**Wpływ pomocy technicznej na potencjał kadrowy wybranych państw członkowskich we wdrażaniu polityki spójności   
– dobre i złe praktyki**

**Raport końcowy**

Spis treści

[1 Streszczenie 3](#_Toc32771632)

[2 Wprowadzenie 8](#_Toc32771633)

[3 Studia przypadków: Francji, Chorwacji, Czech, Węgier, Włoch, Bułgarii i Rumunii 11](#_Toc32771634)

[FRANCJA – studium przypadku 11](#_Toc32771635)

[CHORWACJA - studium przypadku 19](#_Toc32771636)

[CZECHY – studium przypadku 28](#_Toc32771637)

[WĘGRY – studium przypadku 37](#_Toc32771638)

[WŁOCHY – studium przypadku 44](#_Toc32771639)

[BUŁGARIA - studium przypadku 50](#_Toc32771640)

[RUMUNIA – studium przypadku 55](#_Toc32771641)

[4 Porównanie systemów na Węgrzech i w Rumunii na tle pozostałych badanych państw członkowskich 61](#_Toc32771642)

[5 Podsumowanie - wnioski dla perspektywy finansowej 2021+ 67](#_Toc32771643)

[Bibliografia 69](#_Toc32771644)

# Streszczenie

**PODSTAWOWE INFORMACJE O BADANIU**

**Tytuł badania:** „Wpływ pomocy technicznej na potencjał kadrowy wybranych państw członkowskich we wdrażaniu polityki spójności – dobre i złe praktyki”

**Zlecający**: Departament Programów Pomocowych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

**Okres realizacji:** listopad 2019 -luty 2020 r.

**Wykonawca**: IDEA Instytut Sp. z o.o.

**Cel badania**: Przegląd rozwiązań funkcjonujących w wybranych państwach członkowskich („starych” i „nowych”), w których finansowanie etatów z pomocy technicznej, bądź jego brak, miało określony wpływ na wydolność systemu wdrażania polityki spójności i jej efekty.

**Zakres badania**: Siedem państw członkowskich: Francja, Chorwacja, Czechy, Węgry, Włochy, Bułgaria, Rumunia.

**Metodologia**: warsztat strukturyzujący z przedstawicielami zlecającego badanie, analiza danych zastanych dostępnych na stronach internetowych oraz uzyskanych z poszczególnych państw członkowskich (w tym za pomocą kwestionariusza), wywiady indywidualne i telefoniczne częściowo ustrukturyzowane z administracją poszczególnych państw członkowskich oraz ekspertami spoza administracji (14 szt.).

**KLUCZOWE INFORMACJE LICZBOWE DLA WSZYSTKICH BADANYCH KRAJÓW**

Poniżej przedstawiamy wybrane, kluczowe informacje liczbowe jakie udało się zgromadzić w toku realizacji badania. Szczegółowo informacja na temat źródła danych, metodyki pomiaru itd. dostępna jest w rozdziale „Porównanie systemów na Węgrzech i w Rumunii na tle pozostałych badanych państw członkowskich”. Przed wykorzystaniem poniższych danych rekomendujemy zapoznanie się z tymi dodatkowymi informacjami, gdyż większość z prezentowanych danych nie jest mierzona w dokładnie ten sam sposób w poszczególnych państwach członkowskich. W rozdziale tym przedstawiono również dodatkowe informacje wraz z analizą danych.

|  | Bułgaria | Chorwacja | Czechy | Francja | Rumunia | Węgry | Włochy |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Całkowita alokacja środków z funduszy europejskich na kraj (w mld. euro) | 7,4 | 9,9 | 21,5 | 14,9 | 22,6 | 21,5 | 33,6 |
| Poziom absorbcji funduszy UE – zakontraktowane (% alokacji) | 79% | 88% | 77% | 86% | 94,2 % | 113,2% | 75% |
| Poziom absorbcji funduszy UE – wydatkowane (% alokacji) | 37% | 24% | 33% | 36,7% | 22,7 % | 37,1% | 26% |
| Czy jest oddzielny program POPT? | TAK | NIE | TAK | TAK | TAK | NIE | TAK |
| Czy są komponenty PT w programach operacyjnych | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK |
| Średnie wynagrodzenie w administracji zajmującej się wdrażaniem funduszy europejskich (euro) | B.D. | +30% | 1204 | 2 303 | 2549 | + premia | B.D. |
| Liczba etatów zaangażowanych we wdrażanie funduszy europejskich (szt.) | szacunek 1 900 | 1570 | 2852 | 2346 | 2816 | 3300-3500 | szacunek 1 500 |
| Finansowanie etatów z pomocy technicznej w ramach funduszy europejskich (tak/nie) | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK | NIE | TAK |

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych danych

**SKRÓCONY OPIS STUDIÓW PRZYPADKU**

**FRANCJA**. W okresie 2014-2020 Francja **zdecentralizowała system realizacji polityki spójności UE** przekazując prawie wszystkie środki EFRR i część środków EFS do zarządzania regionom. Spowodowało to konieczność budowy odpowiednich struktur regionalnych, w tym zatrudnienia nowych lub przeniesienia urzędników z poziomu centralnego do regionalnego. Proces ten wspierały środki pomocy technicznej, z której współfinansowane są **wynagrodzenia osób zaangażowanych we wdrażanie funduszy. Służą temu przede wszystkim komponenty pomocy technicznej w programach operacyjnych**. Sam program pomocy technicznej koncentruje się w związku z tym na zapewnieniu struktur koordynacyjnych dla bardzo rozbudowanego i wielopoziomowego systemu wdrażania EFSI we Francji (obejmującego 83 różne programy operacyjne). We Francji pomoc techniczna finansuje również szkolenia ogólne i specjalistyczne, funkcjonowanie sieci tematycznych. Jest również możliwość dofinansowania działań skierowanych do beneficjentów i innych instytucji nienależących do systemu polityki spójności UE. Wyniki w kontraktowaniu i wydatkowaniu plasują Francję blisko średniej unijnej. Oznacza to, że udało się m.in. dzięki pomocy technicznej **ustabilizować funkcjonowanie zdecentralizowanych struktur zarządzania i wdrażania funduszy unijnych**.

