



**MINISTERSTWO
ROZWOJU REGIONALNEGO**

**Załącznik
do Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020**

**Diagnoza wyzwań, potrzeb i potencjałów w obszarach objętych
Programem**

wersja 2.0
Warszawa, 30 czerwca 2013

Spis treści

1. Diagnoza potencjału administracyjnego instytucji wdrażających fundusze europejskie w Polsce w latach 2007-2013	3
2. Diagnoza potencjału beneficjentów funduszy w Polsce w latach 2007-2013	14
3. Diagnoza systemu promocji i informacji o funduszach w Polsce w latach 2007-2013	22
4. Analiza SWOT	29

1. Diagnoza potencjału administracyjnego instytucji wdrażających fundusze europejskie w Polsce w latach 2007-2013

Charakterystyczną częścią administracji publicznej w Polsce jest tak zwana administracja „funduszowa” – a więc instytucje uczestniczące w systemie zarządzania i wdrażania funduszy europejskich. Jej specyfika wynika z dwóch podstawowych przyczyn: po pierwsze obsługa funduszy europejskich wymaga spełnienia szeregu wymogów organizacyjnych, kompetencyjnych i proceduralnych, po drugie udział w systemie zarządzania i wdrażania funduszy stwarza większy niż w przypadku pozostałej części administracji dostęp do wiedzy o możliwych rozwiązaniach w zakresie zarządzania i działania – m.in. dzięki środkom pomocy technicznej i finansowanym z nich szkoleniom, seminariom, wizytom studyjnym oraz innym formom podnoszenia kwalifikacji.

Niezależnie jednak od swojej specyfiki administracja „funduszowa” funkcjonuje w ramach struktur administracji państwa i podstawowe zasady oraz specyfika działania jednostek, w jakich ulokowane są instytucje systemu wdrażania polityki spójności, są kształtowane przez przepisy prawa obowiązujące w całej administracji (np. ustawa o służbie cywilnej, ustawa o finansach publicznych, Kodeks Pracy, ustawy regulujące administrację samorządową). W tym kontekście warto też wskazać na zasadnicze cechy stanu całej administracji oraz tendencje jakie mają w niej miejsce¹:

- działalność instytucji publicznych cechuje często niska i nietrafnie ukierunkowana aktywność, niewystarczająca orientacja na potrzeby społeczne oraz skoncentrowanie na wypełnianiu procedur, a nie na efektach podejmowanych działań,
- w latach 2007-2010 następował w administracji stały wzrost zatrudnienia, wyhamowany w roku 2011 (spadek o 1,9% w relacji grudzień 2011 do grudnia 2010) z odnotowanym niewielkim (1%) wzrostem na koniec 2012 r. w porównaniu do końca 2011r.,
- znaczny postęp dokonął się w zakresie informatyzacji administracji publicznej. W 2010 r. 86% urzędów było wyposażonych w łącza szerokopasmowe. Niemal połowa urzędów w Polsce (48%) wdrożyła system elektronicznego zarządzania dokumentami, przy czym w przypadku urzędów centralnych, wojewódzkich i powiatowych odsetek ten wynosił w 2010 r. 64%,
- wskaźnik jakości regulacji wg Banku Światowego wzrósł dla Polski z 0,704 w 2006 r. do 0,974 w 2010 r., co oznaczało poziom niższy odpowiednio o 0,75 pkt. proc. (pp) i 0,47 pp od średniego dla krajów OECD. Mimo poprawy ocen i redukcji dystansu w stosunku do ogółu krajów rozwiniętych niedostateczna jakość regulacji należy nadal do czołowych barier, utrudniających funkcjonowanie obywateli i rozwój przedsiębiorczości.

Dodatkowo *Strategia Sprawne Państwo 2020* wskazuje na główne bariery i wyzwania przed którymi stoi polska administracja, a które stanowią istotne uwarunkowania dla pomocy technicznej:

- bariery w dostępie obywateli do informacji i ograniczenia otwartej komunikacji, szczególnie w obszarze konsultacji społecznych;
- brak postępu we wdrażaniu całościowych mechanizmów poprawy efektywności rządzenia;
- niedostateczne efekty reorganizacji struktur administracji, głównie w zakresie poprawy efektywności, klarownego podziału kompetencji, a także wprowadzania nowoczesnych narzędzi zarządzania;
- brak instrumentów do pomiaru obciążenia pracą w urzędach. Uniemożliwia to jednoznaczne stwierdzenie, czy rozłożenie zatrudnienia w urzędach jest racjonalne;
- niepełne jeszcze wykorzystywanie zasobów kapitału ludzkiego oraz analiz, opracowań naukowych i ekspertyz w procesach decyzyjnych oraz podczas przygotowywania dokumentów strategicznych, a także w zbyt małej skali wykorzystywanie współpracy między partnerami reprezentującymi różne instytucje publiczne, podmioty prywatne czy organizacje trzeciego sektora.

W okresie programowania 2007-2013 cyklicznie, w odstępach co pół roku, sporządzany był *Raport o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia*. Zgodnie z danymi zawartymi w raporcie, liczba wszystkich podmiotów tworzących system wdrażania NSRO w Polsce wynosi 116 i obejmuje 11 ministerstw, 16 urzędów

¹ Na podstawie diagnozy przygotowanej na potrzeby *Strategii Rozwoju Kraju Polska 2020* i stanowiącej zał. 1 do *Strategii* przyjętej przez Radę Ministrów uchwałą z 25.09.2012 r. (Monitor Polski z 22.11.2012, poz. 882)

marszałkowskich, 16 urzędów wojewódzkich, 16 urzędów kontroli skarbowej, 16 wojewódzkich urzędów pracy, 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz 25 innych podmiotów. Tylko 6 spośród tych instytucji nie należało do sektora finansów publicznych.

Raport zawiera informacje na temat wybranych aspektów zdolności administracyjnej jednostek zaangażowanych w realizację programów operacyjnych w latach 2007-2013. Dzięki cyklicznemu gromadzeniu danych w dokumencie opisane zostały też zmiany obserwowane w potencjale instytucji wdrażających fundusze europejskie.

W raporcie przedstawione zostały wyniki badań dla następujących obszarów:

- potencjał kadrowy – część zawiera informacje na temat liczby osób zatrudnionych w instytucjach systemu NSRO, ich rotacji, charakterystyki kadry instytucji po względem wynagrodzenia, wykształcenia oraz doświadczenia zawodowego;
- podnoszenie kwalifikacji – część zawiera informacje na temat liczby i typów szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy instytucji;
- potencjał instytucji związany z wdrażaniem programów – część zawiera analizę wybranych procesów związanych z wdrażaniem programów operacyjnych, w szczególności na temat tempa realizacji procesów związanych z prowadzeniem konkursów, a także informacje na temat procedury odwoławczej oraz przeprowadzonych kontroli.

Potencjał kadrowy

Najważniejszym elementem niezbędnym dla zapewnienia sprawnej realizacji polityki spójności są kadry. W latach 2007-2013, w porównaniu do poprzedniej perspektywy finansowej nastąpił wzrost liczby osób zaangażowanych w proces wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Liczba pracowników zajmujących się obsługą instrumentów strukturalnych na koniec 2006 r. kształtowała się na poziomie 5 073 podczas gdy, zgodnie z danymi zebranymi w raporcie na koniec 2012 r., stan zatrudnienia we wszystkich urzędach oraz jednostkach zaangażowanych w realizację NSRO w perspektywie finansowej 2007-2013 wynosił 12 064 osób, natomiast liczba stanowisk pracy dedykowanych wdrażaniu programów współfinansowanych z funduszy europejskich wynosiła 10 612. Zaobserwowany dwukrotny wzrost liczby pracowników zaangażowanych w realizację polityki spójności jest wynikiem ponad pięciokrotnego zwiększenia się środków pozostających do dyspozycji Polski odpowiednio w latach 2004-2006 oraz 2007-2013.

Kluczową rolę w finansowaniu zatrudnienia w systemie realizacji NSRO odgrywały środki pomocy technicznej. Na koniec drugiego półrocza 2012 roku ze środków pomocy technicznej dofinansowane było 9 796 etatów oraz wynagrodzenia 11 289 osób. Oznacza to, że w opisywanym okresie środki pomocy technicznej finansowały 92 % etatów.

Wysoki poziom rotacji w instytucjach stanowił poważny problem jeszcze w perspektywie finansowej 2004-2006. W początkowym okresie wdrażania dochodziła ona do ok. 20%, a w niektórych przypadkach nawet do 40 czy 60%². Sytuacja ta spowodowana była wysoką wartością wiedzy doświadczonych pracowników wdrażających fundusze europejskie na rynku pracy. W szczególności przechodzili oni do instytucji i agencji wdrażających działania skierowane do przedsiębiorstw, jak również do podmiotów prywatnych wspierających beneficjentów. Dzięki środkom z pomocy technicznej, a zwłaszcza POPT 2007-2013 w ramach którego finansowane było wdrażanie *Planu działań na rzecz zwiększenia potencjału administracyjnego jednostek zaangażowanych w realizację Programów Operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013* udało się podnieść i w miarę możliwości ujednoczyć system wynagrodzeń w całym systemie wdrażania NSRO, czego rezultatem było zmniejszenie się poziomu rotacji oraz zwiększenie zatrudnienia niezbędnego do sprawnego działania instytucji zaangażowanych w realizację funduszy europejskich.

Potwierdzają to m.in. wyniki przeprowadzonego badania pt. *Ocena stanu realizacji oraz efektów wdrażania Działania 1.1* [w ramach, którego finansowany był system wynagrodzeń] *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013*³. Wnioski z przytoczonego badania wskazują

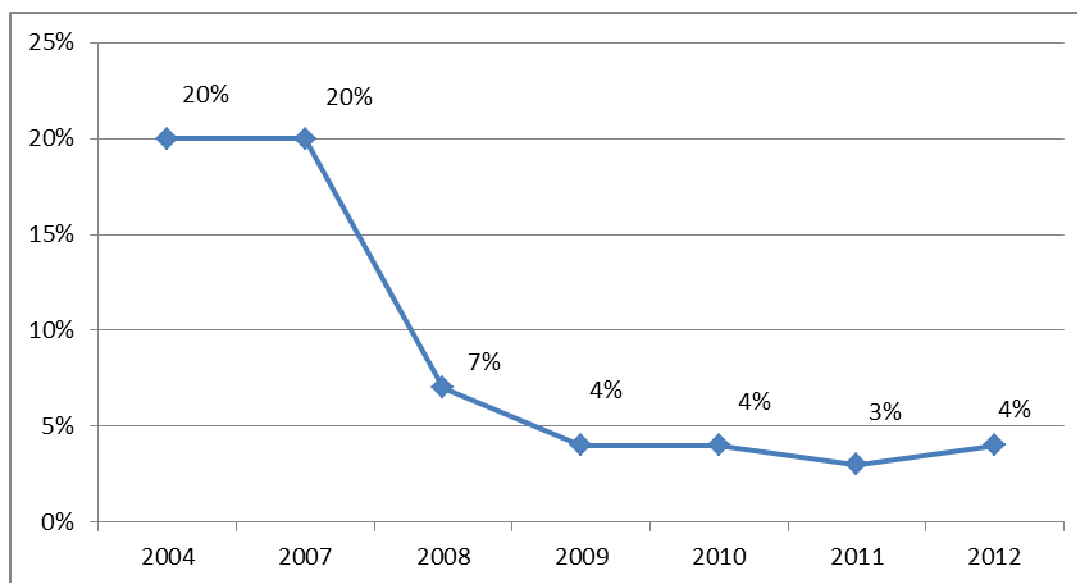
² Dane za raportem końcowych z badania *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, EGO, 2010 r., s. 67

³ Zrealizowane przez PSDB w 2011 r.

jednoznacznie, że niskie wynagrodzenia i brak możliwości rozwoju były głównymi przyczynami rotacji w instytucjach w początkowym okresie pracy przy wdrażaniu funduszy. Ta negatywna sytuacja zmieniła się jednak na korzyść, w głównej mierze, jak pokazuje badanie, dzięki wsparciu z działania 1.1 POPT 2007-2013 i ujednoczeniu polityki płacowej. Należy tutaj zauważyć, że w samym tylko MRR stosunek pracowników odchodzących z pracy w ministerstwie do ogółu zatrudnionych w urzędzie kształtował się w 2006 r. na poziomie 12%, natomiast w 2012 r. wynosił już tylko 6,96%.

Spadek poziomu rotacji potwierdzają także dane z Raportu o potencjale administracyjnym zgodnie z którym odsetek osób, które zaprzestały pracy w instytucjach NSRO w drugim półroczu 2012 roku w stosunku do stanu zatrudnienia na koniec grudnia 2011 roku wynosił 4% i był zdecydowanie niższy od tego odnotowanego na początku wdrażania perspektywy finansowej.

Rysunek 1: Odsetek osób zajmujących się realizacją NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013, które zaprzestały pracy w poszczególnych półroczach w stosunku do stanu zatrudnienia na koniec poprzedniego półrocza



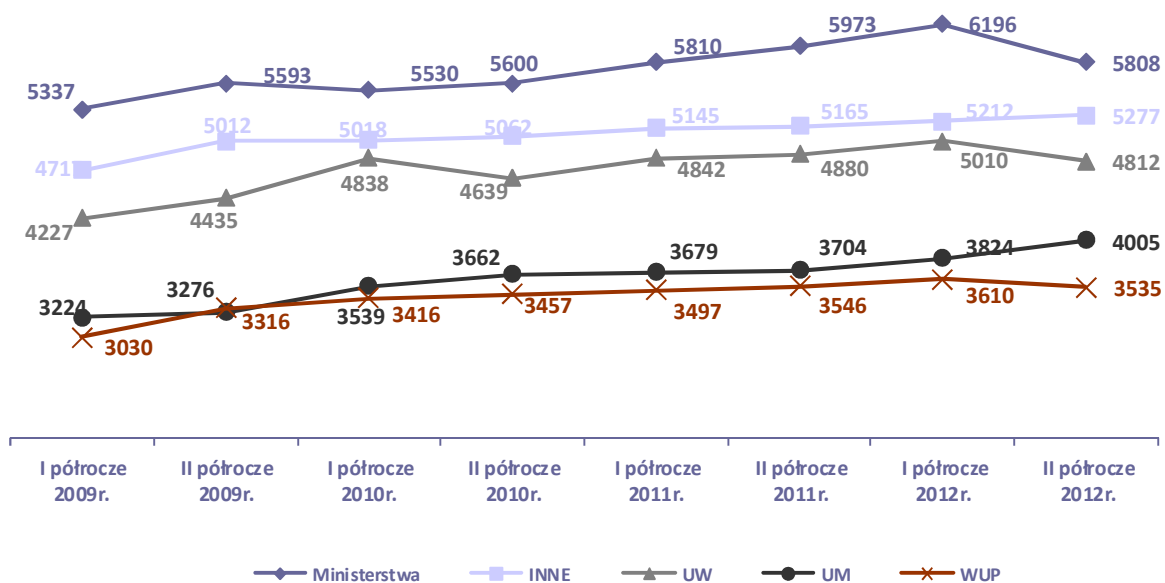
Źródło: Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006, EGO, 2010 r., s. 67 oraz Raport o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (stan na 31 grudnia 2012 r.), s. 26

Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto jednego pracownika instytucji systemu realizacji NSRO w II półroczu 2012 r. wynosiło 4 658 zł brutto, a w przypadku wyłączenia zarobków kadry kierowniczej kształtowało się na poziomie 4 198 zł brutto. W tym okresie (IV kwartał 2012 r.) przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej wynosiło 3 690,30 zł⁴, co pokazuje, że wynagrodzenia w administracji funduszu są wyższe od przeciętnych w całej gospodarce narodowej.

W przypadku każdego typu instytucji odnotowany został wzrost wysokości wynagrodzenia w porównaniu z początkiem wdrażania perspektywy finansowej. Dokładne dane prezentuje poniższy wykres.

