikującą wydatków dla regionalnego programu operacyjnego, wykazanych przez instytucję zarządzającą w poświadczonym przez nią wniosku o płatność okresową/końcową.



Instytucją odpowiedzialną za otrzymywanie płatności dokonywanych przez KE jest Ministerstwo Finansów. Zgodnie z regulaminem pracy Ministerstwa Finansów obsługą rachunków bankowych, na które będą dokonywane płatności ze środków wspólnotowych zajmuje się obecnie Departament Instytucji Płatniczej. Środki przekazywane przez Komisję Europejską jako zaliczki oraz płatności okresowe i płatność końcowa zostaną włączone do budżetu państwa jako jego dochody.

Schemat 3. Schemat organizacyjny wskazujący relacje między IZ, IC, IA i instytucją odpowiedzialną za otrzymywanie płatności z KE.



Źródło: Na podstawie: RPO WL 2007-2013, s.129 (175) oraz 159 (205)

Przepływy finansowe

Komisja Europejska przekazuje Polsce m. in. Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w formie płatności zaliczkowych, płatności okresowych i płatności salda końcowego, które wpływają na wyodrębnione rachunki bankowe, prowadzone w Euro i zarządzane przez Ministra Finansów. Po przewalutowaniu na złote, środki te przekazywane są na podstawie decyzji Ministra Finansów na centralny rachunek budżetu państwa i stanowią dochód budżetu państwa. Podstawą wyliczenia przez Komisję Europejską wysokości refundacji są dane zawarte w tabelach finansowych programu operacyjnego dla każdej osi priorytetowej. Środki na sfinansowanie projektów realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe oraz samorządowe jednostki budżetowe ujęte są w planach finansowych tychże jednostek lub w rezerwie celowej budżetu państwa.

Samorząd Województwa otrzymuje środki na realizację RPO WL w formie dotacji rozwojowej, która stanowi dochód Samorządu Województwa. Udzielana jest ona corocznie do 2015 roku raz w ciągu roku budżetowego na podstawie pisemnego wniosku o udzielenie dotacji, zawierającego zapotrzebowanie na środki na dany rok oraz harmonogram wydatkowania wnioskowanych środków w poszczególnych kwartałach danego roku. Kwota wnioskowanych środków określana jest przez IZ RPO WL.

Dotacja rozwojowa przekazywana jest Instytucji Zarządzającej w kwartalnych transzach na właściwy rachunek bankowy, które w uzasadnionych przypadkach na wniosek IZ RPO WL mogą być przekazywane częściej, w przypadku wystąpienia zagrożenia utraty przez IZ płynności finansowej.

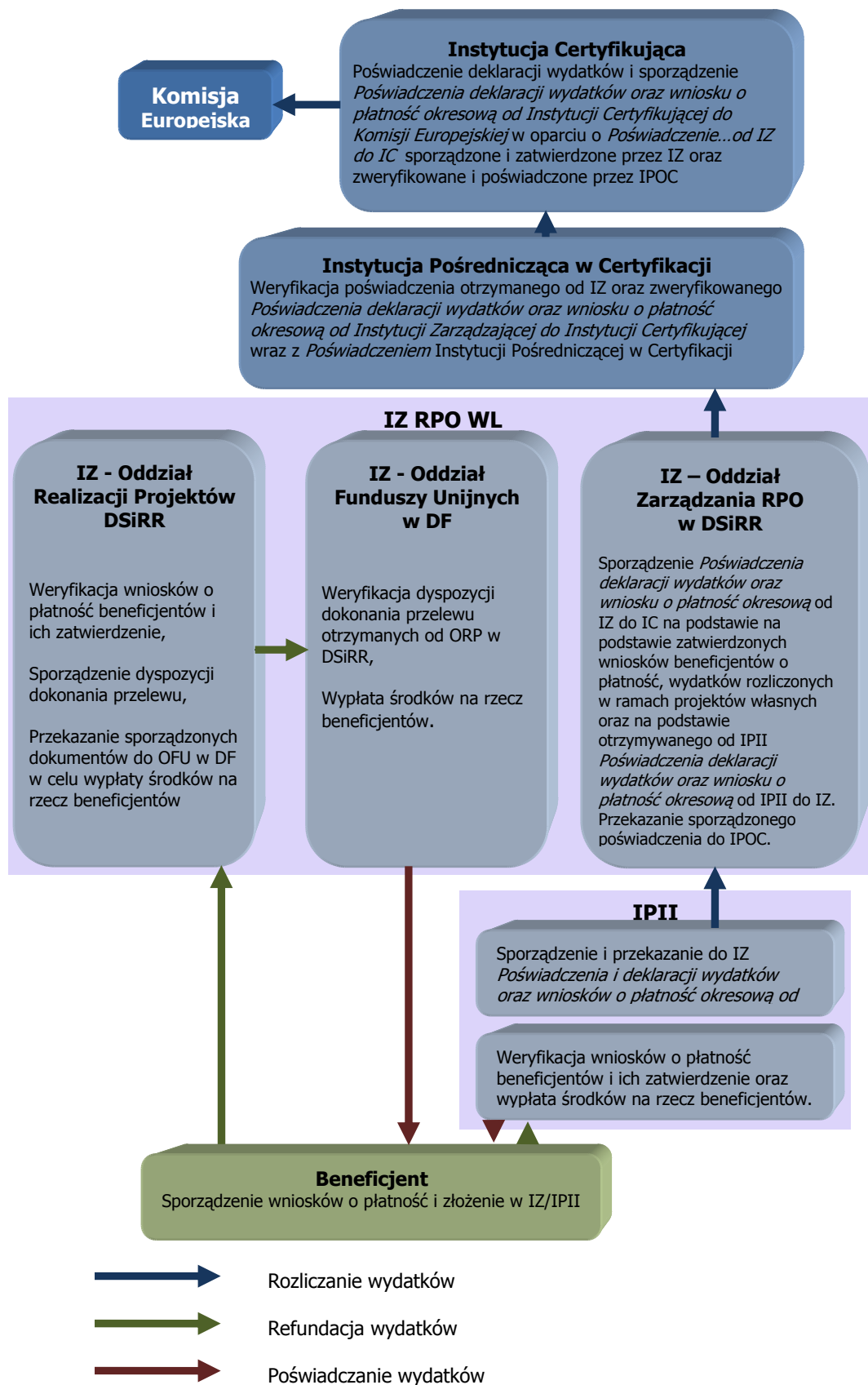
Dotacje rozwojowe na rzecz Beneficjentów udzielane są i przekazywane w formie refundacji poniesionych wydatków przez IZ oraz IP II na podstawie podpisanej umowy lub decyzji o dofinansowanie projektu oraz wniosku Beneficjenta o płatność. Instytucja Zarządzająca realizuje płatności i ponosi wydatki w ramach RPO WL z wyodrębnionych do obsługi programu rachunków bankowych wskazanych we wniosku o udzielenie dotacji rozwojowej.