**CHORWACJA**. W Chorwacji **system zarządzania polityką spójności został silnie scentralizowany**. Wiodącą rolę mają dwa ministerstwa, pełniące funkcje Instytucji Zarządzających dla dwóch programów operacyjnych. Władze regionalne nie pełnią właściwie żadnej roli we wdrażaniu polityki spójności. **Chorwacja jest najmłodszym członkiem Unii Europejskiej. Dlatego wyzwaniem było zbudowanie sprawnego systemu zarządzania i kontroli,** szczególnie wobec słabości chorwackiej administracji publicznej. Środki pomocy technicznej są zarządzane jako oddzielne osie priorytetowe w ramach programów operacyjnych. **Wynagrodzenia pracowników systemu zarządzania i kontroli są w 100% finansowane z tych środków. Ich średnia wysokość jest 30% wyższa** niż pozostałych pracowników administracji publicznej, co służyć ma motywowaniu pracowników i utrzymania stabilności zatrudnienia. Inne działania na rzecz pracowników to przede wszystkim różne programy szkoleniowe, w tym również szkolenia zagraniczne. Ze środków pomocy technicznej **finansowane są inne instytucje, które nie uczestniczą co prawda w systemie zarządzania i kontroli, jednak mają duży wpływ na sprawność wydatkowania środków** (np. w Ministerstwie Budownictwa). Dużą wagę przywiązuje się również do finansowania przygotowania projektów. Finansowane są działania 21 agencji rozwoju regionalnego, które na poziomie lokalnym wspierają projektodawców. Finansowane jest również przygotowanie projektów z sektora zdrowia (ze względu na zbyt małą alokację na tę oś priorytetową). Generalnie **dostępność środków pomocy technicznej jest jednym z kluczowych czynników sprzyjających sprawnemu wdrażaniu programów operacyjnych**. Jest to szczególnie istotne wobec niewielkiego doświadczenia administracji chorwackiej w zarządzaniu funduszami europejskimi i generalnej słabości administracji publicznej w Chorwacji.

**CZECHY**. System realizacji polityki spójności w Czechach jest **zcentralizowany**. W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 w Czechach realizowane jest siedem krajowych programów operacyjnych, w tym PO PT. **Wynagrodzenia administracji funduszowej finansowane są zarówno z komponentów PT w programach operacyjnych, jak i z POPT.** W przypadku PO PT dotyczy to wynagrodzeń pracowników struktur horyzontalnych. Ze względu na to, że poziom wynagrodzeń regulują przepisy ustawy o służbie cywilnej, która wyszła w życie 1 stycznia 2015 r. finansowanie wynagrodzeń z pomocy technicznej nie różnicuje ich w stosunku do wynagrodzeń finansowanych przez budżet państwa. Niemniej, stworzono mechanizmy motywacyjne, które pozwalają na pewną elastyczność w wynagradzaniu pracowników administracji funduszowej. Podjęto również inne działania nastawione na wsparcie zasobów ludzkich tj. szkolenia w ramach dualnego systemu edukacji, badanie satysfakcji pracowników administracji funduszowej, opracowywanie planów zdolności administracyjnych itp. Do głównych problemów czeskiej administracji funduszowej należą trudności w zapełnianiu wakatów ze względu na bardzo niskie bezrobocie i długie procedury rekrutacyjne. Urzędnicy zajmujący się funduszami UE mierzą się również z dominującą w czeskiej administracji **sztywnością systemu regulacyjnego i nadmierną biurokratyzacją.** Wpływać to może negatywnie na skuteczność administracji funduszowej mierzoną poziomem kontraktacji i wydatkowania. Niemniej, PT przyczyniła się na przestrzeni lat **do stabilizacji systemu realizacji polityki spójności UE w Czechach**, który bez jej wsparcia koncentrowałby się na administrowaniu funduszami zamiast na zarządzaniu środkami rozwojowymi.

**WĘGRY.** W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 na Węgrzech realizowane jest pięć krajowych programów operacyjnych oraz dwa programy regionalne. W porównaniu z poprzednią perspektywą, w polityce spójności na Węgrzech istotnie zmodyfikowane zostało podejście do programowania i wdrażania interwencji współfinansowanych z środków europejskich. Istotną zmianą jest obserwowane **silne scentralizowanie funduszy UE** i uzależnienie ich od decyzji administracji szczebla centralnego. Zlikwidowano też najważniejszą instytucję odpowiedzialną za zarządzanie i wdrażanie funduszami UE - National Development Agency. **Proces restrukturyzacji wpłynął negatywnie na zachowanie pamięci instytucjonalnej**. Przeciwdziałaniu odpływowi kadr służy wprowadzony na Węgrzech system nagród rocznych, który do pewnego stopnia ograniczył ten proces. **W perspektywie 2014-2020 zdecydowano o zaprzestaniu finansowania wynagrodzeń z pomocy technicznej z środków UE**. Wydaje się, że głównym motywem takiego działania były kwestie polityczne, a rzeczywistym celem było wzmocnienie lojalności kadr wdrażających programy europejskie względem rządu krajowego, który stał się podmiotem wypłacającym wynagrodzenia urzędnikom. **Na Węgrzech tylko w niewielkim stopniu wykorzystuje się pomoc techniczną** (osobna oś funkcjonuje w Programie Operacyjnym Rozwój Administracji Publicznej i Służby Cywilnej). Gro działań typowych dla pomocy technicznej finansowana jest w tym kraju z środków budżetu narodowego. Węgry zdecydowały się na **bardzo wysoki poziom kontraktacji, przekraczający o 13% dostępna alokację.** Tak wysoki poziom nadkontraktacji **pozwala, w sytuacji zidentyfikowania nieprawidłowości przez służby audytowe, na błyskawiczne wycofanie wątpliwego projektu i zastąpienie go innym.** Ogranicza to tym samym ryzyko utraty środków europejskich. Węgry najszybciej (spośród badanych krajów) radzą sobie z wydatkowaniem środków europejskich.

**WŁOCHY**. System zarządzania i wdrażania polityką spójności we Włoszech jest od czasu reformy konstytucyjnej w 2001 r. **zdecentralizowany i wielopoziomowy** – charakteryzuje się „równoległymi” kompetencjami rządów krajowych i regionalnych. Skutkiem decentralizacji jest znaczna liczba programów finansowanych z EFS, EFRR i YEI, tj. 39 regionalnych i 12 krajowych. Ze względu na opóźnienia we wdrażaniu środków polityki spójności w perspektywie finansowej 2007-2013, Włochy zostały zobowiązane przez Radę do wprowadzenia reform mających na celu przede wszystkim: wzmocnienie wydajności administracji publicznej i poprawę koordynacji między jej poszczególnymi szczeblami, poprawę otoczenia administracyjnego i regulacyjnego dla obywateli i przedsiębiorstw oraz skrócenie czasu postępowań sądowych, jak również wzmocnienie ram prawnych służących zwalczaniu korupcji. Reformy te, zgodnie z zaleceniami Rady, miały być finansowane między innymi ze środków strukturalnych. W związku z tymi zaleceniami Włochy przygotowały ***Program na rzecz zarządzania i zdolności instytucjonalnej na lata 2014–2020***. Program wspiera reformę całej administracji publicznej i sądownictwa, jak również ma służyć budowaniu zdolności administracji do wdrażania polityk rozwojowych. Koncentruje się on w dużej mierze na finansowaniu opracowywania i wdrażania zaleconych przez Radę **Planów Wzmocnienia Administracyjnego dla programowania funduszy EFSI na lata 2014-2020**, czyli działaniach strukturalnych. W jego ramach finansowane są również etaty pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie Programem, jak również etaty jednostek horyzontalnych wspierających wdrażanie EFSI. Etaty pracowników odpowiedzialnych za zarządzanie pozostałymi programami są zaś finansowane w ramach komponentów pomocy technicznej w poszczególnych programach. Jak wynika z ewaluacji ex-post perspektywy 2007-2013, Włochy przeznaczają **stosunkowo niewiele środków z PT na finansowanie etatów – 3% alokacji** PT, podczas gdy na wsparcie systemów oraz narzędzi zarządzania i wdrażania aż 69%, a na rozwój potencjału ludzkiego 12%. Dotychczasowe wskaźniki zakontraktowania i wydatkowania środków EFSI stawiają Włochy poniżej średniej dla Unii.