Rysunek 2: Średnia wysokość miesięcznego wynagrodzenia brutto (w PLN) w instytucjach wg rodzajów jednostek

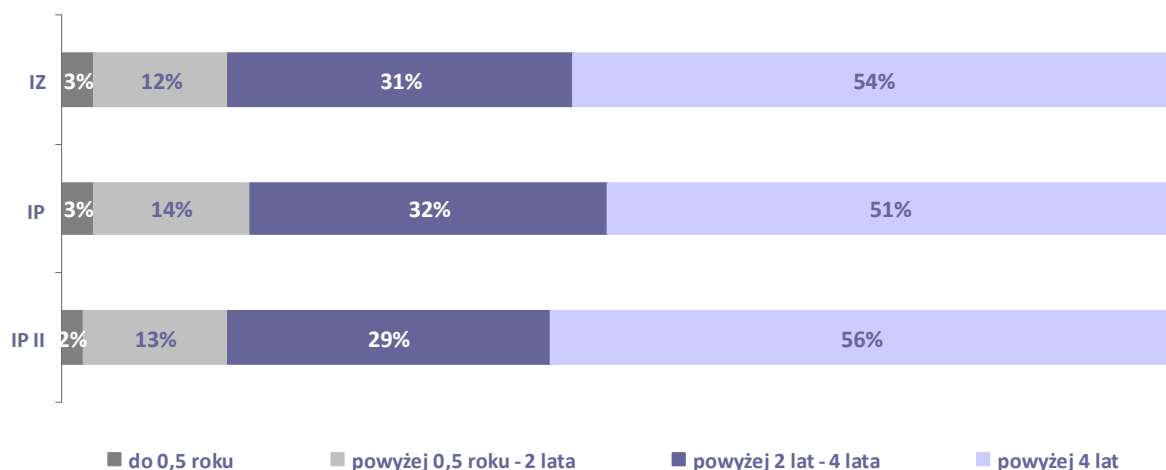
⁴ Dane za Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2013 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w czwartym kwartale 2012 r., Monitor Polski z 2013 nr 88



Źródło: Raport o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (stan na 31 grudnia 2012 r.), s. 44

W skali całego systemu instytucjonalnego NSRO kadra z doświadczeniem zawodowym związanym z programowaniem, zarządzaniem i wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności powyżej czterech lat stanowiła najliczniejszą grupę tj. 56% wszystkich zatrudnionych. Osoby bez doświadczenia zawodowego stanowiły zaledwie 17% osób, które zostały zatrudnione w instytucjach NSRO w I półroczu 2012 roku. Na wykresie poniżej przedstawione zostały szczegółowe informacje na temat długości doświadczenia zawodowego pracowników poszczególnych rodzajów instytucji zaangażowanych w realizację NSRO.

Rysunek 3: Doświadczenie w obszarze funduszy europejskich pracowników poszczególnych rodzajów instytucji



Źródło: Raport o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (stan na 30 czerwca 2012 r.), s. 42

Biorąc pod uwagę powyższe dane należy stwierdzić, że objęcie środami z pomocy technicznej prawie wszystkich stanowisk miało pozytywny wpływ na sprawność działania instytucji realizujących NSRO w Polsce. W obszarze kadr w perspektywie finansowej 2007-2013 zapewniona została stabilność tj. doświadczone osoby zostały utrzymane w instytucjach administracji publicznej realizujących politykę spójności. Rotacja została w znacznym stopniu ograniczona, niemniej może ona wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy z powrotem stać się zagrożeniem szczególnie przy utrzymaniu obecnego

stanu zamrożenia płac w administracji. Warto zauważyć, że w II półroczu 2012 r. po raz pierwszy od 2009 r. zanotowany został wzrost poziomu rotacji, a przeciętne nominalne wynagrodzenie brutto jednego pracownika instytucji systemu realizacji NSRO spadło. Spadek ten był szczególnie widoczny w ministerstwach (z 6 196 zł w I półroczu 2012 r. do 5 808 zł w II półroczu 2012 r.). Także przeprowadzone badanie *Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020*⁵ wskazało na problem potencjalnego zagrożenia rotacją kadr. Rozmówcy wywiadów indywidualnych mieli bowiem świadomość, że widoczna w poprzednich latach stabilizacja kadr jest w pewnej mierze skutkiem kryzysu i brakiem atrakcyjnych, konkurencyjnych miejsc pracy. Uczestnicy badania wyrażali obawy związane z możliwością odejścia najlepszych pracowników w sytuacji ożywienia gospodarczego. Wskazywano bowiem, że płace w administracji nie rosną w ujęciu nominalnym, przez co w ujęciu realnym – spadają co działają demotywująco. Dodatkowo brak możliwości zwiększania zatrudnienia przy wzroście liczby zadań sprzyja zniechęceniu pracowników. Dla wielu pracowników praca związana z wdrażaniem funduszy wciąż stanowi atrakcyjne wyzwanie, wiąże się z pasją i prestiżem, jednakże czynnik ten przestają być wystarczające w obliczu przeciążenia pracą, nie rekompensowanego materialnie. W związku z powyższym w ramach POPT 2014-2020 kontynuowane i wzmocnione powinny zostać działania polegające na współfinansowaniu objęciem jednolitym systemem wynagrodzeń jak największej liczby pracowników instytucji realizujących politykę spójności.

Podnoszenie kwalifikacji

Na wstępie należy zauważyć, że poziom wykształcenia pracowników zaangażowanych w realizację NSRO jest bardzo wysoki - 89% pracowników posiada co najmniej tytuł zawodowy magistra. Niemniej jednak z uwagi na specyfikę i skomplikowane zasady regulujące wdrażanie funduszy podejmowane były ciągłe działania mające na celu podnoszenie kwalifikacji.

W II połowie 2012 r. pracownik systemu instytucjonalnego NSRO uczestniczył średnio w 1,5 szkoleniu. W porównaniu z II połową 2011 r. zanotowano spadek liczby szkoleń (z 1,7 szkolenia przypadającego średnio na jednego pracownika), co może być związane z prowadzeniem polityki oszczędnościowej w sektorze administracji publicznej.

Próbując dokonać oceny jakości przeprowadzonych szkoleń można przytoczyć wnioski z raportu końcowego dla *Badania opinii uczestników szkoleń zrealizowanych na zlecenie IZ POPT w latach 2010-2011*⁶. Analiza wyników powyższego badania pokazała, że szkolenia zrealizowane na zlecenie IZ POPT w latach 2010-2011 zostały zaplanowane i zrealizowane w sposób bardzo zadowolający. Świadczą o tym trzy główne wskaźniki pomiaru:

- ocena jakości merytorycznej szkoleń – 97% ocen pozytywnych, w tym 65% bardzo dobrych,
- zamiar polecenia szkoleń organizowanych przez MRR – 96%, w tym 57% zdecydowanie tak,
- zainteresowanie udziałem w kolejnym szkoleniu – 95%, w tym 57% zdecydowanie tak.

Powyższe badanie wykazało ponadto, że rzeczywiste potrzeby uczestników zostały skutecznie uwzględnione tak na etapie definicji tematu szkolenia, jak i kwalifikacji uczestników do szkolenia. W rezultacie w szkoleniach brały udział tylko nieliczne osoby, dla których wszystkie omawiane zagadnienia były całkowicie nowe (11%) lub takie, które znały całość materiału (10%). 96% ankietowanych poszerzyło swoją wiedzę w wyniku odbytego szkolenia.

Jednocześnie choć blisko 90% ankietowanych stwierdziło, że ich oczekiwania wobec szkolenia zostały w dużym stopniu spełnione, niecałe 70% wykorzystuje zdobytą podczas szkolenia wiedzę w trakcie pełnionych obowiązków. Przyczynę takiego stanu rzeczy można upatrywać w tym, że najczęściej wymienianymi mankamentami szkoleń był niedostateczny nacisk na stronę praktyczną (brak ćwiczeń i przykładów z praktyki) oraz niepełne sprofilowanie tematyki pod kątem danej instytucji/sektora. Poprawy w tym zakresie oczekiwało niemal 60% ankietowanych.

Biorąc pod uwagę zarówno wysoki poziom wykształcenia pracowników oraz znaczący staż zawodowy w obszarze podnoszenia kwalifikacji należy stopniowo odchodzić od organizowania dużych szkoleń z zagadnień horyzontalnych na rzecz bardziej sprofilowanych form podnoszenia kwalifikacji o charakterze bardziej warsztatowym i praktycznym. Jednocześnie, z uwagi na prowadzoną w obszarze szkoleń politykę oszczędnościową w urzędach, należy zwiększyć nacisk na promowanie działań

⁵ Zrealizowane przez PSDB w 2013 r.

⁶ Zrealizowane przez GfK Polonia w 2012 r.

mających na celu wymianę dobrych praktyk. Ujednolicanie wiedzy i wymiana doświadczeń będą miały szczególne znaczenie w kontekście zwiększania roli regionów w realizacji polityki spójności.

Potencjał instytucji związany z wdrażaniem programów

Zgodnie z danymi z Raportu za I półrocze 2012 r. na poziomie całego NSRO największa liczba pracowników zajmowała się obsługą projektów – 3 477 osób oraz kontrolą – 1 906 osób.

Przyglądając się pierwszemu z powyższych procesów należy wziąć po uwagę dane dotyczące średniej długości konkursów zamkniętych (liczonej od ogłoszenia konkursu do zatwierdzenia listy ocenionych projektów). Według stanu na koniec 2012 roku wynosiła ona odpowiednio:

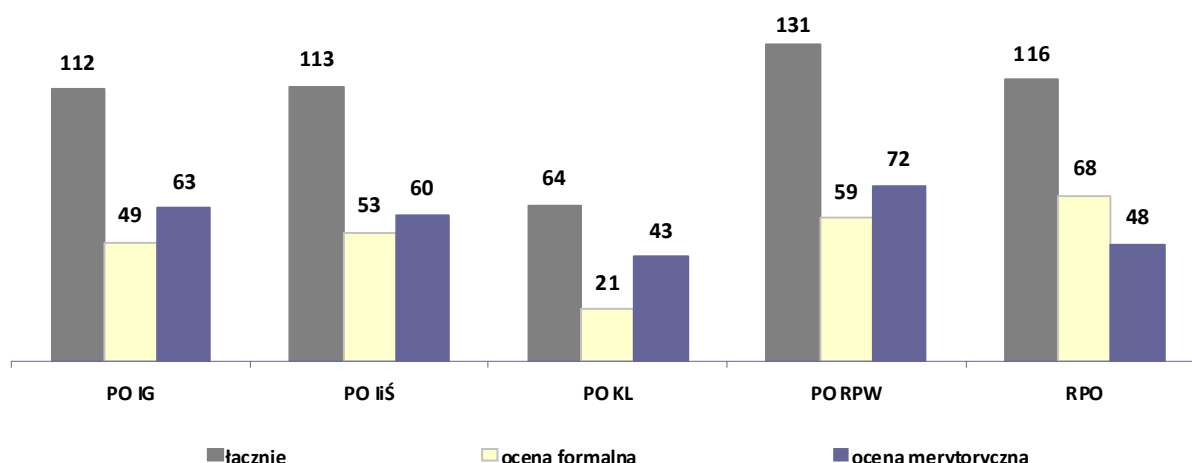
Tabela 1: Średnia długość rozstrzygnięcia konkursów zamkniętych w poszczególnych programach operacyjnych

Program	Średnia długość konkursów zamkniętych
POKL	134 dni
RPO	174 dni
POIG	180 dni
POIiŚ	186 dni
PO RPW	212 dni

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Raporcie o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (stan na 31 grudnia 2012 r.), s. 77

Jak widać z danych przytoczonych w powyższej tabeli proces naboru projektów ze względu chociażby na swoją długotrwałość stanowił znaczne obciążenie dla instytucji. Kluczowym elementem konkursowego trybu wyboru projektów był proces ich oceny złożony zasadniczo z dwóch etapów – oceny formalnej oraz oceny merytorycznej. Weryfikacja formalna co do zasady jest oceną wstępną, zero-jedynkową i stanowiła niejako czynność techniczną. Z kolei weryfikacja merytoryczna była oceną specjalistyczną, wymagającą dogłębnej wiedzy eksperckiej, tym samym w większości przypadków była bardziej czasochłonna. Dokładne informacje na temat jak proces oceny kształtował się w poszczególnych programach zostały przedstawione poniżej.

Rysunek 4: Średnia długość procesu oceny wszystkich wniosków o dofinansowanie w konkursach zamkniętych (dni kalendarzowe)



Źródło: Raport o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (stan na 31 grudnia 2012 r.), s. 59

Wyliczając szacunkowy koszt przeprowadzenia konkursu zamkniętego pod uwagę wzięto jedynie bezpośrednie wydatki związane z kwestiami organizacyjnymi czyli ogłoszeniem naboru, spotkaniami informacyjnymi oraz organizacją posiedzeń KOP. Średnio przeprowadzenie jednego konkursu w krajowym programie operacyjnym w II półroczu 2012 roku kosztowało ponad 26 tys. zł, natomiast w

RPO 19,5 tys. zł. Należy zaznaczyć, że wynagrodzenia ekspertów spoza instytucji stanowiły znaczącą część poniesionych wydatków.

Udział wniosków zatwierdzonych do dofinansowania w ogólnej liczbie złożonych wniosków o dofinansowanie w ramach konkursów wynosił od 29% w POKL i POIG do 65% w PO RPW. Takie relatywnie duże zainteresowanie ze strony potencjalnych beneficjentów w porównaniu do ograniczonych środków dostępnych w ramach poszczególnych programów skutkowało wniesieniem znacznej liczby środków odwoławczych. Od początku stosowania procedur odwoławczych opracowanych na podstawie obowiązującej od 20 grudnia 2008 roku *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* do 31 grudnia 2012 roku wnioskodawcy złożyli w I oraz II instancji administracyjnego etapu procedury odwoławczej 52 179 środki odwoławcze. Proces rozpatrywania odwołań w procedurze przed sądowej stanowił bez wątpienia znaczne obciążenie dla instytucji funkcjonujących w systemie wdrażania NSRO.

Próbując wyliczyć koszty procesu kontroli przeprowadzanych u beneficjentów przez poszczególne instytucje pod uwagę wzięto następujące aspekty: diety i koszty podróży oraz zakwaterowania dla kontrolerów, koszty związane z organizacyjną stroną prowadzenia czynności kontrolnych, a także porady prawne i eksperckie. Średnio w II połowie 2012 roku przeprowadzenie jednej kontroli na miejscu w krajowym programie operacyjnym wynosiło 724 zł, natomiast w RPO 388 zł.

Poza naborem, oceną i kontrolą projektów nie mniej ważnym zadaniem wykonywanym przez instytucje jest monitoring. Istotną rolę w tym zakresie w perspektywie 2007-2013 odgrywał krajowy system informatyczny KSI 07-13 zbudowany na potrzeby zapewnienia gromadzenia danych dotyczących realizacji poszczególnych projektów. KSI 07-13 był przede wszystkim systemem rejestracyjnym tzn. gromadził dane wprowadzane do centralnej bazy danych po wystąpieniu określonych zdarzeń np. po stwierdzeniu, że złożony wniosek o dofinansowanie projektu spełnia wymogi formalne. Dane wprowadzane były poprzez odpowiednie instytucje w systemie wdrażania, beneficjent nie miał styczności z systemem. Na koniec 2012 r. z systemu korzystało 7107 użytkowników. Ocena użyteczności systemu była dokonywana corocznie w badaniach ewaluacyjnych. W 2012 r. kształtowała się ona na poziomie 3,68⁷ w skali od 1 do 5. Na ocenę składały się trzy elementy:

- funkcjonalność systemu, czyli sprawność jego działania,
- przydatność systemu w kontekście zadań wykonywanych przez jego użytkowników,
- użyteczność systemu, czyli prostota i intuicyjność jego obsługi.

Analiza poszczególnych elementów pokazała, że najwyższej oceniana jest przydatność systemu (ocena 3,84 w skali od 1 do 5), średnio – sprawność jego działania (3,66), najniżej zaś prostota i intuicyjność obsługi (3,56).

Średnia ocena dostosowania stanowisk pracy do wykonywania zadań związanych z programowaniem, wdrażaniem, monitorowaniem, informowaniem, oceną i kontrolą NSRO została oceniona w 2012 r. na 3,56⁸ w skali od 1 do 5. W 2011 r. wartość wskaźnika wyniosła 4,23. Na przestrzeni roku zanotowano więc jej znaczny spadek. Zdaniem ewaluatora przyczyna takiego stanu rzeczy był fakt, że stanowiska pracy, które zostały dostosowane na początku okresu programowania, zamortyzowały się, a zakupiony sprzęt wymaga wymiany.