IP II informowana jest w formie pisemnej i elektronicznej o wielkości dostępnych środków przez OZ RPO w DSiRR, która otrzymuje informacje od DF-OFU o wpływie transzy środków dotacji rozwojowej na rachunek główny RPO WL. W terminie do 20 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, na który są ustalone planowane wydatki, IP II przedkłada do DSiRR pisemne zapotrzebowanie na środki finansowe na dany miesiąc. Pieniądze przekazywane są do IP II do 5 dnia miesiąca, na który złożony został wniosek, pod warunkiem, iż został on złożony najpóźniej do 30 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, na który ma być dokonane zasilenie.

Beneficjenci Osi Priorytetowych III-VIII pierwszy wniosek o płatność składają w terminie nie późniejszym niż trzy miesiące od daty podpisania umowy. Kolejne wnioski składane są nie częściej niż raz w miesiącu, ale nie rzadziej niż raz na 3 miesiące licząc od daty złożenia poprzedniego wniosku o płatność. Beneficjenci IX Osi Priorytetowej składają wnioski o płatność, co najmniej raz na 3 miesiące. Wniosek o płatność końcową Beneficjent składa w terminie 60 dni kalendarzowych od momentu finansowego zakończenia realizacji projektu (stanowi on datę poniesienia ostatniego wydatku w projekcie), ale nie później niż 60 dni od daty finansowego zakończenia realizacji projektu wskazanej w umowie. Wniosek służący rozliczeniu pobranej zaliczki Beneficjent składa do DSiRR w terminie 10 dni roboczych od dnia otrzymania zaliczki, która jest mu przekazywana na podstawie złożonego i pozytywnie zweryfikowanego wniosku o płatność zaliczkową.

Refundacja wniosków na rzecz Beneficjentów dokonywana jest przez IZ oraz IP II. W ramach IZ płatności dokonywane są przez Oddział Funduszy Unijnych (RPO WL) w Departamencie Finansów UMWL na podstawie zweryfikowanych i zatwierdzonych wniosków Beneficjentów o płatność. W ramach IP II płatności dokonywane są przez Oddział Finansowy w LAWP w oparciu o zatwierdzone i zweryfikowane wnioski Beneficjentów o płatność.

Schemat 4. Weryfikacja i zatwierdzanie wniosków o płatności, dokonywanie i księgowanie płatności na rzecz Beneficjentów oraz poświadczanie deklaracji wydatków.



Źródło: Na podstawie: Opis Systemu Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013; pkt 2.2.5

W Instrukcji Wykonawczej IZ RPO WL na lata 2007-2013 zawarte są szczegółowe zadania w zakresie zarządzania finansowego i związanego z nim systemu przepływów.

Do zadań IZ RPO w zakresie finansowania należy:

- Wybór projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego,
- Określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków,
- Określenie poziomu dofinansowania projektu,
- Zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego,
- Dokonywanie płatności na rzecz Beneficjentów,
- Odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi.

Zadania w zakresie zarządzania finansowego podejmowane przez pracowników DSiRR (4 osoby) i DF (5 osób) w celu realizacji RPO WL:

- Planowanie dotacji rozwojowej oraz wnioskowanie o jej przyznanie,
- Wnioskowanie o uruchomienie kolejnej transzy,
- Weryfikacja okresowych poświadczeń wydatków sporządzonych przez IP II, a także wniosków Beneficjentów o płatność,
- Sporządzenie okresowych poświadczeń wydatków do Instytucji Pośredniczącej w Certyfikacji,
- Dokonywanie płatności na rzecz Beneficjentów,
- Prowadzenie dokumentacji zdarzeń gospodarczych, sporządzanie i korygowanie dowodów księgowych, kontrola formalno-rachunkowa dowodów księgowych,
- Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej, archiwizacja dowodów księgowych,
- Prowadzenie rejestru dłużników.

Wśród zadań Oddziału Finansowego w LAWP (3 osoby) należy wymienić w szczególności:

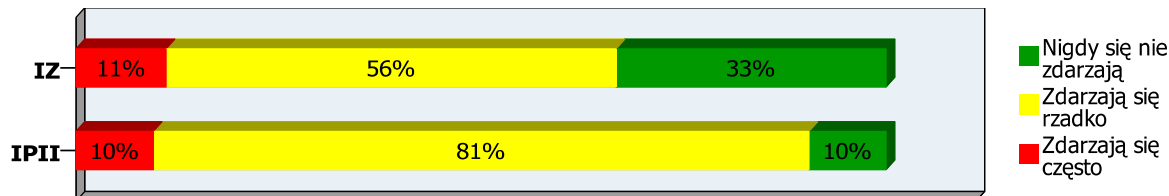
- Realizację planu finansowego poprzez podział środków budżetowych, ich wydatkowanie oraz analizę finansową ich wykorzystania,
- Prowadzenie rachunkowości oraz sprawozdawczości w zakresie prowadzonych spraw,
- Prowadzenie obsługi kasowej, przyjmowanie i przechowywanie zabezpieczeń prawidłowości realizacji zadań w ramach I i II Osi Priorytetowej,
- Wykonywanie obsługi finansowo-księgowej w zakresie RPO, która obejmuje: sporządzanie i występowanie z wnioskiem o przekazanie III i IV transzy dotacji rozwojowej oraz złożenie wniosku o ich rozliczenie; sporządzanie i występowanie z wnioskiem o rozliczenie środków, które nie wygasną z upływem roku; przekazywanie płatności na rzecz Beneficjentów w ramach I i II Osi Priorytetowej; weryfikacja poświadczenia i deklaracji wydatków od IPII do IZ; sporządzanie wniosków o płatność w ramach IX Osi Priorytetowej.