**BUŁGARIA**. W ewaluacji ex-post wdrażania EFSI w latach 2007-2013 zanotowano, że Bułgaria osiągnęła postęp w stosunku do początkowego okresu wdrażania polityki spójności w strukturze instytucjonalnej, zmniejszeniu rotacji personelu oraz bardziej skutecznym zarządzaniu finansami. Jednocześnie wskazano, że **konieczne jest dalsze udoskonalenie struktury instytucjonalnej, dalsza redukcja rotacji personelu, uproszczenie procedur zamówień publicznych, wyeliminowanie dublowania się funkcji w systemie i poprawa systemu monitorowania**. W związku z powyższym w latach 2014-2020 zdecydowano się kontynuować wsparcie w ramach PT – środki na wsparcie administracji są przewidziane zarówno w ramach **krajowego programu „Dobre Rządzenie”**, jak i w **poszczególnych programach operacyjnych w ramach osi priorytetowych Pomoc Techniczna**. Ogólna kwota przeznaczona z EFSI na **pomoc techniczną** w latach 2014-2020 została określona w Umowie Partnerstwa i wynosi 351 490 127 euro, czyli stanowi niecałe **5% całkowitej alokacji środków z funduszy europejskich** dla Bułgarii. System zarządzania środkami EFSI (FS, EFS, EFRR, YEI) w okresie 2014-2020 w Bułgarii jest silnie scentralizowany i obejmuje 7 krajowych programów operacyjnych oraz 1 regionalny. Stosunkowo duży udział PT w całości alokacji (5%) oraz centralizacja systemu zarządzania w połączeniu z faktem, że to jest dopiero druga perspektywa finansowa w Bułgarii, wydają się przynosić pozytywne skutki jeśli chodzi o tempo kontraktowania i wydatkowania – **Bułgaria notuje szybsze tempo wdrażania w porównaniu do poprzedniej perspektywy, jednocześnie plasując się ze swoimi wskaźnikami w okolicach średniej unijnej**. Wiele opracowań **jednak wskazuje na potrzebę dalszych i trwałych reform szeroko pojętej administracji publicznej**, zwłaszcza mającej na celu zwalczanie korupcji, poprawę systemu sądowego, a w obszarze wdrażania funduszy unijnych – ograniczanie liczby i wartości nieprawidłowości i wynikających z nich korekt finansowych.

**RUMUNIA.** W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 w Rumunii realizowane jest pięć krajowych programów operacyjnych oraz jeden program regionalny. Poziom wydatkowania środków jest poniżej średniej dla UE. **Rumunia** (w porównaniu do pozostałych badanych państw) **charakteryzuje się najwyższym wskaźnikiem środków UE przypadających na jednego urzędnika** (co może częściowo tłumaczyć wolniejszy poziom wydatkowania). Wysoki jest natomiast poziomem zakontraktowania - wyższy niż w większości pozostałych państw członkowskich. **W rumuńskim systemie obok krajowego programu pomocy technicznej wdrażany jest Program Operacyjny Zdolność Administracyjna** finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego (Cel 11). **W części programów funkcjonują też komponenty pomocy technicznej**. Pomoc techniczna stanowi podstawowe źródło finasowania wynagrodzeń w administracji funduszowej (która zarabia średnio 35% więcej niż osoby zatrudnione na podobnych stanowiskach w administracji pozafunduszowej). Rozmówcy z administracji Rumunii wskazywali, **że finansowanie wynagrodzeń z środków UE odegrało bardzo istotną rolę w ustabilizowaniu systemu w porównaniu z okresem przedakcesyjnym** (gdy pensje były finansowane z środków krajowych). Po pierwsze podwyższone wynagrodzenia **pozwoliły zachęcić najlepszych urzędników do pracy z funduszami europejskimi**, ograniczając presję na ich przejście do sektora prywatnego. Po drugie, kwestia finansowania wynagrodzeń z środków europejskich pozwoliła na **„wyzwolenie się” z logiki funkcjonowania rocznego budżetu krajowego, kiedy to wysokość wynagrodzeń oraz ilość etatów** dedykowanych na zarządzanie funduszami **decydowała się z roku na rok**. **Była też silnie uzależniona od sytuacji budżetu centralnego i wrażliwa na personalne wpływy poszczególnych ministrów, czy siłę całych resortów w corocznych negocjacjach części budżetowych.**

**WNIOSKI KOŃCOWE Z BADANIA**

Zgromadzony materiał badawczy świadczy o tym, że **osiąganie zakładanych celów polityki spójności w państwach członkowskich bez wsparcia etatów z pomocy technicznej mogłoby być mocno utrudnione i generować istotne ryzyka:**

1. Po pierwsze, finasowanie wynagrodzeń z środków UE pozwala w wielu krajach na **podwyższenie wynagrodzeń** administracji funduszowej **zachęcając najlepszych urzędników do pracy z funduszami europejskimi i ograniczając presję na ich przejście do sektora prywatnego**.

2. Po drugie, finansowanie wynagrodzeń z środków europejskich pozwala w wielu krajach na **„wyzwolenie się” z logiki funkcjonowania rocznego budżetu krajowego, gdzie wysokość wynagrodzeń oraz ilość etatów dedykowanych na zarządzanie funduszami decyduje się z roku na rok**. Jest też **silnie uzależniona od sytuacji budżetu centralnego i wrażliwa na personalne wpływy poszczególnych ministrów**, czy siłę całych resortów w corocznych negocjacjach części budżetowych.