Podsumowując można stwierdzić, że koszty naboru projektów oraz wiążące się z nimi koszty obsługi procedury odwoławczej, a także wydatki związane z przeprowadzeniem kontroli stanowiły duże obciążenie dla instytucji realizujących NSRO. W związku z tym, oraz biorąc pod uwagę nowe regulacje unijne w obszarze polityki spójności w ramach pomocy technicznej powinny być zagwarantowane środki wspierające te procesy zarówno bezpośrednio np. poprzez współfinansowanie niezbędnych ekspertyz, opinii prawnych, spotkań, delegacji oraz szkoleń, jak i pośrednio np. poprzez zapewnienie odpowiedniego sprzętu i wyposażenia (także sprawnie działającego krajowego systemu informatycznego) dla stanowisk realizujących politykę spójności. Na najwcześniejszym etapie kluczowe będzie skupienie się na tych elementach systemu wdrażania, które zostały w znacznym stopniu zmodyfikowane bądź też stanowią rozwiązania nowe względem okresu 2007-2013. Dlatego też działania z zakresu wzmocnienia zdolności administracyjnej w pierwszej kolejności skupią się na wypracowaniu odpowiednich procedur (z wykorzystaniem zewnętrznego

⁷ na podstawie badania *Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2012 r., Przewal Ewaluacja i Doradztwo oraz Laboratorium Rozwoju, 2013 r.*

⁸ j.w.

doradztwa, o ile będzie to konieczne), a następnie podnoszeniu wiedzy i kompetencji w odniesieniu do nowych instrumentów, np. takich jak Zintegrowane Inwestycje Terytorialne oraz instrument inżynierii finansowej. Na tym etapie ważne będzie też wypracowanie standardów dotyczących nowych mechanizmów oceny i wyboru projektów oraz przygotowanie osób zaangażowanych w proces oceny i wyboru projektów do stosowania nowych procedur. Równoległe opracowywane będą nowe procedury kontroli i audytu (konieczne w związku m.in. z procedurą desygnacji lub nowym systemem rozliczeń pomiędzy państwem członkowskim a KE), a kolejnym krokiem będzie wdrożenie osób zaangażowanych w te procesy do stosowania nowych rozwiązań.

Informacji o instytucjach uczestniczących w systemie zarządzania i wdrażania funduszy dostarczają także liczne prowadzone w okresie 2007-2012 badania ewaluacyjne systemu. Dotyczyły one różnych aspektów i zamawiane były przez różne instytucje, służąc na ogół bieżącym celom, związanym z usprawnianiem wdrażania programów. To powoduje, że ich wyniki nie dają się porównywać, tym bardziej, że realizowane były wg różnych metodologii i na różnych etapach wdrażania programów. Najpełniejszych danych dostarcza badanie *Metaanaliza badań systemu realizacji i wdrażania polityki spójności w ramach perspektywy 2007-2013 pod kątem planowania systemu realizacji dla perspektywy 2014-2020*⁹. Na podstawie analizy ponad 100 raportów z badań dotyczących bezpośrednio lub pośrednio systemu zarządzania i wdrażania NSRO i NPR zidentyfikowano bariery i zagrożenia dotychczasowego systemu wdrażania, które – o ile nie zostaną podjęte odpowiednie działania – mogą wystąpić ponownie w nowym okresie programowania 2014-2020. Należą do nich:

- słabość działań koordynacyjnych ze strony MRR odnośnie do koordynacji programów regionalnych (pozytywnie oceniono w tym obszarze koordynację działań w zakresie certyfikacji);
- liczne problemy komunikacyjne pomiędzy IZ – IP oraz pomiędzy IP – IW; dodatkowo w niektórych przypadkach stwierdzono problemy w komunikacji pomiędzy komórką organizacyjną instytucji (ministerstwa, urzędu), odpowiedzialną za wdrażanie funduszy a pozostałymi komórkami, zwłaszcza tzw. merytorycznymi oraz „obsługowymi” (głównie – komórkami ds. zamówień publicznych);
- wysoki poziom biurokratyzacji wdrażania;
- zbyt scentralizowane i zhierarchizowane struktury instytucji;
- częste zmiany dokumentów dotyczących wdrażania; wielość i obszerność tych dokumentów (fakt, że zasadnicze dokumenty w systemie nie są wydawane w formie rozporządzeń jest generalnie oceniany dobrze ze względu na elastyczność, jednak powoduje to nadużywanie możliwości dokonywania zmian);
- częste uszczegóławianie dokumentów w formie tzw. interpretacji i wyjaśnień, niekiedy sprzecznych ze sobą;
- przeciążenie pracowników i ich nierównomierne obciążenie w różnych okresach czasu;
- brak systemów motywacyjnych lub ich fasadowość w większości instytucji;
- brak polityki szkoleniowej lub jej szcątkowy charakter w wielu instytucjach;
- niechęć pracowników do szkoleń poza godzinami pracy;
- ograniczanie środków na szkolenia w ramach ogólnych oszczędności budżetowych (mimo możliwości finansowania szkoleń w ramach pomocy technicznej);
- braki powierzchni biurowej;
- ograniczona użyteczność KSI, zwłaszcza z punktu widzenia decydentów szczebla politycznego;
- dublowanie dokumentacji elektronicznej dokumentacją papierową;
- słabość systemów monitorowania, zwłaszcza wskaźników;
- stosunkowo mała wiedza osób oceniających projekty (pracowników i zewnętrznych asesorów) w zakresie merytorycznym;
- hermetyczny język dokumentów stosowanych w ramach komunikacji wewnętrznej oraz zewnętrznej (np. dokumentacji konkursowych);

⁹ Zrealizowane przez PSDB w 2012 roku

- słabe wykorzystanie wyników ewaluacji i małe zaangażowanie kierownictw jednostek w analizę wyników ewaluacji;
- nie zawsze racjonalne wydatki na działania informacyjno-promocyjne, zwłaszcza na artykuły promocyjne.

Jednocześnie wyniki przeprowadzonej Metaanalizy przyniosły informacje na temat dobrego wyposażenia stanowisk oraz sprawności i racjonalności działań pomocy technicznej, a także potwierdziły dane uzyskane z *Raportu o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego NSRO* tj. niski poziom fluktuacji kadr oraz duże doświadczenie i kompetencje pracowników.

Przegląd raportów z badań ewaluacyjnych jednoznacznie wskazuje, że system wdrażania w rozumieniu układu instytucjonalnego i ram proceduralnych jest oceniany jako dobry, funkcjonujący właściwie i nie wymagający zasadniczych zmian.

Najczęściej zaś wymienianą przez pracowników instytucji systemu zarządzania i wdrażania barierą są zamówienia publiczne, a w szczególności złożoność i przewlekłość procedur, brak wsparcia ze strony wyspecjalizowanych komórek (finansowych, kadrowych czy zajmujących się zamówieniami publicznymi), preferowanie kryterium najniższej ceny jako kryterium najbezpieczniejszego do zastosowania i najłatwiejszego do uzasadnienia, spotęgowane dodatkowo nastawieniem służb kontrolnych, a także wielość interpretacji sprzyjających dodatkowo usztywnianiu procedur, . Na ten aspekt zwracają uwagę także uczestnicy badania *Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020*¹⁰. Badanie potwierdziło także, że środki pomocy technicznej przyznane instytucjom w dużym lub bardzo dużym stopniu przyczyniły się do sprawnego i efektywnego wdrażania funduszy europejskich. Opinia taka została wyrażona przez 87% badanych. Także 90% badanych uważa, że wsparcie z pomocy technicznej, którym objęte są instytucje, jest potrzebne do prawidłowej realizacji zadań związanych z realizacją polityki spójności.

Ewaluacja

Ważnym elementem potencjału instytucji systemu zarządzania i wdrażania jest potencjał ewaluacyjny, czyli „*zdolność jednostek ewaluacyjnych do maksymalizowania konstruktywnego wykorzystania ewaluacji w ich programach oraz w polskim systemie zarządzania polityką spójności*”.¹¹ Z przywołanych badań wynikają następujące wnioski:

- kierownictwa urzędów nie angażują się wystarczająco w ewaluację (głównie z braku czasu, ale też z braku wiedzy na temat ewaluacji, przekonania o jej niskiej użyteczności - z powodu zbyt długiego czasu oczekiwania na wyniki w stosunku do wystąpienia potrzeby oraz z obawy przed krytycznymi wnioskami),
- rozwiązania organizacyjne dotyczące ewaluacji są ogólnie rzecz biorąc właściwe (istnieją stanowiska lub nawet komórki ds. ewaluacji, działają grupy robocze, istnieją odpowiednie procedury) jednak istniejące zasoby kadrowe nie zawsze są wystarczające do prawidłowej realizacji zadań,
- istnieje oczekiwanie większego wsparcia ze strony KJE, szczególnie w zakresie koordynacji działań związanych z ewaluacją (zdaniem autorów raportu z 2010 r., niedostateczna koordynacja ze strony KJE wynika z braków kadrowych, konieczność wzmocnienia kadrowego KJE podkreślają też autorzy raportu z 2013 r.),
- środki finansowe przeznaczone na ewaluację są odpowiednie,
- na etapie zamawiania badań istnieje poważna bariera w postaci „konserwatywnych” interpretacji prawa zamówień publicznych, wskazany jest dialog z UZP na temat możliwości sprawniej realizacji przetargów ewaluacyjnych w ramach PZP,

¹⁰ Zrealizowane przez PSDB w 2013 r.

¹¹ Na podstawie: Badanie potencjału oraz stanu dotychczasowych prac w ramach jednostek ewaluacyjnych funkcjonujących w Instytucjach Zarządzających oraz Instytucjach Pośredniczących I i II stopnia w ramach NSRO 2007-2013, Ego, 2011 r. W poniższej analizie oparto się również na badaniu „Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013”, Ego, 2013 r.

- słabą stroną systemu ewaluacji jest upowszechnianie wyników, najczęściej sprowadzające się do wewnętrznych seminariów oraz zamieszczenia raportu na stronie internetowej instytucji,
- ponadto stwierdzono, że zamawiając badania instytucje definiują niewłaściwe kryteria oceny ofert oraz wyznaczają zbyt krótki czas na realizację badania.

Biorąc pod uwagę wyniki powyższego badania wskazane jest dalsze wsparcie szeroko pojętej kultury ewaluacyjnej oraz rozwój systemu wdrażania rekomendacji z przeprowadzanych badań w Polsce. Niezbędne jest stałe podnoszenie wiedzy, nie tylko pośród pracowników zaangażowanych bezpośrednio w realizację badań ewaluacyjnych, ale również w innych komórkach organizacyjnych, które mogłyby korzystać z ewaluacji jako narzędzia poszukiwania optymalnych rozwiązań operacyjnych dla swoich zadań.

Komitety Monitorujące

Mówiąc o potencjale instytucji systemu zarządzania i wdrażania należy pamiętać także o istotnej roli Komitetów Monitorujących.¹² Komitety realizują wszystkie przewidziane przepisami i dokumentami programowymi zadania, jednakże różnie je rozumieją, jak też różnie rozumieją rolę komitetów. Zwrócono uwagę na nadreprezentację w składzie komitetów ze strony instytucji uczestniczących we wdrażaniu w stosunku do udziału partnerów społeczno-gospodarczych. Ponadto nie jest odzwierciedlana zasada równości szans kobiet i mężczyzn.

Posiedzenia komitetów odbywają się wystarczająco często, jednak nie oznacza to zapewnienia realnej możliwości udziału w podejmowaniu decyzji – spotkania przebiegają wg schematów, a uczestnicy nie mają możliwości poznania wcześniej ostatnich wersji dyskutowanych materiałów. Grupy robocze w ramach KM stanowią niedoceniane przez wiele IZ narzędzie aktywizacji członków i forum realnych dyskusji.

Podsumowując w przeprowadzonym badaniu stwierdzono ogólnie niską efektywność KM i ich umiarkowany wpływ na programy. W związku z powyższym należy podjąć działania mające na celu dookreślenie roli KM i większego uspołeczniania całego procesu wdrażania polityki spójności. Tworzenie grup roboczych i sieci tematycznych dedykowanych konkretnym zagadnieniom i angażujących przedstawicieli instytucji oraz partnerów społecznych powinno przynieść wymierne efekty w tym obszarze.

Otoczenie instytucji systemu wdrażania funduszy europejskich

Biorąc pod uwagę potrzebę usprawnienia procesu absorpcji należy również wskazać na konieczność wzmocnienia tych elementów systemu, które w sposób pośredni wpływają na sprawną realizację polityki spójności.

Dotychczasowe doświadczenia oraz wyniki badań ewaluacyjnych¹³ wskazują, że istotnym czynnikiem warunkującym wdrażanie jest także sprawność pracy organów wydających decyzje niezbędne w procesie inwestycyjnym. W perspektywie 2007-2013 bardzo dobre rezultaty w zakresie usprawnienia procesu wydawania decyzji środowiskowych przyniosło wsparcie środkami POPT 2007-2013 Generalnej i Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska. W związku z tym konieczne jest dalsze usprawnianie działania podmiotów otoczenia systemu wdrażania funduszy europejskich, w obszarach powiązanych z zakresem programów operacyjnych.

Badanie *Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020*¹⁴ zwróciło uwagę, że na usztywnianie działania instytucji istotny negatywny wpływ mają także liczne, często zachodzące na siebie kontrole różnych instytucji. Jako szczególnie problem wskazano stosowanie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, zwłaszcza w obszarach tzw. podprogowych, a w szczególności:

¹² Na podstawie badania: Analiza efektywności funkcjonowania Komitetów Monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013, PSDB, 2010 r.

¹³ m.in. *Ewaluacja mid-term Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013*, Agrotec, 2011

¹⁴ Zrealizowane przez PSDB w 2013 r.

- kontrole nakładają korekty w dość indywidualny sposób, w efekcie instytucje nie wiedzą w jaki sposób mają postępować by nie zostać ukaranym (np. w niektórych PO nie ma ustalonych zasad co do wystarczającej liczby ofert w ramach rozeznania rynku),
- w instytucjach istnieje jednocześnie kilka dokumentów określających zasady wydatkowania środków – wewnętrzne danej instytucji oraz osobne dla każdego wdrażanego programu.

Nie bez znaczenia zatem jest (na co zwracali też uwagę uczestnicy powyższego badania) opracowanie jednoznacznych wytycznych i uniwersalnych mechanizmów, które gwarantują chociażby właściwe wdrażanie zasad pomocy publicznej, prawa zamówień publicznych czy prawa ochrony środowiska. POPT może tutaj odegrać znaczącą rolę w związku z finansowaniem działań i instytucji horyzontalnych obejmujących cały system wdrażania funduszy europejskich.

2. Diagnoza potencjału beneficjentów funduszy w Polsce w latach 2007-2013

Realizacja NSRO pokazała wyraźnie, że osiągnięcie celów polityki spójności nie zależy tylko od sprawności systemu wdrażania NSRO, ale także od sprawności innych instytucji funkcjonujących poza nim, w szczególności od potencjału beneficjentów. Wiele badań ewaluacyjnych¹⁵ poświęcono problemom z wdrażaniem poszczególnych programów operacyjnych, które m.in. odnoszą się do beneficjentów. Badano bariery aplikowania, przyczyny braku zainteresowania potencjalnych beneficjentów określonymi typami działań, a także potencjał beneficjentów, w tym ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego.

Analiza wykorzystania funduszy europejskich przez samorządy, przeprowadzona w 2009 roku¹⁶, wskazała na duże zróżnicowanie gmin w poziomie absorpcji środków UE. Poza liderami, do których zaliczają się przeważnie duże miasta, zidentyfikowano znaczną liczbę gmin które były w stanie zrealizować jedynie niewielką liczbę projektów lub nie zrealizowały ich wcale (tych ostatnich było aż 500). Mimo ogólnej poprawy stopnia przygotowania samorządów do korzystania ze środków europejskich, widocznej w latach 2007-2012, prowadzone badania i analizy wciąż wskazują na szereg barier utrudniających skuteczne aplikowanie o środki.