Jak w praktyce funkcjonuje system przepływów finansowych? Zapytano o to rozmówców podczas badań jakościowych, w szczególności przedstawiciele Departamentu Finansowego i kadrę kierowniczą obu instytucji. Ponadto swoją opinię wyrazili pracownicy w badaniu CAWI. Na pytanie „Czy występują opóźnienia w przekazie środków finansowych pomiędzy instytucjami wynikające z konstrukcji systemu przepływów finansowych?” odpowiedziało 46 pracowników IZ oraz 52 pracowników IPII. Część respondentów stwierdziła, że nie ma informacji w kwestii przepływów finansowych pomiędzy



instytucjami (61% w IZ i 60% w IPII spośród pracowników, którzy udzielili odpowiedzi na tak zadane pytanie), pozostali ocenili opóźnienia w przekazie środków finansowych pomiędzy instytucjami w skali: „Nigdy się nie zdarzają”, „Zdarzają się rzadko”, „Zdarzają się często”. Zestawienie odpowiedzi prezentujemy na wykresie 32.

Wykres 32. Czy występują opóźnienia w przekazie środków finansowych **pomiędzy instytucjami** wynikające z konstrukcji systemu przepływów finansowych?

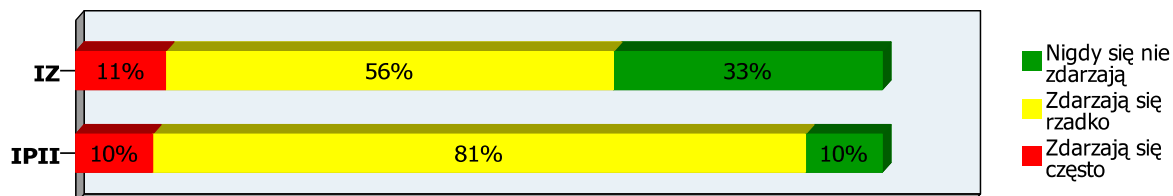


Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

Wyniki opinii pracowników wskazują, że większe opóźnienia w przekazie środków między IZ a IP II nie występują. Na ogół jeśli zdarzają się, nie są one zbyt częste.

Kolejne pytanie, jakie zostało zadane pracownikom w badaniu CAWI, dotyczyło wyrażenia opinii na temat przekazu środków finansowych dla Beneficjentów. W tym zakresie sytuacja wygląda jeszcze lepiej niż w przekazie środków między instytucjami. Ocenę tego stanu przedstawiamy na wykresie 33. Podobnie jak w przypadku pytania poprzedniego, tak i w tej sytuacji wykres prezentuje opinie tych pracowników, którzy odpowiedzieli na tak zadane pytanie i zdecydowali się ocenić ewentualne opóźnienia (nie wybrali kategorii „Nie mam informacji w tej kwestii”). W przypadku IZ było to 17 osób zaś w IPII 21 osób, czyli odpowiednio 37% i 41% respondentów, którzy udzielili odpowiedzi na tak zadane pytanie.

Wykres 33. Czy występują opóźnienia w przekazie płatności **dla Beneficjentów** wynikające z konstrukcji systemu przepływów finansowych?



Źródło: badanie własne, ankieta CAWI

W obszarze przepływów finansowych zdarzają się opóźnienia w przekazie środków finansowych pomiędzy instytucjami oraz płatności dla Beneficjentów. Warto zauważyć, że w obu przypadkach procent odpowiedzi wśród przedstawicieli IZ różni się od tych, którzy reprezentują IP2 i wynosi odpowiednio: IZ (56%) – IP2 (81%); IZ (53%)-IP2 (95%).

Największy problem zasygnalizowany przez przedstawicieli obu instytucji wynika z **nowej ustawy o finansach publicznych**, która będzie obowiązywać od pierwszego stycznia 2010 roku.

- Zmiana systemu przepływów finansowych w ramach nowej ustawy polegać będzie przede wszystkim na wyznaczeniu centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla Beneficjentów programów. Z dniem 1 stycznia 2010 r. Bank Gospodarstwa Krajowego przejmie funkcję dokonywania płatności wynikających z umów oraz decyzji o dofinansowanie zawartych lub wydanych przed tą datą, za wyjątkiem wydatków dokonywanych w ramach projektów pomocy technicznej oraz programów transgranicznych. Zamysłem takiego

rozwiązania w obszarze systemu płatności było wyeliminowanie trudności związanych z przekazywaniem i rozliczaniem dotacji, w szczególności na przełomie roku budżetowego.

- Kolejnym krokiem ku uproszczeniu przepływów finansowych ma być przydzielenie BGK jedynie funkcji płatnika, nie zaś kolejnego podmiotu dokonującego kontroli w ramach realizowanych projektów. Pozwoli to na uniknięcie dublowania się kompetencji kontrolnych w tym obszarze⁸.
- Zmiana ustawy o finansach publicznych stanowi jednak wyzwanie dla instytucji zarządzających i wdrażających RPO, ponieważ wymaga wprowadzenia kolejnych zmian do funkcjonującego systemu i programu, których efekty trudne są do przewidzenia. Niesie z sobą zagrożenia związane m.in. z terminowym wywiązywaniem się z zobowiązań IZ oraz IP II wobec Beneficjentów:

„Generalnie na spotkaniach w MRR wszyscy mówią, że przynajmniej pierwszy kwartał, a może nawet pierwsze pół roku to będzie ogromny zastój w wydatkowaniu środków, że jest to co najmniej przerażające.”