3. Po trzecie, należy zwrócić uwagę na kwestię ryzyka jakie byłoby związane z potencjalnym przejściem na finansowanie wynagrodzeń z budżetu krajowego. W przypadku wszystkich nowych państw członkowskich polityka spójności stanowi zdecydowaną większość polityki inwestycyjnej tego kraju. **W przypadku wystąpienia problemów związanych ze zmianą źródła finansowania wynagrodzeń, skutkujących destabilizacją systemu wdrażania polityki spójności, rzutować by to mogło na sytuację całej gospodarki tych państw.** Fundusze strukturalne stanowią bowiem główne źródło finansowania inwestycji rozwojowych. Zachwianie systemem inwestycyjnym **wpłynęłoby też niekorzystnie na głównych parterów handlowych (w większości kraje EU-15).**

4. Po czwarte, **realizacja polityki spójności nakłada na kraje członkowskie** (szczególnie nowe) **duże dodatkowe i niestandardowe wymagania**. Większość osób zajmujących się polityką spójności musi znać język angielski, by sprawnie komunikować się z przedstawicielami KE. Należy realizować wiele dodatkowych obowiązków, które często nie wynikają z uregulowań krajowych: ewaluacja, monitoring, uspołecznienie procesu realizacji np. komitety monitorujące, wysokie są również standardy w zakresie rozliczania środków (kontrolowanych przez instytucje UE). **Wydaje się, że finansowanie wynagrodzeń osób zajmujących się tym procesem znajduje w tym kontekście dodatkowe uzasadnienie. Szczególnie, że nie jest to bardzo istotny koszt (około 1-2% całej polityki spójności).**

# Wprowadzenie

**Pomoc techniczna – ramy prawne**

Pomoc techniczna jest instrumentem wspierającym wdrażanie funduszy europejskich w poszczególnych krajach członkowskich. Cel i zakres pomocy technicznej został określony w rozporządzeniu „ogólnym” nr 1303/2013, zgodnie z którym „z inicjatywy państwa członkowskiego mogą być wspierane przedsięwzięcia w zakresie przygotowania, zarządzania, monitorowania, ewaluacji, informacji i komunikacji, tworzenia sieci, rozpatrywania skarg oraz kontroli i audytu”. Dodatkowo ze środków pomocy technicznej istnieje możliwość wspierania „przedsięwzięć na rzecz zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla beneficjentów (…) oraz działań mających na celu wzmocnienie potencjału instytucji państwa członkowskiego i beneficjentów”. Innym działaniem, którego realizacja może być finansowana z pomocy technicznej jest wzmocnienie potencjału partnerów oraz wymiana dobrych praktyk między nimi.

Od poszczególnych państw członkowskich zależy to, w jaki sposób wykorzystane zostaną możliwości, jakie dają powyższe przepisy rozporządzenia. Państwa członkowskie decydują, czy system pomocy technicznej powinien zawierać się w odrębnym programie operacyjnym lub jako komponenty w poszczególnych programach operacyjnych. Możliwym jest także skorzystanie z obu opcji. Niezależnie jednak od tego, w jaki sposób pomoc techniczna funkcjonuje jako element wdrażania funduszy europejskich, pełni ona kluczową rolę w zapewnieniu sprawnej realizacji poszczególnych programów operacyjnych.

Rozporządzenie ogólne daje dość dużą swobodę w sposobie wykorzystania pomocy technicznej, dlatego w poszczególnych krajach różna jest nie tylko forma, ale również zakres, w jakim jest wykorzystywana oraz konkretne działania, które są przez nią finansowane.

**Pomoc techniczna w Polsce**

Pomoc techniczna w polskim systemie realizacji funduszy europejskiej wdrażana jest począwszy od pierwszej perspektywy finansowej w latach 2004-2006. Obecny budżet Unii Europejskiej wdrażany w Polsce jest trzecim z kolei. We wszystkich dotychczasowych perspektywach pomoc techniczna wdrażana była jako oddzielny program operacyjny oraz jednocześnie jako komponenty w poszczególnych programach na poziomie krajowym i regionalnym. Mimo niezmiennej struktury pomocy technicznej w poszczególnych perspektywach, zmianie ulegał zakres interwencji oraz zakres działań, które były wspierane ze środków pomocy technicznej.

Kluczowym elementem systemu pomocy technicznej w Polsce jest Program Operacyjny Pomoc Techniczna (POPT). Porównując programy z poszczególnych perspektyw finansowych można stwierdzić, że POPT przeszedł rewolucyjną zmianę, jeśli oceniamy zakres interwencji, efektywność i skuteczność oraz wpływ na cały system wdrażania funduszy europejskich. Można uznać, że POPT pierwszej edycji funduszy europejskich w Polsce koncentrował się na podstawowych obszarach i rozwiązywał podstawowe problemy budowanego wtedy od podstaw systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Wraz z profesjonalizacją systemu wdrażania profesjonalizacji podlegała również pomoc techniczna. Dodatkowo zwiększał się również zakres wsparcia POPT o obszary, które nie skupiały się już tylko na zapewnieniu sprawnego systemu wdrażania poszczególnych programów operacyjnych, ale również na podniesieniu jakości realizowanych działań, zwiększaniu potencjału administracyjnego poszczególnych instytucji w systemie, ale również szerokim wsparciu działań skierowanych do beneficjentów, potencjalnych beneficjentów, kluczowych instytucji tzw. otoczenia funduszy strukturalnych, czy wreszcie uznanie jednostek samorządu terytorialnego jako jednego z kluczowych elementów sprawnego i efektywnego systemu realizacji funduszy strukturalnych w Polsce.

W efekcie przemian, jakie przechodził POPT dzisiaj polski system wdrażania pomocy technicznej należy do najbardziej kompleksowych w Unii Europejskiej i wyróżnia się na tle innych państw członkowskich m.in. wszechstronnością interwencji, zasięgiem obejmującym również otoczenie systemu realizacji funduszy. Dzięki temu podejściu pomoc techniczna zapewnia całościowe wsparcie podmiotów zaangażowanych we wdrażanie funduszy.

Biorąc pod uwagę cechę pomocy technicznej polegającą na jej „usługowych” funkcjach w relacji z pozostałymi programami operacyjnymi, można uznać, że sukces wdrażania poszczególnych programów jest najlepszym dowodem na skuteczność pomocy technicznej. Zatem najlepszym przykładem sukcesu pomocy technicznej jest sytuacja, gdy system instytucjonalny odpowiedzialny za wdrażanie funduszy strukturalnych działa sprawnie, bez przeszkód realizuje swoje zadania i efektywnie wdraża założone cele.