Znakomitym źródłem wiedzy o potrzebach jst jako potencjalnych beneficjentów jest badanie *Profesjonalizacja absorpcji funduszy – beneficjenci centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007-2013*¹⁷. Zgodnie z nim jst należą do kluczowej grupy beneficjentów funduszy europejskich – stanowią bowiem od 1/3 ogółu beneficjentów (POKL, POIiŚ), przez 40% w PO RPW do aż 60% średnio w ramach RPO. Tylko w przypadku POIG stanowią niespełna 5%, co wynika z charakteru programu.

Wskazane w badaniu problemy jst w trakcie realizacji projektów to przede wszystkim: niejasne i zmieniające się procedury, niestabilne interpretacje oraz „nadgorliwość” kontrolerów skupiających się na formalnych drobiazgach. Poważnym problemem jest też konieczność podpisywania się pod umowami, zakładającymi możliwość zmiany zasad w trakcie realizacji projektu – oznacza to, że w momencie zawierania umowy beneficjent przyjmuje niewiadome warunki.

Obszarem wymagającym szczególnego wsparcia jest przygotowanie i realizacja inwestycji, jako dziedzina wymagająca fachowej wiedzy i dobrej orientacji w przepisach prawa. Z badań wynika, że beneficjenci oczekują w tym zakresie konkretnego wsparcia, w szczególności w postaci praktycznej wiedzy (dobre praktyki i doświadczenia innych, przykłady najczęściej popełnianych błędów) przekazywanej w formie szkoleń, doradztwa, konsultacji, wymiany doświadczeń. Powyższe wsparcie potrzebne jest zarówno beneficjentom przygotowującym projekty samodzielnie, jak i tym zlecającym ich przygotowanie na zewnątrz (tu szczególne znaczenie ma prawidłowe przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia i odbiór wykonanej pracy). Dokumentem zlecanym najczęściej do przygotowania na zewnątrz jest studium wykonalności, uważane za najtrudniejszą część projektu – z tego względu na szkolenia z przygotowania studium wykonalności zgłaszano największe zapotrzebowanie na początku wdrażania perspektywy finansowej 2007-2013.

Na etapie realizacji inwestycji szczególnego wsparcia wymagają obszary zamówień publicznych i konkurencyjności oraz nadzoru nad wykonawcami zleceń. Problemem beneficjentów jest także biurokratyczny proces rozliczania wydatków (w tym zwłaszcza konieczność załączania kopii dokumentów finansowanych w niektórych programach) jak również opóźnienia w przekazywaniu kolejnych transz środków.

¹⁵ Wykorzystano wyniki następujących badań: Problemy i bariery w realizacji POIG, Grupa Gomułka, 2009 r.; Analiza przyczyn braku aktywności lub niskiej aktywności niektórych samorządów gminnych w sięganiu po wsparcie z Funduszy Unijnych, Grupa Gomułka, 2009 r.; Ocena przyczyn niewielkiego zainteresowania potencjalnych beneficjentów realizacją projektów w ramach wybranych działań PO IG, Fundacja Europejskie Centrum Przedsiębiorczości, 2009 r.; Badanie beneficjentów POIiŚ na lata 2007-2013: stopień poinformowania na temat zasad i procedur realizacji projektów, Grupa Gomułka, 2010 r.; Ocena gotowości jednostek Samorządu Województwa Pomorskiego do absorpcji środków w ramach RPO Woj. Pomorskiego, z uwzględnieniem innych programów (POIiŚ, POIG, POKL), PAG Uniconsult i Laboratorium Badań Społecznych, 2009 r.; Bariery w aplikowaniu o środki z EFS przez jednostki samorządu terytorialnego w woj. wielkopolskim, PAG Uniconsult i Laboratorium Badań Społecznych; Analiza zdolności absorpcyjnych woj. świętokrzyskiego pod kątem identyfikacji barier występujących podczas wdrażania RPO woj. świętokrzyskiego na lata 2007-2013, PSDB, 2009 r.; Profesjonalizacja absorpcji funduszy – beneficjenci centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007-2013, Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, 2012 r.; Analiza barier wdrażania wybranych działań PO RPW na lata 2007-2013, Agrotec, 2011 r.; Ocena systemu instytucjonalnego oraz systemu zarządzania i kontroli POIiŚ: możliwość optymalizacji funkcjonowania systemu, PSDB, 2011 r.

¹⁶ Fundusze europejskie w gminach. Rozwój lokalny, wykorzystanie środków UE, rekomendacje dla samorządów., red. naukowa Maciej Stawicki, 2009

¹⁷ Zrealizowane przez Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego w 2012 r.

W przypadku inwestycji infrastrukturalnych problemem okazywały się przedłużające się procedury wydawania decyzji środowiskowych ze względu na niską jakość składanych dokumentów i konieczność dokonywania uzupełnień i poprawek. W konsekwencji miały miejsce opóźnienia w otrzymywaniu pozostałych pozwoleń i decyzji. Sytuacja poprawiła się jednak znacząco z chwilą utworzenia Generalnej i Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska i objęcia ich wsparciem w ramach środków pomocy technicznej. Z uwagi na znaczenie tego obszaru konieczne jest zarówno dalsze wspieranie tych instytucji, w celu ich profesjonalizacji, jak również udzielanie wsparcia beneficjentom, którego celem będzie wzrost jakości opracowywanych przez nich dokumentów.

Raport końcowy z badania *Ewaluacja mid-term Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013*¹⁸ wskazał na problemy w tworzeniu partnerstw przez jst oraz inne instytucje. Brak dobrych rozwiązań (praktyk) w ramach obecnego systemu powoduje, że do jst należy skierować specjalne działania w tym zakresie. Wg powyższego badania ich podstawą mogłyby być pilotażowe rozwiązania, przetestowane z wykorzystaniem środków pomocy technicznej.

W badaniu zrealizowanym w 2013 roku¹⁹ na grupie 286 beneficjentów realizujących projekty indywidualne z listy indykatywnej w ramach POIiŚ, POIG, PO RPW oraz RPO, a także 50 beneficjentów dużych projektów (o wartości ponad 20 mln) realizowanych w ramach PO KL stwierdzono, że beneficjenci napotykają na szereg barier. Podzielone one zostały na dwie kategorie:

1. bariery wewnątrz instytucji,
2. bariery zewnętrzne względem instytucji,
 - na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie,
 - na etapie realizacji projektu.

Beneficjenci wskazywali pięć głównych barier wewnątrz instytucji.

Rysunek 5: Główne bariery w realizacji projektach istniejące wewnątrz instytucji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportu końcowego z badania *Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020*, s. 40

Zaledwie 21% beneficjentów wskazało, że nie ma żadnych problemów wewnętrznych.

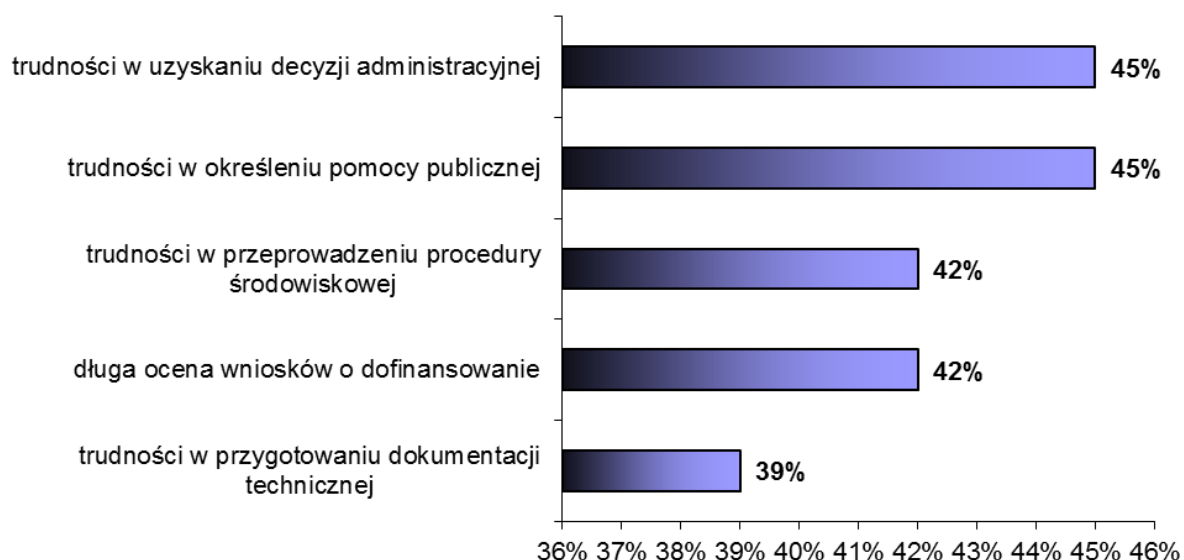
Na ewentualne opóźnienia w realizacji projektów najsilniej wpływa rotacja kadr i trudności w utrzymaniu płynności finansowej. Te dwa czynniki oraz niskie przygotowanie kadr najsilniej oddziałują negatywnie także na osiągnięte wyniki.

Najważniejsze bariery zewnętrzne względem instytucji pojawiające się na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie zostały przedstawione na poniższym wykresie.

¹⁸ Zrealizowane przez Agrotec w 2011 roku

¹⁹ Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020, PSDB, 2013 r.

Rysunek 6: Główne bariery w realizacji projektów zewnętrzne względem instytucji na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportu końcowego z badania Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020, s. 42

Tylko 12% beneficjentów wskazało, że nie natrafiło na żadne bariery na etapie przygotowania projektu. Zdaniem beneficjentów wszystkie wskazane powyżej problemy przyczyniają się do występowania opóźnień w realizacji projektów oraz mają negatywny wpływ na osiągnięte efekty.

Rysunek 7: Główne bariery zewnętrzne względem instytucji na etapie realizacji projektów



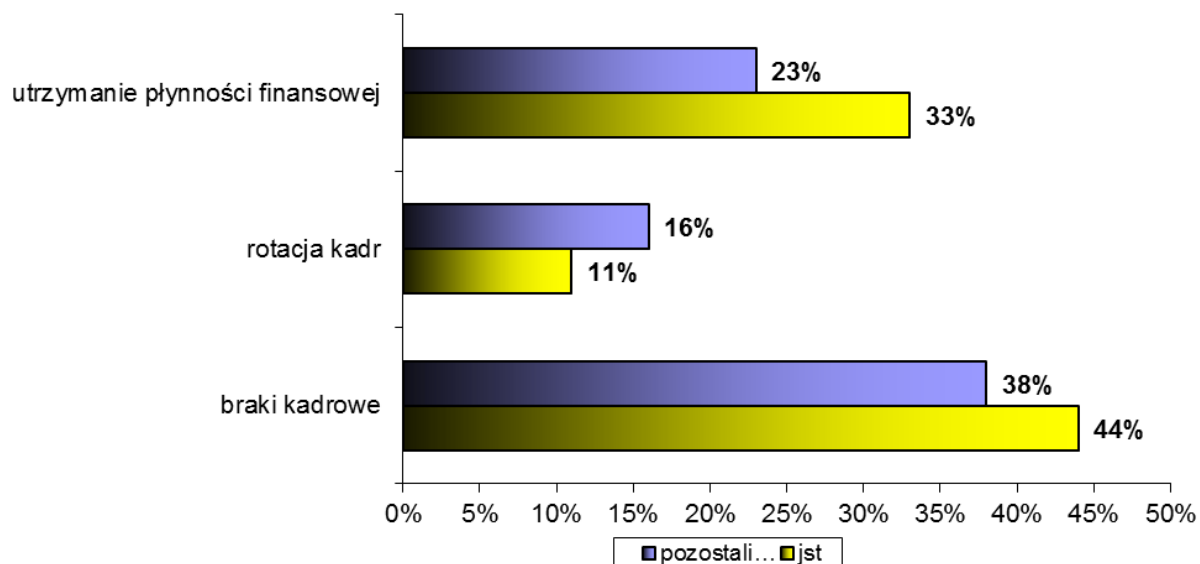
Źródło: Raport końcowy z badania Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020, s. 46

Beneficjenci projektów zwrócili także uwagę na samą realizację inwestycji, w szczególności proces budowlany. Problemem jest dla nich z jednej strony skomplikowany proces wyboru wykonawcy, a z drugiej realizacja i odbiór robót budowlanych oraz kwestie konieczności prowadzenia robót dodatkowych i uzupełniających.

Ewentualne opóźnienia w realizacji projektów są spowodowane głównie problemami z wykonawcami i dostawcami oraz relatywnie długim rozpatrywaniem wniosków o płatność. Ponadto opóźnienia są powodowane także wyższymi niż planowano kosztami realizacji projektów, trudnościami w stosowaniu ustawy prawo zamówień publicznych oraz długim oczekiwaniem na interpretacje przepisów/wytycznych, a także koniecznością prowadzenia konsultacji społecznych i ewentualnych problemów w tym zakresie.

W badaniu przeprowadzono także analizę z uwzględnieniem szczególnego typu beneficjenta, jakim są jednostki samorządu terytorialnego. Stanowiły one nieco ponad połowę respondentów badania. Przedstawiciele jst częściej niż pozostali zwracali uwagę na występowanie braków kadrowych, przy czym rzadziej wskazywali jako problem rotację kadr. Częściej niż inne typy beneficjentów zwracali uwagę na trudności w utrzymaniu płynności finansowej w swoich jednostkach.

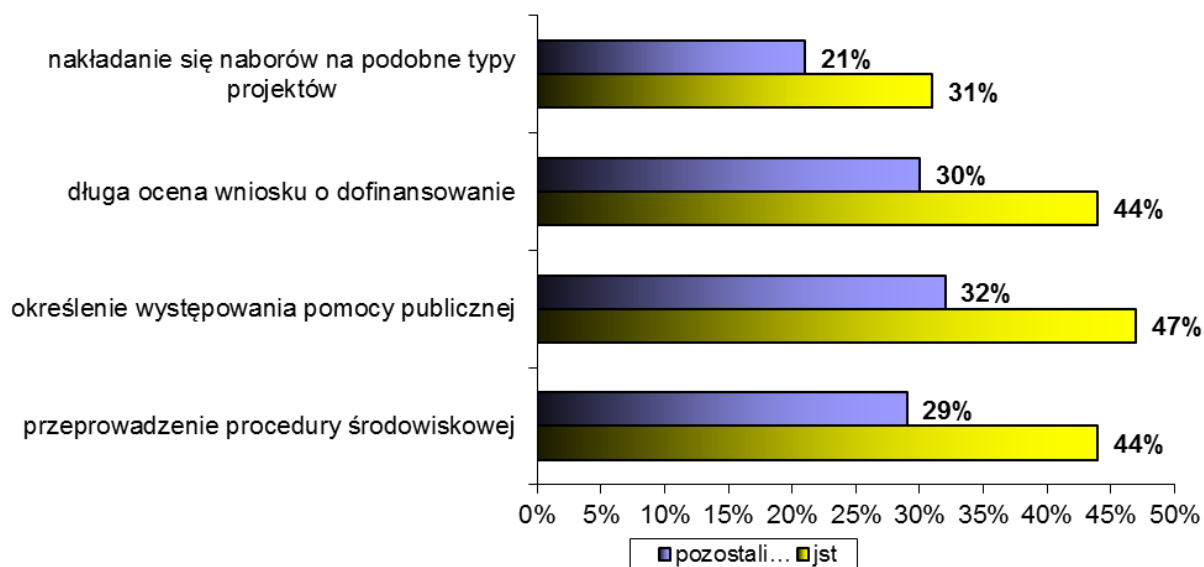
Rysunek 8: Główne bariery istniejące wewnątrz instytucji w realizacji projektów – jst na tle pozostałych beneficjentów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportu końcowego z badania Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020, s. 50

W przypadku barier zewnętrznych zdecydowanie częściej pojawiają się problemy w przeprowadzeniu procedury środowiskowej, co z pewnością związane jest z brakami odpowiedniej kadry. Dużą barierą okazało się także określenie występowania pomocy publicznej. Długa ocena wniosku o dofinansowanie wskazywana była zdecydowanie częściej przez jst niż pozostałe podmioty. Nakładanie się naborów na podobne typy projektów także jest większym utrudnieniem dla jst niż pozostałych podmiotów.