„Obawiamy się, że na początku 2010 roku opóźnienia w przekazywaniu środków Beneficjentom mogą mieć miejsce. Mimo tego, że Beneficjenci złożą do nas wnioski pod koniec tego roku lub na początku przyszłego, to płatność środków nastąpi dopiero w kolejnym kwartale. Ministerstwo i Bank Gospodarstwa Krajowego mówią jednym głosem, że pieniądze powinny ruszyć już od pierwszego stycznia, natomiast patrząc na aktualny stan prawny – brak rozporządzeń i wszystkich innych rzeczy, obawiamy się, że te głosy są zbyt optymistyczne. Przy realnym założeniu będzie to drugi kwartał przyszłego roku.”

„O ile u nas każda dyspozycja szła terminowo, zaraz następnego dnia jak dotarła do Departamentu Finansów była realizowana, tak w przyszłości wg założeń dyspozycje będą zbierane założymy od 1 do 7 dnia miesiąca i 8 dnia minister finansów będzie zasiliał konto BGK, z tego konta BGK będzie dokonywał wypłat. Więc jeśli dyspozycja wpłynie do BGK 1 dnia miesiąca to zostanie zrealizowana najwcześniej 8 dnia a w obecnym systemie, jeśli 1 wpływała dyspozycja to 2 był robiony przelew.”

- Na obecną chwilę ustawa jest niedopracowana pod względem przepisów wykonawczych (rozporządzeń), co może skutkować opóźnieniem w przekazywaniu środków:

„Są problemy – brakuje 8 rozporządzeń dotyczących pomocy publicznej, nie będziemy mogli ruszyć z konkursami.”

- Wymaga dodatkowych zasobów kadrowych ze względu na skomplikowane procedury oraz system przekazywania środków podlegający regułom wspólnotowym oraz krajowym wynikającym z Kontraktu Wojewódzkiego.

Innym problemem jest Aneks do Kontraktu Wojewódzkiego, który uzależnia dotację rozwojową od certyfikacji środków (czasowy - podpisany we wrześniu 2009 r. i trwa do końca grudnia 2009).

Wnioski w kontekście kryteriów ewaluacji

- W dotychczasowym systemie przepływów finansowych nie występują większe problemy w przekazywaniu środków finansowych, zarówno pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie i wdrażanie RPO WL jak między tymi instytucjami a Beneficjentami. System ten zapewnia skuteczną realizację działań, od strony organizacyjnej jest adekwatny do potrzeb a system kontroli środków zapewnia ich efektywne wydatkowanie.

⁸ J. Zieliński, *Analiza merytoryczna nowej ustawy o finansach publicznych. (w:) Stanowisko BCC, Business Center Club, Warszawa, 23 listopada 2009 r., s. 7-8.*



Bardzo dużo niepokoju od nowego 2010 roku niesie za sobą zmiana ustawy o finansach publicznych, która totalnie zmienia cały system przepływów finansowych. Stanowi wyzwanie, ponieważ wymaga wprowadzenia kolejnych zmian do funkcjonującego systemu i programu, których efekty trudne są do przewidzenia. Niesie z sobą zagrożenia związane m.in. z terminowym wywiązywaniem się z zobowiązań IZ oraz IP II wobec Beneficjentów. Jest niedopracowana pod względem przepisów wykonawczych (rozporządzeń) – spowoduje opóźnienia w przekazywaniu środków. Wymaga dodatkowych zasobów kadrowych ze względu na skomplikowane procedury oraz system przekazywania środków.

- W DSiRR przepływami finansowymi na poziomie MRR – IZ zajmują się 4 osoby. Na tym poziomie funkcjonowanie systemu przepływów finansowych nie generuje problemów wpływających na sprawne wykonywanie zadań. Jednakże w opinii przedstawicieli kadry zarządzającej DSiRR, liczba osób obecnie obsługujących system jest niewystarczająca, z powodu jego dużej złożoności.

PROGRAM
REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCIWOJEWÓDZTWO
LUBELSKIEUNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO

III. Wnioski i rekomendacje

Lp.	Wniosek wynikający z badania (strona w raporcie)	Proponowana rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / Oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
1	Zbyt wolno postępują prace przy opracowywaniu, doskonaleniu i wdrażaniu Lokalnego Systemu Informatycznego. System ten w dotychczasowym stanie nie jest całkowicie poprawny i dopracowany, przez co jest mało użyteczny dla potrzeb zarządzania i wdrażania. Jest już możliwe gromadzenie pewnych danych w systemie, lecz w zakresie przetwarzania zgromadzonych informacji, generowania niezbędnych raportów, czy realizacji projektów - LSI jeszcze nie działa. Podobne utrudnienia sprawia Beneficjentom korzystającym z jego pośrednictwem z generatorów wniosków: aplikacyjnego i o płatność. (str. 34-36)	Należy przyspieszyć prace nad dopracowaniem i szybszym wdrożeniem pełnej wersji LSI tak aby możliwe było gromadzenie niezbędnych danych opisujących realizację RPO WL. Dane te posłużą generowaniu raportów na dalszym etapie, w oparciu o dowolnie wybrane kryteria. Z uwagi na wyodrębnienie organizacyjne Programu, system ten winien pracować niezależnie od innych uwarunkowań urzędu.	<ul style="list-style-type: none"> Podporządkować osoby administrujące system dla potrzeb RPO WL kierownictwu DSiRR. Włączyć twórcę i administratora systemu informatycznego LAWP, który funkcjonował bez zastrzeżeń, do procesu doskonalenia i wdrażania LSI w UMWL. 	Drugi kwartał 2010 roku	Zarząd Województwa, DSiRR, Departament odpowiedzialny za administrowanie systemem informatycznym w UMWL z uwzględnieniem Oddziału Informatyki	<ul style="list-style-type: none"> Sprawnie działający system informatyczny, wspomagający zarządzanie i wdrażanie RPO WL we wszystkich obszarach. Sprawnie działające generatory wniosków: aplikacyjny i o płatność. Łatwe i funkcjonalne generowanie z systemu wszelkich niezbędnych informacji. Poprawa jakości pracy
2	„Wąskim gardłem” w systemie wdrażania RPO WL przez DSiRR, jest brak wydzielonej komórki do zapewnienia sprawnego przebiegu postępowań związanych z zamówieniami publicznymi. Funkcjonujący obecnie w UMWL	<ul style="list-style-type: none"> Należy usprawnić system udzielania zamówień publicznych w UMWL, aby zapewnić sprawne i szybkie postępowanie realizacji niezbędnych zamówień, gwarantujących skuteczne i efektywne zarządzanie i wdrażanie 	<ul style="list-style-type: none"> Znaleźć rozwiązanie prawne do usprawnienia systemu. Rozważyć możliwość dokonywania przeprowadzania postępowania 	Pierwszy kwartał 2010 roku	Zarząd Województwa, Departament Organizacyjno-Prawny UMWL	<ul style="list-style-type: none"> Sprawnie działający system, terminowe realizowane zamówień w niezbędne materiały i usługi. Terminowe i sprawne wykonywanie zadań