Przygotowując system pomocy technicznej na kolejną perspektywę ważne jest zatem uwzględnienie obszarów wsparcia i działań, które w największym stopniu przyczyniły się do sukcesu w poprzednich perspektywach. Ważna będzie również ocena możliwości rozszerzenia lub zmiany zakresu wsparcia lub sposobu realizacji pomocy technicznej w taki sposób, by dostosować ją do nowych potrzeb, ale również by skorzystać z doświadczeń innych państw członkowskich.

**Cel i metodologia badania**

Jedną z kluczowych kwestii, która pojawia się na płaszczyźnie negocjacji rozwiązań przyszłej perspektywy finansowej, jest sposób i zakres finansowania wynagrodzeń administracji zajmującej się bezpośrednio zarządzaniem i wdrażaniem funduszy europejskich. Dotychczas możliwe jest finansowanie całości wynagrodzeń (przy zapewnieniu korespondującego wkładu krajowego) tzw. administracji funduszowej. Nie wszystkie państwa korzystają jednak z takiego rozwiązania. Przegląd systemów wdrażania w wybranych krajach, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań dotyczących źródeł finansowania wynagrodzeń, jest głównym celem realizacji niniejszego badania. W załażeniu badanie pozwolić ma na zebraniem rzetelnych informacji zasilających dyskusję w tym obszarze i pozwalających na wybranie optymalnego rozwiązania kształtującego system wdrażania kolejnej perspektywy finansowej.

Jako, że głównym celem badania był przegląd rozwiązań funkcjonujących w wybranych państwach członkowskich, w których finansowanie etatów z pomocy technicznej, bądź jego brak mogło mieć wpływ na wydolność systemu wdrażania polityki spójności i jej efekty, zaproponowano podejście badawcze, które z jednej strony zapewniło porównywalność danych, a z drugiej strony umożliwiło odpowiedź na specyficzne kwestie dot. poszczególnych państw członkowskich.

Metodologia zakładała uzyskanie możliwie spójnego zakresu danych dla wszystkich krajów oraz danych specyficznych dla poszczególnych studiów przypadku.

Ogólny schemat badania przedstawiono poniżej

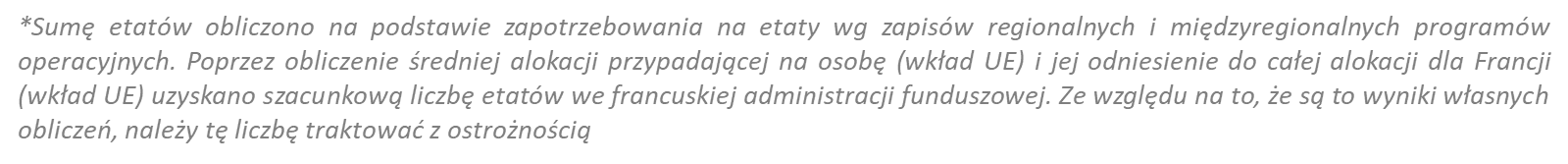
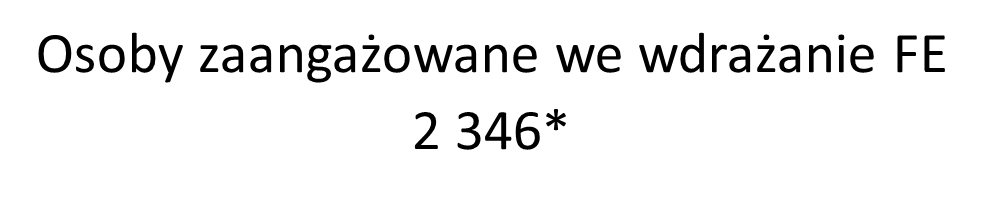
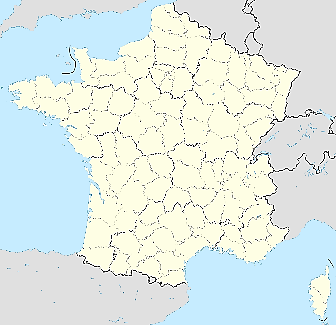
Źródło: opracowanie własne

Badanie zostało zrealizowane w okresie od listopada 2019 do stycznia 2020, co jest terminem stosunkowo krótkim, biorąc pod uwagę złożoność realizacji niniejszej ewaluacji. W tym czasie przypadł okres świąteczno-noworoczny, który we wszystkich badanych krajach był okresem zmniejszonej frekwencji pracowniczej. Pociągnęło to za sobą trudności z dotarciem do odpowiednich respondentów. Dodatkowym utrudnieniem w pozyskiwaniu respondentów do badania był fakt zlecenia badania przez podmiot zupełnie niezwiązany i zewnętrzny (a wręcz pochodzący z innego kraju niż badani) w stosunku do osób badanych. Należy zauważyć, że również podnoszony temat – w głównej mierze skupiający się na wynagrodzeniach w sektorze administracji państwowej – był dla respondentów tematem trudnych, wrażliwym, a nawet poufnym. Stąd też pojawiała się niechęć do wzięcia udziału w takiej ewaluacji.

W kolejnych rozdziałach przedstawiono studia przypadków: Francji, Chorwacji, Czech, Węgier, Włoch, Bułgarii i Rumuni. W ostatnim rozdziale przedstawiono zbiorcze dane dla wszystkich państw z wyróżnieniem porównania między Węgrami (kraj finansujący etaty w ramach polityki spójności z środków krajowych) oraz Rumunii (kraj w całości finansujący wynagrodzenia pracowników wdrażających PS z środków UE). Całość raportu zamyka bibliografia (podzielona na źródła informacji dot. poszczególnych państw).

# Studia przypadków: Francji, Chorwacji, Czech, Węgier, Włoch, Bułgarii i Rumunii

## FRANCJA – studium przypadku



**Dane ogólne/skuteczność działania administracji**

System zarządzania środkami EFSI w okresie 2014-2020 we Francji został znacząco zdecentralizowany na podstawie tzw. ”III aktu decentralizacji”[[1]](#footnote-1) z 2012 roku. Regiony, których rady regionalne pełniły dotychczas co najwyżej funkcję instytucji pośredniczącej, przejęły zarządzanie 97% EFRR i 32% EFS[[2]](#footnote-2). W wyniku decentralizacji utworzono 83 programy operacyjne o charakterze krajowym, regionalnym, międzyregionalnym i współpracy terytorialnej, z tego:

* 6 programów krajowych (finansowanych z EFRR, EFS, EFFROW, EFMR, YEI),
* 32 PO zarządzane przez regiony lub prefektury (EFS i EFRR),
* 5 PO międzyregionalnych (EFRR) zarządzanych przez regiony,
* 27 regionalnych programów rozwoju wiejskiego (EFRROW) oraz
* 13 programów EWT zarządzanych przez władze francuskie.