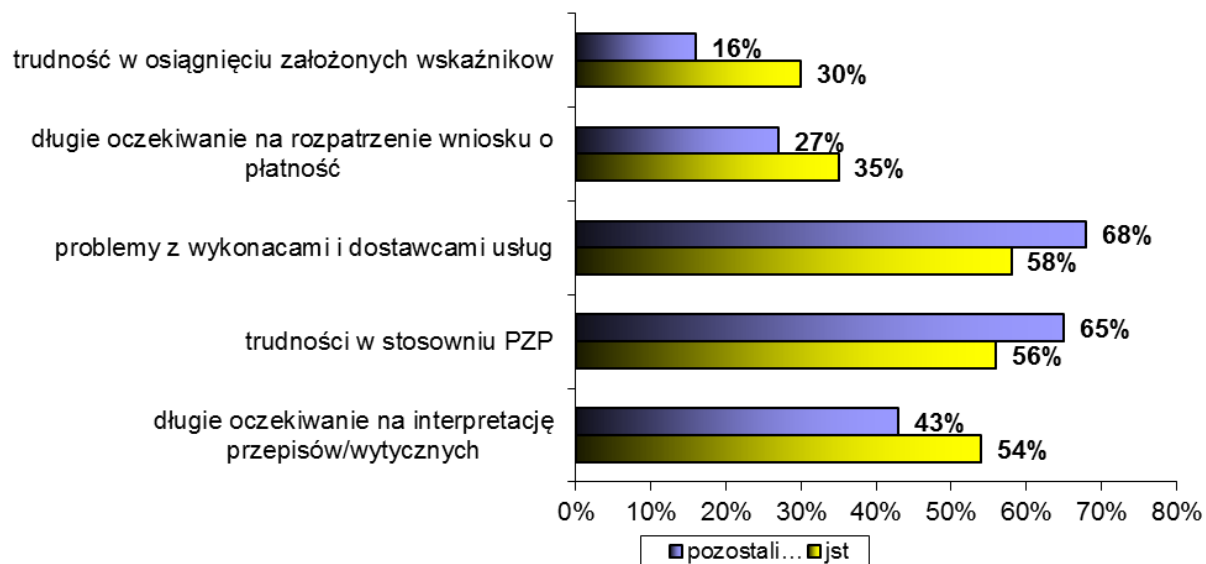
Rysunek 9: Główne bariery w realizacji projektów zewnętrzne względem instytucji na etapie przygotowania wniosku o dofinansowanie – jst na tle pozostałych beneficjentów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportu końcowego z badania Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020, s. 50-51

Zdecydowanie najczęściej wskazywaną barierą na etapie realizacji projektów dla jst jest długie oczekiwanie na interpretację przepisów/wytucznych. Z drugiej jednak strony jst relatywnie rzadziej, niż inni beneficjenci wskazywali na trudności w stosowaniu PZP i związane z tym pośrednio problemy z wykonawcami i dostawcami usług, co można uzasadnić tym, że jst mają lepiej przygotowane i doświadczone zespoły odpowiadające za zamówienia publiczne. Długie oczekiwanie na rozpatrzenie wniosku o płatność jest dla jst większą barierą niż dla pozostałych. Częstą kwestią podnoszoną przez jst są także trudności w osiągnięciu założonych we wniosku o dofinansowanie wskaźników.

Rysunek 10: Główne bariery zewnętrzne względem instytucji na etapie realizacji projektów– jst na tle pozostałych beneficjentów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportu końcowego z badania Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020, s. 51

Na pytanie, jakiego rodzaju wsparcie beneficjenci chcieliby otrzymywać, trzech na czterech chciałoby skorzystać z doradztwa, a dwóch na trzech ze szkoleń. Zarówno doradztwo, jak i szkolenia nadal najbardziej potrzebne są w obszarze prawa zamówień publicznych, głównie na etapie przygotowania SIWZ i wyboru wykonawcy, zabezpieczenia interesów zamawiającego (w tym w szczególności własności praw autorskich i praw od nich zależnych), ale także zachowaniu zasady konkurencyjności i równego traktowania przy postępowaniach przetargowych. Beneficjenci zwrócili uwagę na wciąż niedostateczną wiedzę w zakresie procesu inwestycyjnego, przygotowania, prowadzenia i zakończenia robót.

Beneficjenci potrzebują doradztwa w zasadzie na każdym etapie życia projektu, od momentu składania wniosku o dofinansowanie i przygotowania/odebrania odpowiednich załączników (w tym studium wykonalności i oceny oddziaływania na środowisko), poprzez realizację projektu i przygotowywanie wniosków o płatność, do zakończenia i rozliczenia projektu oraz zachowania trwałości interwencji. Wciąż kwestią problematyczną jest kwalifikowalność wydatków, w tym kwalifikowalność podatku VAT (zarówno dla beneficjentów projektów indywidualnych, jak również projektów w ramach POKL).

Poproszeni o wskazanie obszarów tematycznych, które powinny być wsparte ze środków pomocy technicznej, beneficjenci wskazali przede wszystkim prawo zamówień publicznych (87%). Ponadto prawie połowa wskazała na instrumenty inżynierii finansowej (48%) oraz partnerstwo publiczno-prywatne (44%). Jeden na trzech wymienił polityki horyzontalne UE (tj. zrównoważony rozwój, społeczeństwo informacyjne, równe szanse) oraz wsparcie realizacji warunkowości ex-ante.

Ważnym elementem warunkującym efektywne i skuteczne wydatkowanie środków finansowych w ramach NSRO było wsparcie przygotowania projektów indywidualnych, czyli najważniejszych inwestycji z punktu widzenia rozwoju kraju i regionów. Sposobem na sprawne przygotowanie projektów była bezpośrednia pomoc dla beneficjentów w ramach tzw. *project pipeline* w ramach którego realizowano szereg działań począwszy od weryfikacji dokumentacji projektowej do szeroko zakrojonych działań edukacyjnych.

W badaniu *Analiza stanu realizacji celów project pipeline*²⁰ stwierdzono przede wszystkim, że ze wsparcia w ramach tej inicjatywy skorzystało zaledwie 17% uprawnionych beneficjentów wobec zakładanych 60%. Największym problemem okazało się tu udzielanie wsparcia na poziomie centralnym, a więc zbyt daleko od beneficjenta końcowego. Okazało się bowiem, że zarówno beneficjenci jak i opiekunowie projektów nie wiedzieli o takiej możliwości. Nawet ci beneficjenci, którzy spotkali się z tą nazwą nie kojarzą jej z możliwością uzyskania wsparcia. Ponadto w przypadku niektórych RPO wsparcie promowano zbyt późno. Część beneficjentów nie widziała też potrzeby korzystania ze wsparcia.

W przypadku beneficjentów korzystających z tej możliwości na ogół jednak wsparcie przebiegało bez większych problemów. Rzadko zdarzały się takie trudności jak: zbyt krótki czas na skorzystanie z obu tur doradztwa, zbyt długi czas przygotowania opinii przez doradców, słaba dostępność ekspertów i brak możliwości kontaktu osobistego z doradcą.

Za najbardziej użyteczną formę wsparcia uznano weryfikację dokumentacji, zwłaszcza studiów wykonalności. Jednak w badaniu stwierdzono, że potencjał *project pipeline* nie jest w pełni wykorzystany – beneficjenci ograniczają się do oczekiwania poprawienia dokumentacji i ułatwienia oceny projektu, nie korzystają zaś ze wsparcia w trakcie realizacji projektu. Za słabość inicjatywy uważa się także brak możliwości skorzystania z opinii ekspertów w procesie oceny projektu.

Wyniki przeprowadzonego badania pokazały też, że poza weryfikacją dokumentacji projektowej rozmówcy wskazywali dodatkowo na wysoką adekwatność i skuteczność działań szkoleniowych i innych działań edukacyjnych takich jak opublikowanie *Podręcznika dla inwestorów przedsięwzięć infrastrukturalnych* i *Zaleceń technicznych do kontroli i oceny skuteczności środków minimalizujących efekt barierowy infrastruktury transportowej*. Te działania były szczególnie istotne dla beneficjentów niezajmujących się na co dzień inwestycjami i realizacją projektów (np. szpitale, uczelnie itp.). Jest to słuszne podejście, bowiem nawet w przypadku, gdyby beneficjent chciał wyłonić firmę będącą inwestorem zastępczym, musi wiedzieć, jak przeprowadzić przetarg i jak później współpracować z taką firmą. Wszystkie tego typu działania uzupełniające jak np. szkolenia, konferencje, czy też podręczniki okazywały się bardzo potrzebne dla beneficjentów. Jako uzasadnienie tego twierdzenia, można podać fakt, że nie odnotowano problemów z rekrutacją uczestników szkoleń, a wszelkie informacje zwrotne miały charakter pozytywny.

W badaniu projektów indywidualnych w województwie zachodniopomorskim²¹ stwierdzono, że aż 81% beneficjentów ma wystarczające doświadczenie do realizacji projektu, 17% ma doświadczenie małe, ale nie zagrażające realizacji projektu, a tylko jeden beneficjent nie ma żadnego doświadczenia. Beneficjenci uważają pomoc ze strony IZ za wystarczającą; były to konsultacje indywidualne, ekspertyzy dotyczące pomocy publicznej i oddziaływania na środowisko, szkolenia z przygotowania wniosku o płatność. W dalszym ciągu oczekują indywidualnych konsultacji i szkoleń ze sporządzania wniosku o płatność, ale też bezpłatnego doradztwa w zakresie obsługi administracyjnej projektu oraz szybszej wymiany informacji z IZ. Problemy, na jakie napotykać beneficjenci w trakcie wdrażania są typowe dla wszystkich beneficjentów i dotyczą stosowania prawa zamówień publicznych oraz nadzoru nad wykonawcami zleceń.

Jednym z najważniejszych założeń nowo projektowanej polityki spójności na lata 2014-2020 jest szerokie uwzględnienie w jej ramach wymiaru terytorialnego. Wynika to bezpośrednio z zapisów Traktatu Lizbońskiego, który zrównał wymiar terytorialny z wymiarem gospodarczym i społecznym. Podejście terytorialne, które powinno być jedną z podstawowych zasad programowania na lata 2014-2020, oznacza odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz definiowania ich na podstawie potencjałów i barier rozwoju poszczególnych terytoriów (różnej wielkości). Zintegrowane podejście terytorialne stanowi również jedną z podstawowych zasad strategicznych dokumentów krajowych: *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK)* oraz *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 (KSRR)* a także *Umowy Partnerstwa*, która stanowi podstawę realizacji dla działań wspieranych ze środków Wspólnych Ram Strategicznych (WRS), w tym w szczególności z funduszy strukturalnych w Polsce.

W ramach wzmocnienia wymiaru terytorialnego najważniejszym nowym rozwiązaniem dla obszarów zurbanizowanych są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne. ZIT są nowym instrumentem rozwoju terytorialnego, przyczyniającym się do realizacji strategii rozwoju miejskiego (lub też innych strategii terytorialnych). Za pomocą tego instrumentu, partnerstwa reprezentujące miasta i ich obszary

²⁰ Zrealizowane przez PSDB w 2011 roku

²¹ Ocena zdolności beneficjentów do realizacji projektów wpisanych na Indykatorywną Listę Projektów Indywidualnych dla RPO województwa zachodniopomorskiego na lata 2007-2013; EDCF, 2010

funkcjonalne mogą realizować zintegrowane projekty, łączące działania finansowane z EFRR i EFS. Celem realizacji ZIT w Polsce jest zwiększenie zaangażowania miast i obszarów zurbanizowanych lub innych terytoriów w zarządzaniu środkami strukturalnymi UE oraz zastosowanie podejścia zintegrowanego na rzecz zapewniania komplementarności.

Założenia systemu funkcjonowania ZIT w Polsce przewidują, że w przypadku miast wojewódzkich koszty operacyjne ich funkcjonowania mogą być współfinansowane ze środków krajowego programu operacyjnego pomocy technicznej. Znajduje to swoje uzasadnienie, gdyż ZIT powstanie obligatoryjnie w każdym regionie tworząc w ten sposób krajową sieć, która powinna być wspierana wszędzie na tych samych warunkach. W przypadku powstania w miastach regionalnych i subregionalnych dodatkowych ZIT koszty ich funkcjonowania będą finansowane ze środków pomocy technicznej RPO.

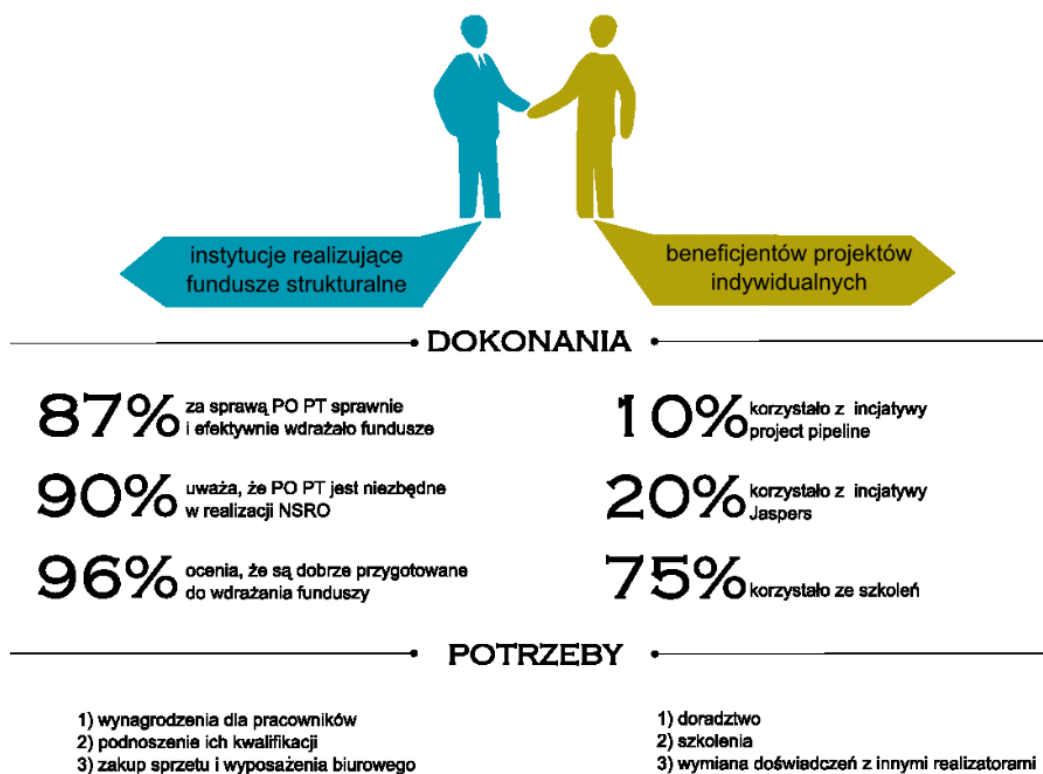
Na podstawie przedstawionych powyżej informacji oraz wyników z badań ewaluacyjnych dotyczących beneficjentów można zatem wysnuć następujące wnioski:

- beneficjenci generalnie dobrze sobie radzą z poszukiwaniem informacji o dostępnych funduszach, z procedurami aplikacyjnymi, mają natomiast pewne problemy na etapie realizacji projektów, w tym zwłaszcza jeśli chodzi o stosowanie zasad zamówień publicznych (bądź równoważnych procedur) i nadzór nad wykonawcami oraz sporządzanie wniosku o płatność;
- problemem dla beneficjentów są zmieniające się zasady realizacji i regulacje, a także przewlekłość procedur związanych z uzyskiwaniem wymaganych decyzji oraz związanych z oceną wniosków o dofinansowanie, a także z płynnością finansową;
- wewnętrznym problemem znacznej grupy beneficjentów są niedobory kadrowe oraz brak zdolności do zarządzania projektami;
- samorządy są bardzo aktywnym beneficjentem, choć jest pewna grupa (ok. 20%, wg danych z badania Fundusze europejskie w gminach. Rozwój lokalny, wykorzystanie środków UE, rekomendacje dla samorządów pod red. naukowa Macieja Stawickiego, 2009 r.) gmin nieaktywnych; tę grupę beneficjentów częściej niż pozostałych dotyczą problemy z brakami kadrowymi, płynnością finansową, a dodatkowo poważnym problemem jest kwestia zapewnienia wkładu własnego w kontekście reżimów związanych z ograniczeniem możliwości zaciągania długów przez JST; stwierdza się także niski poziom korzystania JST z formuły partnerskiej w realizacji projektów, co spowodowane jest wieloma czynnikami, w tym brakiem zaufania do takiej formuły, ale też zwiększonym poziomem trudności w realizacji takich projektów przy niezmnieszonej poziomie wymagań ze strony instytucji wdrażających;
- beneficjenci odczuwają bariery w dostępie do aktualnej praktycznej wiedzy (praktycznej, a więc odnoszącej się do realnych przypadków, przykładów rozwiązywania problemów – z zakresu zamówień publicznych, inżynierii finansowej, partnerstwa publiczno-prywatnego), do wymiany doświadczeń; potrzebują także wsparcia doradczego na każdym etapie realizacji projektu;
- beneficjenci projektów indywidualnych potrzebują takiego samego wsparcia, jak pozostali;
- realizacja inicjatywy *project pipeline* pokazała, że ewentualne wsparcie dla tej grupy beneficjentów powinno być świadczone „bliżej” beneficjentów; oferowana możliwość weryfikacji dokumentacji jest istotną pomocą, ale powinna wiązać się z oceną projektów.