Lp.	Wniosek wynikający z badania (strona w raporcie)	Proponowana rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / Oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
	system jest niesprawny, powoduje bardzo duże utrudnienia w terminowości potrzebnych zamówień. Przyjęte rozwiązanie dezorganizuje pracę w Departamencie. (str. 48)	Programu.	bezpośrednio przez DSiRR lub wyodrębnienia sekcji dotyczącej tylko obsługi RPO WL w ramach jednostki UMWL zajmującej się zamówieniami publicznymi.			w ramach RPO WL przez pracowników. • Poprawa atmosfery i jakości pracy
3	Zbyt szczegółowe, mało czytelne i sztywne procedury, zwłaszcza dla Beneficjentów aplikujących o środki z RPO WL. Częstotliwość wprowadzanych i zmian powoduje konieczność licznych konsultacji i interpretacji, co bardzo absorbuje pracowników i utrudnia wykonywanie obowiązków służbowych. (str.43-47)	<ul style="list-style-type: none"> • Zadać o rzadsze, ale bardziej kompleksowe dokonywanie zmian w procedurach. • Z większą starannością należy zadbać o jakość procedur na etapie ich opracowywania i dokonywania zmian. W ich opracowaniu należy posługiwać się językiem bardziej zrozumiałym dla Beneficjentów. • Większa ilość szkoleń i spotkań warsztatowych, poświęconych wyjaśnieniom kwestii proceduralnych. • Rozważyć opracowanie „Podręcznika dla Beneficjentów”, napisanego językiem praktycznym i zrozumiałym. Podręcznik ten winien obejmować zagadnienia niezbędne do prawidłowego opracowania projektu, zasad jego realizacji i rozliczania. • Dokonać ewaluacji szkoleń przeprowadzonych przez IZ i IPII, celem lepszego ich dostosowania dla potrzeb Beneficjentów. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lobbowanie w organach centralnych o lepszą jakość aktów prawnych i wytycznych powodujących częste zmiany w dokumentach regionalnych. 2. Praca w mieszanych grupach roboczych składających się z pracowników IZ/IPII, do opracowywania bądź dokonywania zmian w procedurach . 3. Prowadzenie szkoleń i warsztatów dla beneficjentów. 4. Opracowanie podręcznika dla beneficjentów 	Pierwszy kwartał 2010 roku	<p>Rek.1. Zarząd Województwa, Rek. 2-4. Kierownictwo IZ i IP II, Rek. 3. Podmioty szkoleniowe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Lepsza jakość procedur. • Rzadsze zmiany procedur, więcej czasu na prowadzenie spraw bieżących. • Ułatwienie aplikowania o środki przez Beneficjentów. • Lepsza jakość dokumentów aplikacyjnych i rozliczeniowych.





PROGRAM
REGIONALNY
NARODOWY FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



WOJEWÓDZTWO
LUBELSKIE



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO

Lp.	Wniosek wynikający z badania (strona w raporcie)	Proponowana rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / Oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
4	System nadzoru zewnętrznego wiąże się z przeprowadzaniem różnego rodzaju kontroli. Każda kontrola dezorganizuje pracę. Ich częstotliwość powoduje znaczne opóźnienia w realizacji zadań. Pracownicy są zmuszeni do odkładania bieżących spraw ponieważ zajmują się przygotowaniem dokumentacji do kontroli. Kontrole mają miejsce średnio raz w miesiącu. Zdarzają się sytuacje, że kontrole nakładają się na siebie. W opinii pracowników, wcześniejsza informacja o planowanej kontroli może w znacznym stopniu usprawnić pracę. Informacja powinna zawierać opis sposobu przygotowania do kontroli. (str. 43)	Zmiana stylu przeprowadzania kontroli planowych przez zewnętrzne organy kontrolne. Informowanie podmiotu przewidzianego do kontroli o terminie i zakresie kontroli. Wcześniejsza informacja umożliwi właściwe przygotowanie dokumentów i zaplanowanie bieżących zadań.	<ul style="list-style-type: none"> Lobbowanie w organach centralnych, nadzorujących służby kontrolne o dokonanie zmian w systemach kontroli. Lobbowanie o zmianę podejścia do istoty kontroli, aby kontrolowany miał poczucie, że jest partnerem a nie petentem kontrolującego. 	Pierwszy kwartał 2010 roku	Zarząd Województwa, Kierownictwo IZ	<ul style="list-style-type: none"> Stworzenie bardziej przyjaznej atmosfery podczas kontroli, lepszy komfort pracy w instytucji kontrolowanej. Poprawa organizacji pracy podmiotów kontrolowanych i umożliwienie im wykonywania bieżących obowiązków w wyznaczonym czasie pracy.
5	W stosunku do zakresu wykonywanych obowiązków zarówno w IZ jak i w IP II istnieje deficyt kadrowy. Jest on bardziej dotkliwy w IP II niż w IZ, z uwagi na potrzebę obsługi dużej liczby wniosków i wnioskodawców realizujących projekty. (str.50-51, 59)	Należałoby dążyć do jak najszybszego zapewnienia docelowego stanu kadrowego, założonego w dokumencie <i>System Zarządzania i Kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007 – 2013</i> .	Przeprowadzenie postępowania rekrutacyjnego i zatrudnienie dodatkowych pracowników.	Osiągnięcie docelowego stanu zatrudnienia do końca 2010 roku	Zarząd Województwa, Kierownictwo IZ/IP II	Zapewnienie pełnej obsady kadrowej w IZ/IP II do wypełnienia wszystkich obowiązków. Odciążenie części pracowników z dodatkowych obowiązków
6	System weryfikacji osób, które zgłaszają się do pracy w UWML jest za bardzo skupiony na	Zweryfikować i zmienić zasady naboru pracowników w postępowaniu konkursowym.	Zmiana kryteriów naboru pracowników i sposobu postępowania	Pierwszy kwartał 2010 roku	Marszałek Województwa, Departament	Podniesienie jakości zatrudnianych pracowników.