Spośród 6 programów krajowych trzy finansowane są z EFRR, EFS i YEI:

Krajowy Program Operacyjny EFS na rzecz Zatrudnienia i Włączenia Społecznego, finansowany przez EFS, całkowita alokacja: 5,36 mld €. Program wspiera zatrudnienie, szkolenie zawodowe i włączenie społeczne[[3]](#footnote-3),

Krajowy Program Operacyjny dotyczący Wdrożenia Inicjatywy na rzecz Zatrudnienia Ludzi Młodych w Miastach i Obszarach Zamorskich finansowany przez YEI, całkowita alokacja: 732 mln €[[4]](#footnote-4),

Program Operacyjny Pomoc Techniczna „Europ’Act 2014-2020”[[5]](#footnote-5) finansowany przez EFRR/EFS, całkowita alokacja: 123 mln €.

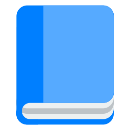
W konsekwencji decentralizacji powstał niezwykle skomplikowany system zarządzania funduszami unijnymi. Biorąc pod uwagę samą politykę spójności UE, można powiedzieć, że Francja z alokacją 4,2% funduszy unijnych (EFRR i EFS) ma 12,7% wszystkich (w skali UE) programów operacyjnych oraz 23,8% ogólnej liczby IZ (podczas gdy Polska z alokacją 22% funduszy ma 6,6% wszystkich IZ)[[6]](#footnote-6).

W okresie 2014-2020 Francja dysponuje **14,9 mld euro ze środków funduszy unijnych** (EFS, EFRR, YEI) czyli około 20% polskiej alokacji w tym samym okresie. Wyniki dotyczące kontraktacji dla wszystkich programów współfinansowanych z EFSI (wkład unijny i krajowy) są bliskie średniej unijnej[[7]](#footnote-7). Francja plasuje się w tym względzie zaraz za Polską; skuteczniejsza jest jednak w dokonywaniu płatności. Jeśli zawęzimy te wyniki tylko do programów współfinasowanych z EFRR, EFS i YEI, to **poziom kontraktacji wynosi 86%, a wydatkowania 36,7%**[[8]](#footnote-8).

Dotychczas opublikowano 53 ewaluacje zrealizowane od 2015 roku. Zaprogramowane w programach operacyjnych (EFRR/EFS) środki na ewaluację wynoszą 41 mln euro[[9]](#footnote-9). Stanowi to 0,28% alokacji dla Francji w okresie 2014-2020.

Jaka jest przyczyna funkcjonowania krajowego programu pomocy technicznej w „starym kraju członkowskim”?



Nowy zdecentralizowany system zarządzania funduszami unijnymi wymusił silniejszą koordynację między programami, funduszami i instytucjami zarządzającymi oraz większe wsparcie dla podmiotów odpowiedzialnych za strategiczne kierowanie wdrażaniem umowy partnerstwa.   
Z tego względu podjęto decyzję o utrzymaniu oddzielnego programu operacyjnego poświęconego pomocy technicznej oraz utworzeniu komponentów pomocy technicznej w innych programach operacyjnych. Na program centralny dotyczący pomocy technicznej przeznaczono we Francji **72,6 miliona euro (wkład UE), a na pomoc techniczną w programach regionalnych** (współfinansowanych z EFS/EFRR, jak i EFRROW) **553 mln euro**.

**Pomoc techniczna we Francji**

Jeśli chodzi o krajowy PO PT, to jest to czwarta już generacja programów tego typu we Francji. Znacząca różnica między PO PT na okres 2007-2013 a PO PT na okres 2014-2020 (Program Operacyjny Pomoc Techniczna „Europ’Act” 2014-2020 dalej: PO PT) polega na międzyfunduszowym charakterze tego ostatniego. Oznacza to współfinansowanie ze środków EFS i EFRR oraz odpowiadanie na potrzeby całego systemu wdrażania funduszy unijnych (zarówno programów współfinansowanych z EFS, EFRR i YEI, jak i EFMiR i EFRROW). Budżet programu to 122,7 mln euro z czego 72,6 mln euro to współfinansowanie europejskie (40,8 mln EFRR i 31,7 mln euro EFS).

Program koncentruje się na finansowaniu działań koordynacyjnych, takich jak: funkcjonowanie komitetów czy sieci współpracy, na budowaniu wspólnego systemu informatycznego, poprawie jakości danych administracyjnych wykorzystywanych do monitoringu czy ewaluacji, kształceniu pracowników administracji funduszowej oraz realizacji krajowej strategii komunikacji o funduszach unijnych[[10]](#footnote-10). Program ten nie odpowiada bezpośrednio na potrzeby związane z zapewnieniem odpowiednich zasobów ludzkich przy wdrażaniu polityki spójności UE w postaci finansowania wynagrodzeń pracowników **całej administracji funduszowej**. Możliwość finansowania etatów przewidziano w komponentach pomocy technicznej programów operacyjnych współfinansowanych z EFS i ERFF i dotyczy to zapewnienia odpowiednich zasobów dla realizacji celów danego programu.

W jakim stopniu krajowy program pomocy technicznej realizuje potrzeby związane z zapewnieniem odpowiednich zasobów ludzkich przy wdrażaniu polityki spójności?



PO PT przewiduje tylko możliwość wsparcia instytucji zaangażowanych w realizację Umowy Partnerstwa – czyli instytucji koordynujących, odpowiedzialnych za audyt i kontrolę, certyfikację itp.[[11]](#footnote-11). Pośrednio program ten wpływa na jakość zasobów ludzkich zajmujących się polityką spójności UE poprzez finansowanie szkoleń o charakterze ogólnym, umożliwianie wymiany wiedzy i doświadczeń poprzez finansowanie spotkań komitetu państwo-regiony, sieci tematycznych czy grup międzyfunduszowych.

Demarkacja między pomocą techniczną w różnych programach[[12]](#footnote-12) a PO PT oparta jest o założenie, że projekty finansowane z PO PT mają wartość międzyfunduszową i/albo przynoszą rezultaty na poziomie wykraczającym poza zainteresowanie jednego tylko programu (np. projekty pilotażowe). Typy działań finansowanych z PO PT obejmują m.in.: tworzenie narzędzi informatycznych i platform wymiany informacji, organizację spotkań politycznych i technicznych, tworzenie sieci podmiotów, szkolenia i sesje informacyjne, działania w zakresie komunikacji krajowej, strony internetowe, przewodniki i vademeca, badania i inne analizy[[13]](#footnote-13).

Ponadto, mogą wystąpić trzy sytuacje:

1. obszar wspierany jest tylko w ramach PO PT (np. wsparcie komitetu koordynacyjnego państwo-regiony),
2. obszar wspierany jest przez PO PT i inne PO, przez co wymaga uzgodnienia wspólnej strategii wdrażania celem zapewnienia spójności (np. kształcenie),
3. obszar może być wspierany przez PO PT i inne PO niezależnie od siebie, tzn. każdy program odpowiada na pojawiąjące się potrzeby we własnym zakresie nie wymagającym wzajemnych uzgodnień (np. tworzenie sieci) [[14]](#footnote-14).