Na zaprezentowanej poniżej infografice zaprezentowane zostały dokonania pomocy technicznej w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz potrzeby instytucji i beneficjentów projektów indywidualnych zgłaszane w obszarze pomocy technicznej na przyszły okres programowania 2014-2020.

Rysunek 11: Dokonania pomocy technicznej w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz potrzeby instytucji i beneficjentów projektów indywidualnych na lata 2014-2020

PROGRAM OPERACYJNY POMOC TECHNICZNA wspiera



Źródło: infografika przygotowana przez ewaluatorów realizujących badania Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania POPT 2014-2020, PSDB, 2013 r.

3. Diagnoza systemu promocji i informacji o funduszach w Polsce w latach 2007-2013

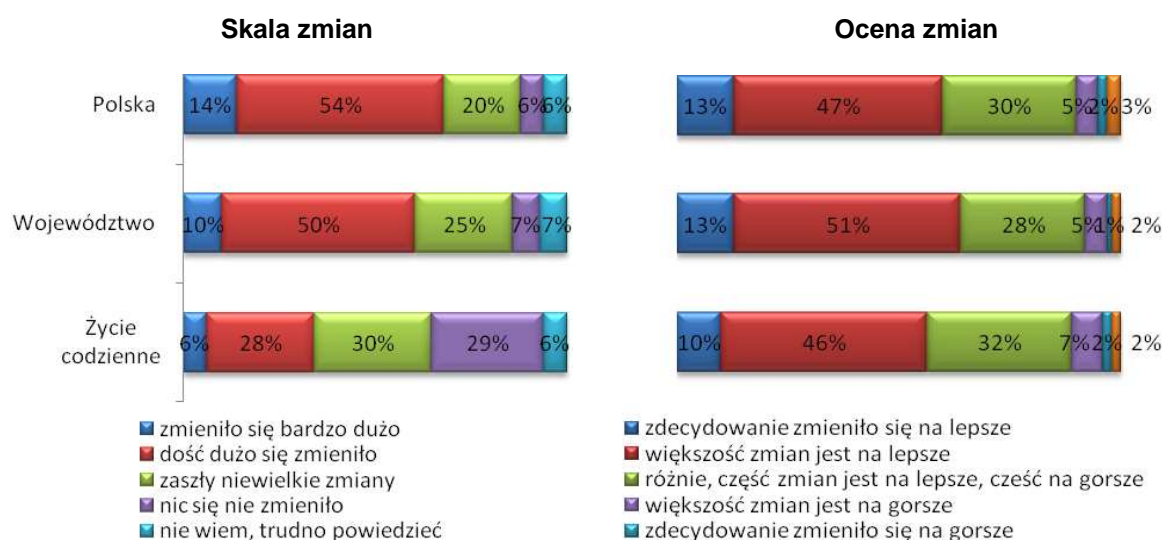
Informacji o systemie promocji i informacji o funduszach europejskich w Polsce w latach 2007-2013 dostarczają liczne prowadzone badania ewaluacyjne i społeczne. Dotyczą one różnych aspektów i zamawiane były przez różne instytucje, służąc na ogół bieżącym potrzebom. To powoduje, że ich wyniki nie dają się porównywać, tym bardziej, że realizowane były wg różnych metodologii i na różnych etapach wdrażania programów. Na potrzeby diagnozy wykorzystano dane z horyzontalnych badań informacji i promocji, przeprowadzanych przez IK NSRO w zakresie informacji i promocji: *Badania efektów działań informacyjnych i promocyjnych na temat Funduszy Europejskich dla społeczeństwa oraz analiza społecznego odbioru tych działań*²², jak również raportów z badań poświęconych w części rekomendacjom dla perspektywy finansowej 2014-2020: *Meta-ewaluacja wyników dotychczasowych badań ewaluacyjnych i innych (wniosków i rekomendacji) dotyczących informacji i promocji Funduszy Europejskich oraz poszczególnych programów operacyjnych*²³, *Badanie stron internetowych instytucji tworzących system wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce. Edycja 2012*²⁴ oraz *Badanie Punktów Informacyjnych tworzących System Informacji o Funduszach Europejskich*²⁵. Poniżej przedstawiono wyniki powyższych badań i wynikające z nich wnioski dla systemu komunikacji.

Postrzeganie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej

Badanie przeprowadzane corocznie na reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski wykazało, że zdecydowana większość mieszkańców Polski dostrzega duże zmiany, jakie zaszły w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej. Zmiany na poziomie kraju zauważa 68% ankietowanych, na poziomie województwa oraz najbliższego otoczenia - 60%, a w swoim codziennym życiu ponad jedna trzecia badanych – 34%. W porównaniu z poprzednimi latami wzrosła liczba osób, które po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej zaobserwowały zmiany na lepsze w kraju, województwie, jak i w swoim życiu codziennym.

Różna jest natomiast ocena jakości tych zmian. Najwięcej zmian na lepsze respondenci zauważają na poziomie wojewódzkim (w swoim najbliższym otoczeniu oraz województwie) – 64%. Podobny odsetek ankietowanych (60%) zauważa pozytywne zmiany na poziomie całego kraju. Natomiast w swoim codziennym życiu pozytywne zmiany zauważa 56% respondentów. Szczegółowe dane dotyczące dostrzeganej skali zmian oraz ich oceny przedstawione zostały na wykresie poniżej.

Rysunek 12: Skala i ocena zmian jakie zaszły w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej



²² Zrealizowane przez Grupę IQS Sp. z o.o. w 2012 r.

²³ Zrealizowane przez EGO Evaluation for Government Organizations s.c. w 2012 i 2013 r.

²⁴ Zrealizowane przez konsorcjum firm PSDB Sp. z o.o. i WYG International Sp. z o.o. w 2012 r.

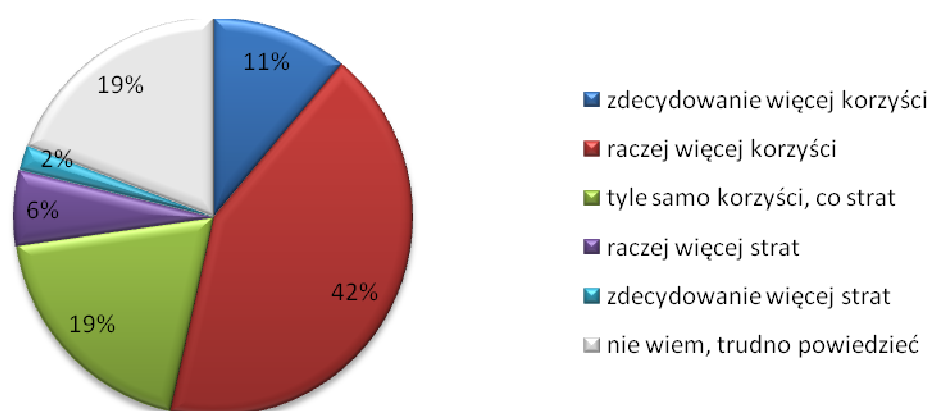
²⁵ Zrealizowane przez Laboratorium Badań Społecznych Sp. z o.o. w 2011 r.

Źródło: *Badanie efektów działań informacyjnych i promocyjnych na temat Funduszy Europejskich dla społeczeństwa oraz analiza społecznego odbioru tych działań, Grupa IQS dla MRR, 2013*

Powoli, ale systematycznie rośnie odsetek osób, które oceniają pozytywnie zmiany po wstąpieniu Polski do UE na poziomie kraju, województwa lub najbliższego otoczenia oraz ich codziennego życia. Wnioskować można zatem, że korzyści z wejścia do UE dostrzegane są bardziej na poziomie ogólnym, a samym obywatelom stosunkowo trudniej przełożyć je na ich własne, codzienne doświadczenie. Warto jednak podkreślić, że różnice w postrzeganiu korzyści między tymi poziomami istotnie się zmniejszyły w 2012 roku, zatem świadomość znaczenia funduszy europejskich dla sytuacji osobistej rośnie.

Ponad połowa mieszkańców Polski (53%) twierdzi, że Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej uzyskała więcej korzyści niż strat, odmiennego zdania jest 8% badanych.

Rysunek 13: Postrzeganie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w kontekście korzyści i strat



Źródło: *Badanie efektów działań informacyjnych i promocyjnych na temat Funduszy Europejskich dla społeczeństwa oraz analiza społecznego odbioru tych działań, Grupa IQS dla MRR, 2013*

Spontanicznie jako trzy główne obszary korzyści z przystąpienia Polski do Unii Europejskiej wymieniane są: „rozwój infrastruktury drogowej i komunikacji”, „dodatkowe źródła finansowania w różne obszary z funduszy europejskich” oraz „rozwój infrastruktury technicznej (miejskiej i wiejskiej) i usług publicznych dla ludności”.

Wśród osób twierdzących, że akcesja Polski do Unii Europejskiej spowodowała straty, najczęściej wymieniane były: „wzrost cen, pogorszenie standardu życia, wzrost ubóstwa, brak perspektyw” oraz „likwidacja miejsc pracy, bezrobocie”. Zauważyć można, że im respondenci młodszy i lepiej wykształceni, tym optymistyczniej patrzą na zmiany, jakie zaszły w naszym kraju po wejściu Polski do UE.

Z punktu widzenia promocji funduszy europejskich pozytywne postrzeganie przystąpienia Polski do UE stanowi kapitał i podstawę, na jakiej można budować markę funduszy europejskich. Niemniej w miarę upływu czasu kapitał ten może stopniowo wygasać, a poziom satysfakcji zostanie uzależniony od koniunktury gospodarczej i ogólnych nastrojów w społeczeństwie polskim. Dlatego raczej nie należy oczekiwać dalszego wzrostu odsetka osób wyrażających satysfakcję z akcesji do Unii Europejskiej.

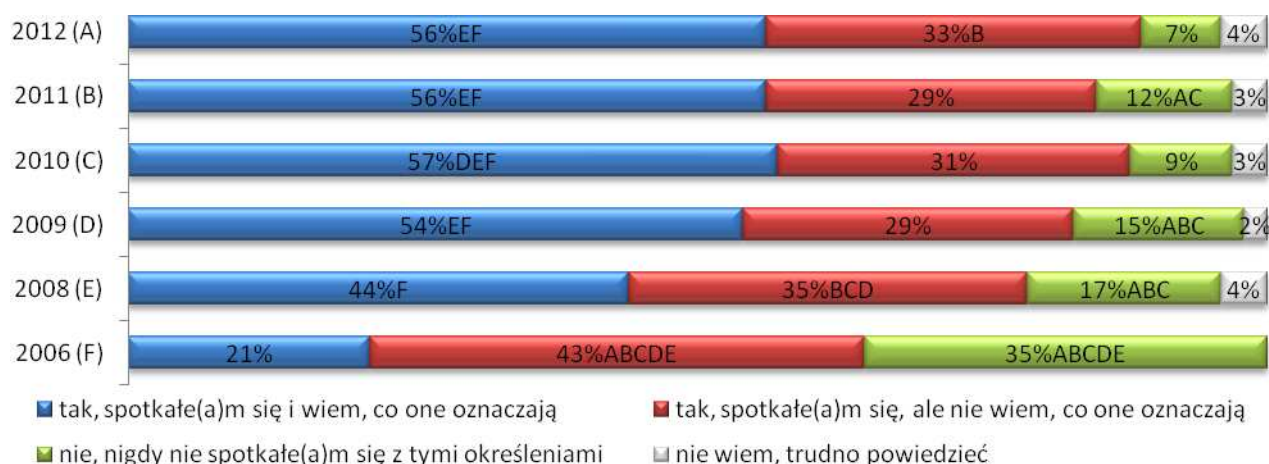
Warto tu nawiązać do szczegółowych wyników z badania, które wskazują, iż przekonanie o tym, że nic się nie zmieniło w Polsce po wejściu do UE, albo zmiany te oceniane są raczej negatywnie zdecydowanie częściej panuje wśród mieszkańców wsi i małych miast. Oznacza to, iż grupa ta powinna być szczególnie uwzględniona w kolejnych działaniach informacyjno-promocyjnych. Należy przy tym pamiętać o zapewnieniu równego dostępu do wiedzy w skali całego kraju. Konkretnie, przydatne informacje mogą w ten sposób zniwelować wysoki wskaźnik przeświadczenia o trudności w pozyskiwaniu funduszy (43%), a w konsekwencji być może zwiększyć odsetek osób zainteresowanych pozyskaniem funduszy lub zachęconych do wzięcia udziału w projekcie lub skorzystania z projektów

realizowanych przez inne instytucje lub podmioty (74% badanych nie zamierza ubiegać się o wsparcie w ramach funduszy europejskich).

Znajomość marki „Fundusze Europejskie” i Narodowej Strategii Spójności

Zdecydowana większość badanych (89%) spotkała się z określeniem „fundusze europejskie” lub „fundusze unijne”, przy czym ponad połowa (56%) rozumie ich znaczenie. Tylko 7% respondentów nigdy z powyższymi określeniami się nie zetknęło. Porównując dane z lat 2006 - 2012, widoczny jest do roku 2009 systematyczny wzrost udziału nie tylko osób, które znają powyższe określenia, ale również tych, które je rozumieją, natomiast od 2009 do chwili obecnej deklarowana wiedza mieszkańców Polski pozostaje na tym samym poziomie.

Rysunek 14: Znajomość marki „Fundusze Europejskie” i Narodowej Strategii Spójności



Oznaczenie A,B,C,D, na przedstawionych wykresach oznaczają różnice istotne statystycznie pomiędzy pomiarami, litera przy wartości (gdzie: A-2012, B-2011, C-2010, D-2009, E-2008) oznacza wartość istotnie wyższą

Źródło: Badanie efektów działań informacyjnych i promocyjnych na temat Funduszy Europejskich dla społeczeństwa oraz analiza społecznego odbioru tych działań, Grupa IQS dla MRR, 2013

Wysokie wskaźniki znajomości pojęć „fundusze europejskie” lub „fundusze unijne” wśród ogółu społeczeństwa wskazują na to, iż poziom ogólnej świadomości w tym zakresie można określić jako zadowalający. Istotnym jest przy tym, iż w porównaniu z danymi od roku 2006 wzrósł odsetek osób, które rozumieją te kluczowe pojęcia. Pozytywny odbiór treści komunikacyjnych w ostatnich latach można wiązać z:

- kompleksowością, czyli szerokim upowszechnianiem wiedzy na temat funduszy europejskich, szczególnie w najbardziej popularnych mediach w polskim społeczeństwie: telewizji, prasie i radio,
- spójnością, czyli ujednoczeniem systemu identyfikacji wizualnej, czego przykładem jest spójny logotyp Narodowej Strategii Spójności, znany przez połowę badanych (49%),
- przystępnością, czyli ukierunkowaniem przekazu, jego treści i języka na ogół polskiego społeczeństwa.

Wysokie wskaźniki znajomości pojęcia fundusze europejskie i logotypów związanych z Narodową Strategią Spójności stanowią przesłankę dla kontynuacji promocji skierowanej do szerokiej opinii publicznej w kierunku pogłębiania znajomości znaczenia terminu fundusze europejskie oraz dla nieznacznej tylko modyfikacji wizualizacji w przyszłym okresie programowania (odzwierciedlającej zmiany nazewnictwa programów).