Lp.	Wniosek wynikający z badania (strona w raporcie)	Proponowana rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / Oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
	<p>sprawdzeniu wiedzy, którą mają kandydaci, a zbyt mało na cechach osobowościowych, testach pozwalających określić praktyczne umiejętności i logikę myślenia kandydatów. (str.50, 59)</p>	<p>Nadać większą rangę sprawdzeniu umiejętności, logice myślenia, kreatywności i prowadzeniu testów osobowościowych.</p>	<p>konkursowego ujętych w regulaminie naboru na wolne stanowisko pracy.</p>		<p>Organizacyjno-Prawny (Oddział Kadr) z udziałem DSiRR</p>	
7	<p>Analiza wyników badania wykazała, że nie funkcjonuje płacowy system motywacyjny pracowników. Należy zwrócić uwagę, że jedną z podstawowych przyczyn fluktuacji kadr jest mało satysfakcjonująca wysokość wynagrodzeń. (str.50-51, 54-55)</p>	<p>Należy opracować i wdrożyć jasno sformułowany i czytelny dla wszystkich płacowy system motywacyjny (oparty na zasadzie premiowania zadaniowego) w obu instytucjach. Kolejnym krokiem powinno być, przeprowadzenie akcji informacyjnej wśród wszystkich pracowników.</p>	<p>Opracowanie i wdrożenie płacowego systemu motywacyjnego.</p>	<p>Pierwszy kwartał 2010 roku</p>	<p>Kierownictwo IZ i IP II, Zatwierdzenie przez Zarząd Województwa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Poprawa jakości pracy • Poprawa stanu wynagrodzenia pracowników. • Podniesienie motywacji do lepszej pracy. • Zmniejszenie rotacji kadr.
8	<p>Niski poziom zadowolenia z jakości wzajemnej współpracy pomiędzy IZ a IP II. (str.64-66)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Należy znaleźć konsensus co do punktów spornych wykazanych przez obie strony (rozdział IV.4 raportu końcowego z badania ewaluacyjnego). • Kształtować płaszczyznę partnerskiej współpracy obu jednostek. • Budowanie świadomości wśród pracowników obu instytucji dotyczącej realizacji wspólnego celu jakim jest wdrażanie RPO WL. • Organizować spotkania szkoleniowe przyczyniające się do wzajemnego poznania pracowników oraz poprawy atmosfery pracy. 	<ul style="list-style-type: none"> • Większa ilość spotkań roboczych kadry zarządzającej i kierowniczej, organizowanych w odpowiedzi na pojawiające się problemy. • Spotkania i wyjazdy szkoleniowe . 	<p>Uwaga horyzontalna: pierwsze wdrożenia od drugiego kwartału 2010 roku</p>	<p>Kierownictwo IZ, IP II</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Zwiększenie sprawności i efektywności zarządzania i wdrażania Programu. • Poprawa atmosfery pracy.





PROGRAM
REGIONALNY
NARODOWA STRATEGICZNA KADRY



WOJEWÓDZTWO
LUBELSKIE



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO

Lp.	Wniosek wynikający z badania (strona w raporcie)	Proponowana rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / Oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
9	Mało sprawny system przepływu informacji poziomej i pionowej, zarówno w obu instytucjach jak i między instytucjami zaangażowanymi w zarządzanie i wdrażanie RPO WL. (str. 61-69)	<ul style="list-style-type: none"> Przy współdziałaniu przedstawicieli obu instytucji należy wypracować, uzgodnić i stosować kanały umożliwiające skuteczny przepływ informacji. Oprócz oficjalnych kanałów przepływu informacji należy zwrócić większą uwagę na nieoficjalne kanały komunikacji, które w kwestiach roboczych okazują się bardzo skuteczne. Należy częściej organizować spotkania i szkolenia robocze i zadaniowe z udziałem kadry zarządzającej i pracowników niższego szczebla, w trakcie których osoby zainteresowane otrzymywałyby pakiet najważniejszych informacji, niezbędnych do podejmowania kolejnych zadań. Zmniejszyć podejście biurokratyczne w komunikowaniu się na rzecz bardziej partnerskiego. Zwrócić uwagę na poprawę kompetencji i umiejętności osób bezpośrednio odpowiedzialnych za przepływ informacji. Dopracować system obiegu dokumentacji w ramach jednostki i między jednostkami. Opracować wewnętrzną bazę danych dotyczącą opinii prawnych wydanych na zapytania poszczególnych oddziałów z dostępem dla wszystkich. 	<ul style="list-style-type: none"> Spotkania, szkolenia i warsztaty robocze w oddziałach i między oddziałami. Wprowadzić system wczesnego informowania o aktualizacjach, zmianach procedur oraz problemach zarówno kierowników jak i pracowników innych oddziałów. Dopracowanie systemu informatycznego obiegu informacji. Spotkania robocze i wspólne szkolenia. Opracowanie wewnętrznej bazy opinii prawnych w systemie informatycznym IZ/IPII. 	Pierwsza połowa 2010 roku	Kierownictwo IZ i IP II	<ul style="list-style-type: none"> Lepszy przepływ i dostęp do informacji wewnętrznej. Bardziej efektywne i sprawne wykonywanie obowiązków. Poprawa atmosfery i komfortu pracy. Bardziej sprawny obieg dokumentów.