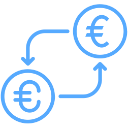
Komponenty pomocy technicznej występują w innych krajowych programach operacyjnych oraz w programach regionalnych i międzyregionalnych. Jeśli chodzi o programy współfinansowane z EFS i EFRR, to działania zaplanowane w osiach priorytetowych poświęconych PT dotyczą przede wszystkim zapewnienia sprawnego zarządzania programem (monitorowania, ewaluacji oraz zapewnienia sprawnej komunikacji i promocji programu).

Sam krajowy program pomocy technicznej nie generuje zbyt wielu kosztów. Na zarządzanie programem przeznaczono 2,4 miliona euro, czyli niewiele ponad 3% wkładu unijnego na program (czyli 0,6% całej alokacji EFRR / EFS na pomoc techniczną we Francji). Biuro instytucji zarządzającej programem Europ’Act, umiejscowione w Krajowej Agencji Spójności Terytorialnej[[15]](#footnote-15), ma - zgodnie z zapisami programu - do dyspozycji minimum 5 etatów. Procedury związane z realizacją projektów PT są przejrzyste. Dotychczas zrealizowano lub jest w trakcie realizacji 80 projektów[[16]](#footnote-16) o różnej skali finansowania.

Czy odnotować można jakieś negatywne skutki funkcjonowania krajowego programu pomocy technicznej w postaci barier i obciążeń administracyjnych?



**Finansowanie etatów**



Wynagrodzenia we francuskiej administracji publicznej rosną w ostatnich latach[[17]](#footnote-17) i są adekwatne do średnich wynagrodzeń w sektorze prywatnym we Francji. Średnie miesięczne wynagrodzenie netto w sektorze publicznym we Francji wynosiło w 2016 roku 2 232 euro w stosunku do 2 250 euro w sektorze prywatnym[[18]](#footnote-18). W związku z tym, w eksperckiej opinii, nie ma potrzeby wykorzystywania pomocy technicznej do podnoszenia wynagrodzeń pracowników administracji funduszowej celem ich zatrzymania w sektorze publicznym we Francji. Niemniej, w okresie 2014-2020 nastąpił **znaczący wzrost kosztów zatrudnienia pracowników administracji zaangażowanej w zarządzanie środkami EFSI we Francji**. Doprowadziły do tego trzy czynniki:

* decentralizacja systemu zarządzania programami operacyjnymi, a w konsekwencji konieczność wzmocnienia kompetencji pracowników nowych instytucji zarządzających,
* podwyżki wynagrodzeń mające na celu zachęcenie urzędników państwowych do zaakceptowania ich przeniesienia do regionów,
* złożoność systemu zarządzania funduszami europejskimi wynikająca z ram regulacyjnych dotyczących programowania 2014–2020[[19]](#footnote-19).

Decentralizacja systemu zarządzania programami operacyjnymi w okresie 2014-2020 i przeniesienie nowych kompetencji na poziom regionalny, spowodowały konieczność transferu etatów z administracji rządowej do administracji samorządowej poziomu regionalnego. Zgodnie z przyjętymi przepisami prawa[[20]](#footnote-20) transfer ten obejmował albo przeniesienie pracowników[[21]](#footnote-21) albo rekompensatę finansową za brakujące etaty. Pewne ramy tego procesu przewidziano w okólniku DATARu z dnia 16 grudnia 2013 r.[[22]](#footnote-22). Zakładał on przeniesienie z rządowych struktur zarządzania do regionów 450 etatów dot. EFRR, 48 etatów (2 na region) dot. EFS oraz 6,43 mln euro z PT na rzecz zapewnienia funkcjonowania funkcji kontrolnych i audytowych (odpowiednik 20 etatów)[[23]](#footnote-23). W przypadku przeniesionych urzędników kategorii A i B, ich wynagrodzenie wzrosło odpowiednio o 14% i 22% między 2014 a 2017 r.[[24]](#footnote-24).

Instytucje regionalne założyły w swoich programach konieczność zwiększenia zatrudnienia w związku z objęciem nowej funkcji instytucji zarządzającej. Przewidziały one również **finansowanie wynagrodzenia administracji funduszowej ze środków pomocy technicznej ujętej w komponentach pomocy technicznej regionalnych programów operacyjnych**[[25]](#footnote-25).

Czy i ile etatów jest finansowanych z pomocy technicznej we Francji?



Szacunkowe dane wskazują na 2346 etatów[[26]](#footnote-26) zaplanowanych do zaangażowania we wdrażanie funduszy unijnych we Francji i zaplanowane do objęcia współfinansowaniem z PT. Brakuje jednak jednoznacznych danych dotyczących faktycznej skali tych działań.

Pomoc techniczna na programy regionalne wynosi 403 mln EUR w przypadku EFRR / EFS w okresie 2014-2020. Jak wykazało badanie przeprowadzone przez francuski Trybunał Obrachunkowy w 2019 roku, **środki te okazały się niewystarczające**, jak na potrzeby zdecentralizowanego systemu zarządzania środkami unijnymi. W konsekwencji wynagrodzenie personelu w regionach pokrywane jest zarówno ze środków pomocy technicznej, budżetu krajowego i regionalnego. Dla przykładu w regionie Auvergne-Rhône-Alpes w 2017 roku 52% kosztów personelu zaangażowanego w zarządzanie EFRR i EFS, pokrywane było ze środków pomocy technicznej, 11% przez rząd, a 37% przez sam region. W Bretanii było to odpowiednio: 55%, 15% i 30%; a w regionie Prowansja-Alpy-Lazurowe Wybrzeże – 51%, 17%, 32%[[27]](#footnote-27).

W przypadku programów krajowych współfinansowanych z EFS, przewidziano możliwość dofinansowania wynagrodzeń pracowników zaangażowanych w zarządzanie tymi programami ze środków PT.

**Wsparcie kadr administracji funduszowej**

Oprócz wyżej opisanego wsparcia administracji funduszowej, w postaci współfinansowania etatów pracowników tej administracji ze środków pomocy technicznej, główne działania z zakresu wsparcia kadrowego dotyczą zapewnienia odpowiednich szkoleń dla pracowników administracji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności UE we Francji.

Jakie typy działań i projektów z zakresu wsparcia kadrowego funkcjonują we Francji?