Postrzeganie tematyki pomocy unijnej i jej roli

Zdecydowana większość mieszkańców Polski uważa, że fundusze europejskie odgrywają znaczącą rolę w rozwoju kraju. Najczęściej badani dostrzegają wpływ funduszy na ogólny rozwój kraju (48%), inwestycje związane z siecią transportową (42%), ogólnie rozwój gospodarki (35%) oraz dotacje dla rolników (35%).

Najczęściej wskazywaną przez badanych grupą potencjalnych beneficjentów funduszy europejskich w Polsce są firmy prywatne (45%), rolnicy (43%), a w następnej kolejności władze samorządowe (39%). Natomiast jeśli chodzi o cele, obszary lub działania, na które są przeznaczane fundusze europejskie, najczęściej wymieniane były: infrastruktura komunikacyjna (budowa dróg, autostrad, mostów, ścieżek rowerowych, modernizacja kolei) (65%), dotacje dla rolników (49%), edukacja (28%), dotacje dla firm (25%) i budowa obiektów sportowych (21%).

Pomimo stosunkowo wysokich wskaźników świadomości funduszy europejskich i korzyści z nich płynących, mniej niż połowa mieszkańców Polski, którzy znają pojęcia „fundusze europejskie” lub „fundusze unijne”, interesuje się tematyką związaną z funduszami europejskimi co najmniej w średnim stopniu. Co więcej, oceniając swoją wiedzę na temat funduszy europejskich, ponad połowa badanych wskazała, że ich wiedza w tym temacie jest mała, ponad jedna trzecia badanych oceniła swoją wiedzę na średnim poziomie, a 13% badanych określa swoją wiedzę jako dużą lub bardzo dużą.

Dalsze upowszechnianie i wzmacnianie wiedzy o funduszach europejskich jest kluczowe z tego względu, iż dobra znajomość funduszy europejskich przekłada się na wiedzę, że mają one wkład w rozwój wielu dziedzin gospodarczo-społecznych w Polsce. Znajomość funduszy europejskich idzie w parze z większą świadomością zmian, jakie możliwe są dzięki dofinansowaniu. Im lepsza znajomość funduszy europejskich tym większe przekonanie, że mają one realny, pozytywny wkład w rozwój Polski.

Opinie na temat dostępności wsparcia z funduszy europejskich

Jeśli chodzi o poziom łatwości bądź trudności w ubieganiu się o dofinansowanie z Unii Europejskiej, to według 43% badanych uzyskanie dofinansowania jest sprawą trudną, a jedna trzecia respondentów stoi na stanowisku, że uzyskanie dofinansowania czasem bywa trudne, a czasem łatwe. Zdaniem zaledwie 6% badanych dofinansowanie z UE uzyskać jest łatwo.

Trzy czwarte badanych (74%) nie zamierza ubiegać się o wsparcie w ramach funduszy europejskich. Podstawowym powodem, przez który badani nie zamierzają się starać o wsparcie w ramach funduszy europejskich, jest brak takiej potrzeby (69%).

Ponadto, zdaniem 38% badanych nie każdy uprawniony ma takie same szanse na uzyskanie dofinansowania w ramach funduszy europejskich. Mniej, bo 32% respondentów deklaruje, że szanse dla wszystkich są takie same, natomiast nie wie tego 30% badanych. W porównaniu z 2011 r. wzrosła liczba osób, które nie wiedzą, czy każdy uprawniony ma takie same szanse na uzyskanie dofinansowania w ramach funduszy europejskich.

Badanych, którzy deklarowali, że nie każdy uprawniony ma takie same szanse na uzyskanie dofinansowania w ramach funduszy europejskich, poproszono o wskazanie grup osób/podmiotów, którym ich zdaniem jest łatwiej otrzymać wsparcie. Zdaniem badanych są to przede wszystkim władze samorządowe (36%), rolnicy (28%), firmy prywatne (28%) oraz placówki edukacyjne (20%). Sami respondenci jako mieszkańcy Polski uzyskali 5% wskazań. 19% badanych nie potrafiło ocenić kwestii, komu łatwiej jest uzyskać dofinansowanie z funduszy europejskich.

Mając na uwadze powyższe, można wyciągnąć wniosek, że otrzymanie dofinansowania z funduszy europejskich jest uznawane przez respondentów za trudne – niełatwo (zdaniem respondentów) jest ubiegać się o dofinansowanie, fundusze są skierowane głównie do przedsiębiorców i rolników, a szanse na uzyskanie wsparcia są z różnych względów nierówne. Może to wpływać na przekonanie o znalezieniu się poza grupą docelową funduszy europejskich i w związku z tym wzmacniać poczucie „wykluczenia” z możliwości uzyskania dofinansowania oraz „braku potrzeby”, co w konsekwencji może skutkować brakiem inicjatywy w zakresie pozyskiwania wiedzy oraz starania się o dotację lub udział w projekcie.

Kwestię trudności ubiegania się o środki może zminimalizować funkcjonowanie i promocja punktów informacyjnych jako miejsc bezpłatnej, rzetelnej informacji i pomocy. Jako źródło przystępnej informacji będą służyć również strony internetowe poświęcone funduszom, zaś wspomagająco tematyczne materiały informacyjno-promocyjne. Dla tych potencjalnych beneficjentów, którzy będą zainteresowani pozyskaniem wsparcia z funduszy europejskich, kluczowym źródłem informacji będą

konferencje, seminaria i szkolenia o charakterze horyzontalnym, dostarczające informacji osobom nieorientowanym w tematyce funduszy.

Wsparciem dla poprawy komunikacji będzie również uproszczenie języka instrukcji i wytycznych do wniosków o dofinansowanie w przyszłym okresie programowania.

Oceny i oczekiwania wobec treści i formy przekazu na temat funduszy europejskich

Opinie na temat ilości informacji o funduszach europejskich są podzielone – 43% mieszkańców Polski uważa, że ich ilość jest optymalna, a 35%, że jest ich zbyt mało. Jedynie dwóch na stu (2%) badanych ocenia, że informacji o funduszach europejskich jest zbyt dużo.

Ponad połowa badanych (54%) podziela opinię, że informacje na temat funduszy europejskich są przekazywane w zrozumiałym i przystępnym języku. W porównaniu do wyników w 2011 r. nastąpił wzrost odsetka osób tak uważających, jednak nadal, pomimo poprawy wskaźników z roku na rok, język informacji o funduszach europejskich przez znaczną część społeczeństwa (29%) jest oceniany jako mało zrozumiały. Trudny w odbiorze język może utrzymywać „barierę komunikacyjną” i wzmacniać poczucie wykluczenia. Dlatego też kluczowe jest dalsze, formułowanie komunikatów językiem prostszym i „bliższym” grupom docelowym.

Celem minimalizacji chaosu informacyjnego, duży nacisk będzie położony na uspołnianie komunikacji nt. funduszy europejskich wszystkich instytucji oraz prezentowanie treści w sposób uporządkowany z wykorzystaniem narzędzi i kanałów komunikacji dopasowanych do konkretnej grupy docelowej.

Powyższe wyniki i dotychczasowe doświadczenia oznaczają, iż działania komunikacyjne przyniosły zakładane efekty w zakresie upowszechniania wiedzy europejskiej i budowania przyjaznej marki funduszy europejskich w Polsce. Nadal jednak konieczne jest podwyższanie poziomu wiedzy merytorycznej o samych funduszach, o czym świadczy fakt, iż jedynie 13% badanych ocenia swoją znajomość tematu jako dość dużą i bardzo dużą. Ważne jest, aby komunikacja przygotowywała również społeczeństwo do możliwości pozyskania środków w kolejnych latach, wzmacniając już na początku zainteresowanie wśród potencjalnych odbiorców. Na dalszym etapie konieczne zaś będzie położenie szczególnego nacisku na informacje, które dotyczą bezpośrednio procedury pozyskiwania środków i realizacji projektów.

Zmiany związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej postrzegane są przede wszystkim w kontekście najbliższego otoczenia / województwa, głównie w zakresie infrastrukturalnym i rolniczym. Jednocześnie niski jest wskaźnik wiązania pozytywnych zmian z codziennym życiem mieszkańców Polski. Dlatego też działania komunikacyjne powinny zwracać uwagę nie tylko na szeroki aspekt gospodarczy i wpływ funduszy na ogólny rozwój kraju oraz pozycję Polski w Europie, ale również na korzyści bezpośrednie w życiu osobistym. Oznacza to konieczność przeorientowania treści w kierunku dalszego eksponowania korzyści indywidualnych, a jednocześnie kreowania potrzeb w zakresie ubiegania się o fundusze europejskie lub udziału w realizowanych projektach. Szczególnie pomocne w tym wypadku mogą być autentyczne przykłady beneficjentów, którzy skorzystali z funduszy, jak również mieszkańców Polski, korzystających z efektów tych projektów i wysoko je oceniających pod kątem użyteczności osobistej, rodzinnej, zawodowej lub innej. Taki przekaz uwiarygodnia rolę polityki spójności i pozwala na odniesienie tych doświadczeń do własnego życia.

Dalsza polityka komunikacyjna powinna również opierać się na konsekwentnym promowaniu i utrzymywaniu systemu wsparcia dla aktualnych i potencjalnych beneficjentów, m.in. poprzez utrzymanie sieci punktów informacyjnych na terenie kraju. Działania te powinny być precyzyjnie skierowane do określonej grupy docelowej i odpowiadać jej potrzebom informacyjnym, a także uwzględniać bieżącą, aktualną sytuację rynkową i uwarunkowania systemowe. W przypadku **punktów informacyjnych świadczących usługi informacyjne na temat środków dostępnych w ramach funduszy europejskich**, priorytetem jest stworzenie jednego wiarygodnego źródła informacji dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów. Istotnym wyzwaniem w kontekście zapewnienia szybkiej i kompetentnej informacji jest budowa przejrzystego dla klientów systemu, w którym zainteresowany otrzyma kompleksową informację. Jest to również bardzo ważne z punktu widzenia zapewnienia obywatelom dostępu do informacji, a w szczególności osobom niemającym dostępu do internetu lub niekorzystającym z niego. Formą docierania bezpośrednio do potencjalnych klientów będą punkty mobilne, organizowane w miejscowościach, w których nie ma siedziby punktu informacyjnego.

Sieć punktów informacyjnych funkcjonująca w perspektywie 2007-2013 stanowiła ważne i wykorzystywane źródło informacji. O zainteresowaniu informacją, pozyskiwaną z tego źródła, a tym

samym o potrzebie funkcjonowania sieci informacyjnej, świadczy niestłabnący popyt na jej usługi, zobrazowany przez ok. 200 tys. zapytań rocznie w punktach informacyjnych w perspektywie 2007-2013, pomimo zmniejszania się wartości dostępnych środków finansowych z funduszy. Ponadto, sieć pełni znaczącą rolę w minimalizacji luki informacyjnej na temat funduszy europejskich.

Również jakość usług, świadczonych przez punkty informacyjne, była stosunkowo wysoka. W 2011 roku, ocena całościowa pracy punktów informacyjnych w badaniach jakości obsługi klienta wyniosła 79,1 pkt w skali od 0 do 100, a ponadto poziom działania poszczególnych punktów w sieci był wyrównany. Najwyżej odnotowaną mocną stroną działania punktów była łatwość uzyskania konsultacji (92,9 pkt), zaś jakość obsługi klienta w zależności od kanału jej udzielania osiągnęła wartości: w poradach bezpośrednich 82,3 pkt, w poradach telefonicznych 69,3 pkt, w poradach email 80,8 pkt, w skali od 0 do 100.

W okresie programowania na lata 2007 – 2013 system informacji o funduszach europejskich został rozproszony na liczne instytucje oraz sieci, co powodowało chaos informacyjny, negatywnie wpływało na wizerunek funduszy europejskich i mogło utrudniać dostęp do kompletnej informacji. Skutkowało to zniechęceniem potencjalnych klientów punktów i potencjalnych beneficjentów funduszy europejskich. Kwestia ta została zauważona również w raporcie „Czarna Lista Barrier dla rozwoju przedsiębiorczości 2013” autorstwa PKPP Lewiatan z maja 2013 r., gdzie napisano, że problemem jest rozproszona informacja o dostępnych instrumentach wsparcia dla przedsiębiorców (POIG, POKL, RPO, POLiŚ, PORPW), będąca efektem odrębnych sieci punktów informacyjnych. Wskazano, że jest to bariera w dostępie do profesjonalnej i rzetelnej informacji. Zarekomendowano konsolidację sieci punktów informacyjnych i stworzenie punktów informujących o wszystkich programach, co dałoby pełne wsparcie beneficjentom i aktualną informację. Z tego też względu, oprócz wzmocnienia funkcji informacyjnej punktów i dalszego konsekwentnego docierania z informacją (punkty mobilne), w perspektywie 2014-2020 celem będzie również stworzenie jednej sieci informacyjnej o funduszach europejskich.

Również stworzenie i utrzymanie **portalu internetowego**, stanowiącego główne i pełne źródło informacji o funduszach europejskich w Internecie, może znacząco wpłynąć na dostęp do informacji. Takie rozwiązanie umożliwi publikację treści w jednym miejscu oraz ułatwi dbałość o ich spójność.

Podstawowym celem budowy całego systemu stron, którego elementem będzie ww. portal, będzie zapewnienie docelowemu odbiorcy prostego i szybkiego dotarcia do poszukiwanych przez niego informacji. Skuteczny system informacji w Internecie musi być więc zorientowany na użytkownika i powinien być zbudowany w taki sposób, aby zaspokajać potrzeby odbiorcy.

Niedogodnością dla odbiorcy wielu stron internetowych w perspektywie 2007-2013 było oparcie systemu na logice instytucjonalnej i prezentowanie treści informacyjnych w zakresie zadań realizowanych przez daną instytucję. Z tego też względu w perspektywie 2014-2020 struktura informacji w systemie stron internetowych powinna być budowana według jej funkcji i potrzeb informacyjnych użytkowników, a nie formalnej przynależności do nadawcy. Ponadto, budowa efektywnego systemu informacji w Internecie wymaga dbałości o jego spójność wewnętrzną, co zdecydowanie ułatwi jego odbiór przez użytkowników.

Ponadto, system stron internetowych powinien dawać użytkownikowi poczucie, że korzysta ze strony nowoczesnej i zgodnej z aktualnymi trendami i standardami. Dlatego konieczne jest dostosowanie systemu stron funduszy europejskich i sposobu docierania z informacją do takich zjawisk, jak media społecznościowe, multimedialność i interaktywność, a także możliwość korzystania ze stron w technologiach mobilnych.

Jednym z narzędzi komunikacji funduszy europejskich będzie **konkurs dotacji dla mediów i partnerów społeczno-gospodarczych**. Celem Konkursu będzie wybór i dofinansowanie najlepszych projektów informacyjno-promocyjnych, które będą stanowić uzupełnienie i wzmocnienie działań komunikacyjnych nt. funduszy europejskich. Projekty dofinansowane w konkursie dotacji będą realizowane we współpracy z partnerami, co stanowi ucieleśnienie zasady partnerstwa. Podstawową cechą konkursu dotacji jest fakt, iż dzięki zaangażowaniu partnerów społeczno-gospodarczych, organizacji pozarządowych i mediów, oraz wykorzystaniu ich doświadczenia, komunikacja nt. funduszy europejskich odbywa się w sposób dopasowany do potrzeb informacyjnych i sposobu konsumpcji informacji przez poszczególne grupy docelowe. Ułatwia to dotarcie do grup, które charakteryzują się niższym poziomem poinformowania nt. funduszy. Dodatkowo, formuła konkursu premiuje projekty skierowane do tych grup.

Konkurs ten w perspektywie 2014-2020 będzie stanowił kontynuację formuły konkursu, którego początki sięgają 2005 r. (dotychczas przeprowadzono już dziesięć edycji). W ramach konkursu realizowanych jest wiele różnorodnych działań, popularyzujących tematykę funduszy europejskich w sposób odpowiadający potrzebom ogółu społeczeństwa, beneficjentów, potencjalnych beneficjentów oraz potencjalnych uczestników dofinansowanych projektów.