Lp.	Wniosek wynikający z badania (strona w raporcie)	Proponowana rekomendacja	Propozycja sposobu realizacji rekomendacji	Proponowany termin realizacji rekomendacji	Adresat rekomendacji	Stan docelowy / Oczekiwany efekt wdrożenia rekomendacji
10	<p>Bark wypracowanego systemu wymiany dokumentów wewnątrz IZ, a także między IZ a IPII.</p> <p>Pracownicy muszą osobiście dostarczać dokumenty do zlokalizowanych w różnych częściach miasta siedzib Urzędu. Taka sytuacja skutkuje tym, że pracownicy muszą odrywać się od swoich bieżących obowiązków po to, aby podpisać dokumenty w głównej siedzibie Urzędu. (str.62, 71)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Dobrym rozwiązaniem wydaje się być utworzenie w strukturach IZ stanowiska kurierskiego, bądź zlecenie tego zadania podmiotowi zewnętrznemu. Zadaniem takiej osoby byłaby koordynacja przepływu poczty i różnego rodzaju dokumentacji pomiędzy siedzibami IZ. Osoba na tym stanowisku dwa razy dziennie odwiedzałaby wszystkie siedziby Urzędu i dbała o sprawny przepływ dokumentacji między nimi. 	<ul style="list-style-type: none"> Powołanie stanowiska kurierskiego. Wyposażenie pracownika odpowiedzialnego za przepływ dokumentacji w środek transportu. Przydzielenie „kurierowi” odpowiednich kompetencji, umożliwiających mu wykonywanie obowiązków. 	Pierwszy kwartał 2010 roku	Zarząd Województwa, Kierownictwo IZ	<ul style="list-style-type: none"> Terminowość załatwiania spraw. Bardziej sprawny przepływ dokumentacji między jednostkami IZ. Uniknięcie problemu „leżakowania dokumentów”.
11	<p>Występujące problemy w obszarze zasobów materialnych i niematerialnych dotyczą niedostosowania oprogramowania do wykonywanych zadań oraz utrudnionego kontaktu z informatykami, artykułów biurowych, braku pomieszczenia do przechowywania materiałów oraz braku samochodu służbowego (przeznaczonego do wyjazdów na kontrole realizacji projektów).</p> <p>Nierozwiązanie powyższych problemów może być przyczyną opóźnień w realizacji zadań, a tym samym zmniejszenia skuteczności i efektywności we wdrażaniu Programu. (str. 73)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Obowiązkowo w krótkim okresie czasu zapewnić środki transportu dla potrzeb kontroli w obu instytucjach (IZ i IP2) Zwrócić uwagę na lepsze jakościowo i terminowe zaopatrzenie w materiały biurowe i sprzęt niezbędny do wykonywani zadań. Zapewnić właściwe oprogramowanie komputerowe, zgodnie z potrzebami pracowników. Wprowadzić większą elastyczność w doborze oprogramowania i ustawić osobistych komputerów, z których korzystają pracownicy. Zapewnić lepszą dostępność pracowników do serwisu informatycznego. 	<ul style="list-style-type: none"> Zakup środków transportu. Bieżące zaopatrzenie w materiały i sprzęt. Zakup właściwego oprogramowania. Uelastycznienie możliwości konfiguracji komputerów do potrzeb własnych. Zapewnienie dostępności pracowników do serwisu informatycznego. 	Pierwszy kwartał 2010 roku	Zarząd Województwa, Kierownictwo IZ/IP II	<ul style="list-style-type: none"> Poprawa skuteczności i szybkości wdrażania RPO Łatwiejsze dokonywanie kontroli w miejscu realizacji projektu. Lepsze zaopatrzenie i możliwość wykonywania zadań przez pracowników.



IV. Aneksy

Analiza SWOT

	Pozytywne S (Strengths) - Mocne strony	Negatywne W (Weaknesses) - Słabe strony
Cechy stanu obecnego	<ul style="list-style-type: none"> Trafne rozwiązanie podziału kompetencji pomiędzy IZ i IP II, gwarantujące sprawną obsługę Beneficjentów sektora biznesowego i pozabiznesowego. Właściwe zarządzanie, czytelny i jasny podział obowiązków i kompetencji pomiędzy IZ i IP II. Zapewnienie struktury organizacyjnej IZ i IP II, adekwatnej do zakresu zadań określonych w dokumentach programowych. Sukcesywne dokonywanie zmian w procedurach, które w coraz większym stopniu usprawniają proces zarządzania i wdrażania RPO WL. Ujęcie wszystkich procesów związanych z zarządzaniem i wdrażaniem RPO WL w jednym dokumencie „Instrukcje Wykonawcze” oddzielnie dla poszczególnych instytucji i jednostek organizacyjnych zaangażowanych do Programu. Dobrze funkcjonujący system szkoleń i jego realizacja w oparciu o potrzeby pracowników. Skuteczny pozafinansowy system motywacyjny dla pracowników. Dobre wyposażenie stanowisk pracy, zapewnienie odpowiednich warunków technicznych do wykonywania zadań. Zapewnienie dobrego dostępu do informacji i dokumentów niezbędnych do wykonywania zadań. Dobrze funkcjonujący i skuteczny wewnętrzny system sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem procedur. Pozytywne wyniki wszelkich audytów i kontroli organów zewnętrznych. 	<ul style="list-style-type: none"> Niejasne, niejednoznaczne, mało czytelne i często zmieniające się procedury, wymagające licznych interpretacji i wyjaśnień wewnątrz IZ/IP II, a także dla Beneficjentów, co bardzo absorbuje pracowników wykonujących szereg obowiązków zawodowych. Zbyt szczegółowe i sformalizowane urzędowe procedury. Mała ich elastyczność w sytuacjach zarówno typowych, jak i nietypowych. Niewystarczająca liczba zatrudnionych osób do realizacji zadań w ramach RPO WL, w szczególności dotyczy to IP II. Nierównomierne rozłożenie pracy w obu instytucjach pomiędzy oddziałami i pracownikami. Niskie wynagrodzenia i mało satysfakcjonujący finansowy system motywacyjny pracowników w obu instytucjach. Duże obciążenie obowiązkami i nieadekwatny do tego system wynagradzania pracowników. Znacząca rotacja kadr w obu instytucjach, w szczególności dotkliwa w skutkach z uwagi na odchodzenie dobrych pracowników. Niska jakość szkoleń, w których uczestniczą pracownicy, dająca powody do uznania uczestnictwa w nich jako stracony czas. Pogłębiające się problemy lokalowe i pogarszanie warunków do pracy w IP 2 w związku z przybywaniem nowych pracowników. Usytuowanie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego w różnych budynkach, co nie sprzyja procesowi komunikacji. Mało skuteczny z licznymi wadami system przepływu informacji poziomej i pionowej w IZ i IP II. Za mało kontaktów bezpośrednich (mało spotkań) w celu wymiany doświadczeń między pracownikami IZ a IP II oraz w układzie wewnętrznym obu instytucji. Mało praktyczny, nieadekwatny do potrzeb, ukierunkowany w głównej mierze na wiedzę, system naboru pracowników w obu instytucjach. Niesprawny i długotrwały system udzielania zamówień publicznych dla potrzeb Programu w IZ. Zbyt długotrwałe i skomplikowane procedury rozliczeń pomocy technicznej. Niedopracowany i niesprawnie działający Lokalny System Informacyjny. Brak środków transportu dla potrzeb kontroli w IZ i IP II.

	O (Opportunities) - szanse	T (Threats) - zagrożenia
Cechy stanu przyszłego	<ul style="list-style-type: none"> • Coraz lepsza jakość procedur dająca gwarancje mniejszej ilości zmian, co powinno ułatwić proces wdrażania RPO WL. • Stopniowe uelastycznianie procedur, ułatwiające aplikowanie do Programu, dające gwarancje większej efektywności wykorzystywanych środków finansowych. • Dążenie do uczynienia procesu wdrażania RPO WL jak najbardziej przejrzystym i czytelnym dla Beneficjentów. Przejrzystość procesu wdrażania Programu jest jednym z kluczowych warunków jego użyteczności. • Dobry system szkoleń i program adaptacyjny nowych pracowników przyczyni się do lepszego zarządzania i wdrażania Programu. • Rozwiązanie problemu większej ilości spotkań w grupach roboczych IZ - IP II, przyczyniająca się do poprawy jakości pracy i efektywności wdrażania RPO WL. • Lepszy dobór instytucji szkoleniowych, postawienie na trafny dobór tematyki szkoleniowej i jakość kadry trenerskiej dla zwiększenia ich użyteczności. • Dalsze udoskonalenie kanałów komunikacji w przekazywaniu informacji. • Szansą na podniesienie wiedzy Beneficjentów przy planowaniu projektów i ich realizacji jest opracowanie „Podręcznika dla Beneficjentów”. Pozwoli to na odciążenie pracowników IZ i IP II od udzielania informacji. • Dążenie do pogłębionej wiedzy i poprawy umiejętności Beneficjentów w zakresie aplikowania i realizacji projektów, w taki sposób, by społecznym oczekiwaniom związanym z RPO WL towarzyszyła odpowiednia wiedza o możliwościach i warunkach wykorzystania dostępnych środków. Przyczyni się to do usprawnienia procesu realizacji Programu i podniesienia jego jakości (zwiększenia skuteczności, efektywności, użyteczności). • Promocja instytucji świadczących pomoc doradczą i szkoleniową podniesie świadomość Beneficjentów o możliwości korzystania z ich usług, co odciąży IZ i IP II od udzielania informacji, nie należących do ich obowiązku. • Kształtowanie się na rynku lubelskim profesjonalnie przygotowanych firm doradczo-konsultingowych, wspomagających Beneficjentów w przygotowaniu dobrych jakościowo dokumentów aplikacyjnych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niejasne procedury i małe ich uelastycznianie mogą przyczynić się do zniechęcenia Beneficjentów, zmniejszenia zaufania do Programu i niewykorzystania środków finansowych. • Częste zmiany w przepisach i wytycznych ministerialnych, wprowadzające konieczność permanentnych zmian w procedurach regionalnych. • Zmiana przepisów ustawy o finansach publicznych i brak odpowiednich aktów wykonawczych do tej ustawy w wymaganym terminie. • Utrzymywanie zbyt sformalizowanego języka procedur, prowadzące do małej ich użyteczności dla Beneficjentów z powodu braku zrozumienia. • Brak wszystkich przepisów prawnych niezbędnych do uruchamiania kolejnych działań. • Mała przychylność służb kontrolnych do uelastyczniania procedur. • Niewystarczające zasoby kadrowe oraz postępowanie zjawiska fluktuacji kadr mogą przyczynić się do opóźnień we wdrażaniu programu. • Niskie wynagrodzenia mogą spowodować dużą rotację pracowników, co z pewnością nie będzie sprzyjało efektywności i skuteczności w realizacji zadań. • Brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry na rynku pracy, coraz większa konkurencja firm oferujących lepsze warunki pracy. • Rotacja kadry, w szczególności odchodzenie z pracy dobrych pracowników, mogąca dezorganizować pracę urzędu. Wiąże się to z dodatkowymi kosztami szkolenia nowych pracowników. • Zagrożeniem dla skuteczności i użyteczności Programu może być przede wszystkim jego percepcja jako mało przejrzystego, opartego na niejasnych kryteriach i budzącego wiele wątpliwości Beneficjentów. • Zbyt wolny postęp w doskonaleniu i wdrażaniu LSI. Wyłączenie administrowania infrastrukturą techniczną LSI ze struktur IZ. • Brak decyzji o zmianie systemu udzielania zamówień publicznych dla potrzeb RPO WL.