W okresie 2014-2020 należy położyć większy nacisk na wykorzystanie **potencjału komunikacyjnego samych beneficjentów**, którzy promując własne projekty wspierają wiarygodny przekaz o funduszach.

Ostatnim, choć bardzo istotnym elementem jest dalsze upraszczanie **języka komunikacji** o funduszach europejskich i programach operacyjnych oraz formułowanie komunikatów językiem prostszym i „bliższym” grupom docelowym. Jest to działanie strategiczne, bo wpływające nie tylko na lepsze zrozumienie i łamanie barier komunikacyjnych, ale w dalszej perspektywie – na wyższy poziom wykorzystania środków oraz budowanie pozytywnego wizerunku polityki spójności.

Ponieważ świadomość, znajomość, wiedza i zainteresowanie funduszami europejskimi oraz ich postrzeganie zróżnicowane są w zależności od płci, wieku, wykształcenia, miejsca zamieszkania oraz sytuacji zawodowej, w perspektywie programowej 2014-2020 szczególnie istotna będzie wzmocniona, sprofilowana komunikacja do **osób gorzej zorientowanych w tematyce funduszy europejskich**: osób w wieku 50 lat i więcej, z wykształceniem podstawowym lub zawodowym, mieszkańców wsi i małych miast (do 50 tys. ludności), emerytów i rencistów oraz bezrobotnych. Znaczący nacisk na komunikację do tych grup docelowych będzie położony m.in. w projektach informacyjno-promocyjnych, w tym dofinansowanych w konkursie dotacji. Ponadto, dotarcie z informacją do ww. grup będzie również możliwe w ramach punktów informacyjnych, zwłaszcza ich usług mobilnych.

W perspektywie programowej 2014-2020 kluczowe jest, aby realizując działania informacyjno-promocyjne dążyć do **wzmocnienia koordynacji działań**, celem utrzymania wysokiej spójności przekazu i komplementarności komunikatów i narzędzi.

Ocena dotychczas prowadzonych działań koordynacyjnych opracowana została na podstawie zebranych opinii spośród instytucji systemu informacji i promocji. Wymiana doświadczeń w tym zakresie pozwoliła na stwierdzenie, że w znacznej mierze do koordynacji działań informacyjno-promocyjnych przyczyniła się horyzontalna strategia komunikacji. Dokument ten pozwolił na zapanowanie nad działaniami wielu instytucji oraz koordynację procesów zachodzących w systemie. Ponadto, zwracano uwagę na potrzebę wzmocnienia koordynacji na różnych poziomach wdrażania funduszy. Z tego względu, w okresie programowania 2014-2020 kluczowe będzie dokonanie jasnego podziału obowiązków i kompetencji w działaniach informacyjno-promocyjnych między poszczególnymi instytucjami. Istotne będzie również stworzenie narzędzi, które wzmocnią koordynację podejmowanych działań na różnych poziomach zarządzania, w tym również między instytucjami zarządzającymi i instytucjami pośredniczącymi/wdrażającymi.

Wymagane będzie położenie większego nacisku na spójność i komplementarność komunikacji w całym systemie poprzez strategiczne planowanie działań informacyjno-promocyjnych. Takie rozwiązanie pozwoli na osiągnięcie efektu synergii i dotarcie z odpowiednim przekazem do interesariuszy funduszy europejskich, a tym samym umożliwi osiągnięcie większej skuteczności i efektywności całej komunikacji.

4. Analiza SWOT

Rysunek 15: Analiza SWOT dla POPT 2014-2020

Mocne strony	Słabe strony	Sposoby przezwyciężenia słabych stron
<p>Ukształtowany i sprawdzony w okresie 2007-2013 system wspierania z POPT działań instytucji systemu wdrażania polityki spójności.</p>	<p>Doraźny, a nie strategiczny charakter części interwencji realizowanych z PT.</p>	<p>Część obecnej i przyszłej interwencji ma i będzie mieć doraźny charakter (finansowanie niektórych kosztów organizacyjnych i administracyjnych). Zasadnym jest ustalenie tych obszarów wsparcia, które powinny być skorelowane strategicznie z otoczeniem. Np. jeżeli wspierany jest rozwój zawodowy pracowników systemu, to obok odpowiadania na bieżące potrzeby, część działań jest i powinna być realizowana jako element rozwoju potencjału kadr administracji jako całości. W tym zakresie niezbędne jest ich koordynowanie z odpowiednimi strukturami (szef S.C. dla administracji rządowej). Oznacza to konieczność wymiany informacji i uzgadnianie działań.</p>
<p>Ustabilizowane zasoby kadrowe, z minimum kilkuletnim doświadczeniem w systemie wdrażania, z wykształceniem wyższym niż średnia dla administracji rządowej oraz stałą motywacją do podnoszenia kwalifikacji.</p>	<p>Brak powszechnych i utrwalonych w administracji mechanizmów rozliczania za wyniki.</p>	<p>IZ POPT nie ma możliwości wpływania na cały system administracji publicznej w tym zakresie. Możliwe jest natomiast uruchomienie wewnątrz systemu (w ramach programów operacyjnych) takiego mechanizmu, w którym instytucje byłyby rozliczane ze stopnia osiągnięcia założonych celów (na każdym poziomie: produktu – rezultatu – efektu). Funkcjonowanie takiego mechanizmu byłoby formą prezentacji, że można realnie prowadzić tego typu działania. Podstawą jest mocniejszy nacisk KE na rozliczanie się w nowym okresie programowania z rezultatów.</p>
<p>Ujednoczony system wynagrodzeń w ramach systemu wdrażania NSRO.</p>	<p>System wynagradzania pracowników nie zorientowany na nagradzanie za wynik; minimalny wymiar stosowania narzędzi motywacyjnych (m.in. z powodu zewnętrznych ograniczeń prawnych).</p>	<p>Podobnie jak w poprzednim komentarzu można rozbudowywać takie rozwiązania wewnątrz systemu, oczywiście w ramach istniejących ograniczeń. MRR może tu wykorzystać „przewagi instytucjonalne” jakie posiada i argumentować na rzecz</p>

		wprowadzania tego typu rozwiązań w całej administracji. Takie rozwiązania są obecnie dużo bardziej prawdopodobne niż przed 7-8 laty. Takie rozwiązania funkcjonują w części urzędów marszałkowskich jako element systemów zarządzania jakością.
Ustabilizowana grupa beneficjentów PT w systemie wdrażania polityki spójności.	Ramy systemu prawnego (w głównej mierze Prawo Zamówień Publicznych) w jakim funkcjonuje zarówno IZ jak beneficjenci PT ograniczające możliwy zakres upraszczania stosowanych procedur.	Możliwym mechanizmem, sprawdzonym już w obecnym okresie programowania, jest prowadzenie stałych prac dot. upraszczania systemu aby dostarczać decydom argumentów na rzecz zmian „ograniczników”, czyli tych regulacji, które służą przejrzystości finansów publicznych, ale hamują procesy rozwojowe.
Wypracowany w POPT 2007-2013 mechanizm elastycznego kształtowania typu wspieranych działań.	Małe zaangażowanie decycentów w proces wykorzystania wiedzy wynikającej z ewaluacji systemu polityki spójności.	Stopień w jakim decycenti angażują się w korzystanie z wiedzy procesów ewaluacji zależy od szeregu czynników natury politycznej, na które trudno jest oddziaływać z poziomu POPT. Niemniej jednak warto zintensyfikować działania na rzecz szerzenia tzw. kultury ewaluacji.
Zasób wiedzy zgromadzony w procesie ewaluacji systemu wdrażania polityki spójności, w tym POPT.	Niewystarczająca koordynacja ze strony MRR (zwłaszcza w zakresie obecnych RPO i wsparcia z PT) - co prowadzi m.in. do różnych podejść w wykorzystywaniu PT.	Identyfikacja słabych punktów w procesie koordynacji i podjęcie interwencji. Możliwym rozwiązaniem jest odejście od „miękkiej” koordynacji na rzecz „twardych” wskazań. Duża część instytucji, niekiedy wbrew obiegowym opiniom, oczekuje stanowczych dyspozycji.
Stosowanie systemu informatycznego sprawdzonego w ramach POPT 2007-2013.	Relatywnie słaby system wymiany informacji i komunikacji (np. w zakresie stosowanych praktyk) z innymi instytucjami wdrażającymi instrumenty strukturalne.	Rozwój narzędzi niestandardowych i rzadko stosowanych. Budowania i zarządzania wiedzą dostarczają produkty projektu pn. „Ministerstwa Uczące Się (MUS) – zestaw narzędzi diagnozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach”.
Sprawny i przejrzysty system realizacji POPT 2007-2013, uproszczone procedury aplikowania o środki i realizacji projektów, małe obciążenie	Problemy we współpracy komórek odpowiedzialnych za wdrażanie polityki spójności z komórkami obsługowymi.	Problemy, o jakich mowa mają różny charakter i przyczyny. Jedną kwestią jest akcentowana szczególnie: przerzucanie zadań administracyjnych,

administracyjne beneficjentów.		proceduralnych, itp. typowych dla zakresu działania komórek obsługowych, na komórki realizujące politykę spójności. Należy zapewnić przegląd takich procedur pod kątem podziału zadań.
Innowacyjne działania realizowane w perspektywie finansowej 2007-2013: wsparcie instytucji otoczenia systemu NSRO, mających wpływ na prawidłowe wykorzystanie środków europejskich (GDOŚ, RDOŚ, UZP, UOKiK, GUS), konkursy dotacji dla jst dotyczące przygotowania do realizacji przyszłej perspektywy finansowej.	Niski poziom realnego wykorzystywania formuły partnerstwa we wdrażaniu polityki spójności (niska ocena użyteczności Komitetów Monitorujących).	Wdrożenie rekomendacji z badania efektywności KM, w tym zrównoważenie składu Komitetów i wprowadzenie wsparcia finansowego pozwalającego przedstawicielom strony społecznej opłacać czas, jaki angażują w procesy konsultacji, monitorowania, opiniowania itp.
Spójny system komunikacji, obejmujący m.in. Wspólną Strategię Komunikacji Funduszy Europejskich, system wizualizacji programów operacyjnych oraz rozwinięty portal funduszy europejskich i sieć Punktów Informacyjnych.	Występujące w wielu zakresach dublowanie dokumentacji prowadzonej w formie papierowej i elektronicznej.	Wprowadzenie bezwzględnego warunku tylko jednej (elektronicznej) formy dla określonych typów dokumentów w systemie. Takie rozwiązania funkcjonują w sferze przedsiębiorstw (np. tylko elektroniczny rejestr faktur i operacji z nimi związanych).
Wysoki poziom przekonania społeczeństwa o realnych możliwościach efektywnego wykorzystania funduszy przez Polskę.	Występujące problemy z przygotowaniem dokumentacji projektowej utrudniające beneficjentom aplikowanie o środki.	Rozszerzenie skali oraz dopasowanie w czasie i zakresie wsparcia doradczego dla beneficjentów. Dopasowanie mechanizmu do potrzeb beneficjentów (np. przez umożliwienie zamawiania bezpośrednio przez nich takiego wsparcia).
	Trudny, urzędowy, hermetyczny język używany do komunikacji na temat funduszy europejskich.	Dostosowanie języka stosowanego w oficjalnych źródła informacji o funduszach europejskich do odbiorców.
Szanse	Zagrożenia	Sposoby neutralizacji zagrożeń
Wzrastający poziom korzystania w całej administracji z nowoczesnych systemów, metod i narzędzi zarządzania i utrzymanie tego trendu w nowej perspektywie finansowej.	Nadmierne biurokratyzowanie się systemu wdrażania wynikające m.in. z kształtowania procedur przez zewnętrzne otoczenie prawne i funkcjonujące w nim podmioty.	W dużym stopniu może na przeciwdziałanie temu zjawisku wpłynąć bardziej bezpośrednia praca z różnymi instytucjami, które z mocy prawa podejmują działania kontrolne czy oceniające elementy systemu. Nie tylko szkolenia dla pracowników tego systemu, ale coś na kształt coachingu, by nadać pożądaną formę szczególnie w zakresie interpretowania obserwowanych

		zdarzeń.
Zwiększająca się profesjonalizacja instytucji szkoleniowych i edukacyjnych, stwarzająca możliwości korzystania z coraz bardziej profilowanego wsparcia dla pracowników i instytucji systemu wdrażania.	Tendencje do centralizacji oraz postępująca biurokratyzacja wewnętrznych struktur administracji (w tym MRR).	Konieczny jest – wchodzenie w nowy okres programowania temu sprzyja – dokonanie audytu w tym zakresie. Na przyszłość można zastosować różne wewnętrzne mechanizmy jak choćby proponowany w teście raportu „test regulacyjny”.
Ukształtowane w latach 2007-13 praktyki zapewniające dostęp do wiedzy i doświadczenia ekspertów z innych państw członkowskich.	Brak faktycznego podejścia zadaniowego w planowaniu, realizacji i rozliczaniu zadań i budżetu.	W tym obszarze niezbędne są decyzje po stronie Ministerstwa Finansów jako kluczowego w tym zakresie, aby korzystać z oceny wykonania celów zapisanych w budżecie państwa w ujęciu zadaniowym. Bez takiego podejścia w innych instytucjach nie będzie to możliwe.
Większe zróżnicowanie działań informacyjno-promocyjnych lepiej dopasowanych do poszczególnych grup komunikacji.	Niestosowanie analiz obciążeń pracą jako analitycznej podstawy do ustalania wielkości niezbędnych zasobów kadrowych i sprzętowych.	System wdrażania polityki spójności ma szereg pozytywnych doświadczeń (realizowanych m.in. na potrzeby przygotowywania raportu o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego NSRO) w pomiarze obciążeń. Trzeba to wykorzystywać przy alokacji środków.
Wzrastający poziom wiedzy i świadomości społecznej w zakresie instrumentów strukturalnych pozwala na wykorzystywanie większego spektrum metod i narzędzi do promocji i informacji.	Niska jakość mechanizmów kontroli – koncentracja na kwestiach formalnych i brak analiz nastawionych na ocenę rezultatów.	Bezpośrednia praca z różnymi instytucjami, które z mocy prawa podejmują działania kontrolne czy oceniające elementy systemu.
Pełne wdrożenie planowanego systemu informatycznego monitoringu i kontroli zapewni możliwości odchodzenia w wielu obszarach od dokumentacji papierowej.	Planowane wejście do systemu wdrażania w ramach tzw. ZIT-ów podmiotów o zróżnicowanej konstrukcji prawnej i instytucjonalnej.	Wczesne określenie szczegółowych reguł funkcjonowania tego typu podmiotów. Stopniowe budowanie potencjału ZIT-ów poprzez stałą analizę problemów w ich funkcjonowaniu i dopasowywanie wsparcia do bieżących potrzeb.
Dalsze usprawnienie i uproszczenia procesu wdrażania funduszy europejskich uwierzytelniające przekaz informacyjno-promocyjny i wspierające kształtowanie pozytywnego wizerunku funduszy.	Pozytywne zmiany w koniunkturze gospodarczej przy utrzymaniu obecnego stanu zamrożenia płac w administracji mogą wpłynąć na odpływ najbardziej wykwalifikowanych kadr.	Tworzenie sprzyjających warunków pracy w instytucjach systemu. Mogą one być elementem pozytywnie oddziałującym na decyzje pracowników.
Przekaz informacyjno-promocyjny oparty o dobre praktyki i historie sukcesów beneficjentów oraz pobudzanie	Wielość instytucji zaangażowanych w realizację działań informacyjno-promocyjnych mogąca	Przegląd obecnie stosowanych narzędzi koordynacyjnych pod względem użyteczności. Sporządzenie <i>check list</i> działań,

<p>rekomendowania funduszy za pośrednictwem beneficjentów może wzmocnić atrakcyjny i pozytywny przekaz na temat funduszy europejskich.</p>	<p>powodować trudności w koordynacji i brak spójności.</p>	<p>których podjęcie zapewni koordynację w kluczowych procesach z tego obszaru.</p> <p>Powstanie horyzontalnej strategii komunikacji oraz wytycznych w zakresie informacji i promocji, które będą regulować sposób realizacji działań przez poszczególne instytucje i zapewnią ich spójność.</p>
--	--	---