Finansowanie szkoleń dla pracowników administracji funduszowej przewidziano zarówno w programie PO PT, jak i w komponentach PT innych programów krajowych i regionalnych. PO PT zakłada finansowanie szkoleń o zasięgu krajowym lub których tematyka przekracza jeden program (tj. informacje ogólne na temat polityki spójności, ram wykonania, realizacji funkcji takich jak: zarządzanie, komunikacja, ocena; tematy specjalistyczne, jak: pomoc państwa lub zamówienia publiczne).

W przypadku komponentów PT w innych programach operacyjnych zaplanowano szkolenia przede wszystkim dla pracowników administracji funduszowej celem podniesienia ich zdolności do zarządzania programem (chodzi tu przede wszystkim o znajomość procedur, a nie nabywanie miękkich umiejętności związanych z zarządzaniem zespołami czy procesami).

**Sieci tematyczne**

Działalność sieci finansowana jest przede wszystkim z PO PT. Program ten zakłada, że tworzenie grup roboczych i sieci umożliwia koordynację realizacji Umowy partnerstwa[[28]](#footnote-28) dzięki tworzeniu przestrzeni do współpracy między głównymi aktorami odpowiedzialnymi za zarządzanie i kontrolę w programach operacyjnych. Tworzone sieci mają charakter tematyczny, terytorialny (np. ds. miejskich, wiejskich, współpracy terytorialnej), jak i zawodowy/biznesowy. Sieci tematyczne dotyczą: regulacji/zarządzania/kontroli, monitorowania/wyników/ewaluacji, instrumentów finansowych, pomocy publicznej, zamówień publicznych, dużych projektów, kontroli wewnętrznej, regionalnych programów operacyjnych. Wsparcie dla funkcjonowania sieci obejmują również projekty nastawione na animowanie poszczególnych sieci[[29]](#footnote-29). Sieci tematyczne mogą być również finansowane z komponentów pomocy technicznej w innych, niż PO PT, programach operacyjnych.

**Kluczowi beneficjenci FE i działania skierowane do nich**

Działania skierowane do beneficjentów dotyczą wzmocnienia ich potencjału administracyjnego (rozumianego jako zdolność do działania zgodnie z zasadami funduszy unijnych) i obejmują[[30]](#footnote-30):

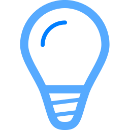
* wyjaśnienie procedur i zasad poprzez regularną komunikację z beneficjentami,
* organizację spotkań informacyjnych dot. planowanych konkursów,
* rozpowszechnianie przewodników/poradników edukacyjnych dla beneficjentów,
* wsparcie dla korzystania z narzędzi monitorowania działalności (karty czasu pracy, monitorowanie rezultatów itp.),
* specjalne działania animacyjne lub szkoleniowe dla beneficjentów,
* udział beneficjentów w sieciach i w komitetach monitorujących.

Wyżej wymienione działania mogą być współfinansowane ze środków pomocy technicznej. Kluczowi beneficjenci PT to obok instytucji systemu wdrażania poszczególnych programów operacyjnych:

* partnerzy społeczno-gospodarczy,
* przedstawiciele samorządów lokalnych,
* przedstawiciele władz miejskich,
* organizacje zawodowe,
* projektodawcy.

Wsparcie z PT dla takich instytucji jak instytucje otoczenia Umowy Partnerstwa (np. instytucje odpowiedzialne za wydawanie decyzji środowiskowych) nie jest explicite przewidziane w programach, ale istnieje możliwość rozszerzenia katalogu beneficjentów w przypadku zarówno regionalnych, jak i krajowych PO.

**Podsumowanie**



W przypadku Francji kluczową kwestią determinującą sposób funkcjonowania systemu realizacji polityki spójności UE w okresie 2014-2020 jest decentralizacja tego systemu  
 i przeniesienie funkcji zarządzających na poziom regionalny. Proces ten spowodował konieczność budowy odpowiednich struktur dla zarządzania programami regionalnymi i międzyregionalnymi. Środki pomocy technicznej stanowiły istotne wsparcie dla regionów przy budowaniu potencjału administracyjnego dla realizacji nowych zadań (zatrudnienie i przeszkolenie nowego personelu). Towarzyszyła temu jednak również mobilizacja budżetu krajowego i regionalnego. Pomimo początkowych trudności związanych z opóźnieniami w przyjęciu programów operacyjnych, obecny poziom kontraktacji i wydatkowania jest bliski średniej unijnej. Można z tego wnioskować, że udało się ustabilizować nowy system i zapewnić jego funkcjonalność. Pomoc techniczna była na pewno narzędziem ułatwiającym przejście do nowego zdecentralizowanego systemu.

Czy udało się wypracować skuteczne instrumenty i działania wspierające potencjał kadrowy w zakresie wdrażania polityki?



System funkcjonujący we Francji jest o tyle zbliżony do polskiego, że mamy do czynienia zarówno z programem pomocy technicznej, jak i komponentami PT w krajowych i regionalnych programach operacyjnych. Możliwość finansowania etatów przewidziano we wszystkich tych programach i dotyczy to zapewnienia odpowiednich zasobów dla realizacji celów danego programu. Nie ma więc, tak jak w Polsce, jednego systemu finansowania etatów rządowej administracji funduszowej z PO PT. Inne jest też źródło finansowania. Podczas gdy francuski PO PT finansowany jest z EFRR i EFS, w Polsce i w Czechach jest to Fundusz Spójności.

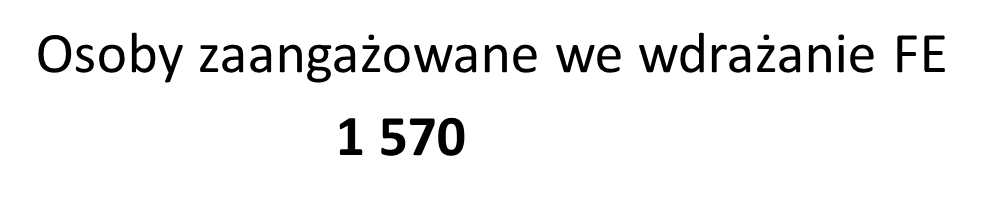
Jakie są podobieństwa i różnice w stosunku do mechanizmów wsparcia, które funkcjonują w „nowych” państwach członkowskich?



Warto zauważyć, że Francja z najwyższym PKB *per capita* spośród badanych krajów oraz zdecydowanie wyższym średnim wynagrodzeniem w administracji publicznej niż w krajach Europy Środkowo-Wschodniej nadal korzysta z pomocy technicznej dla współfinansowania wynagrodzeń administracji funduszowej. W obecnej perspektywie finansowej pozwoliło to Francji zapewnić odpowiednią liczbę etatów do obsługi funduszy unijnych w zdecentralizowanej administracji funduszowej. Dzięki temu obciążenie francuskich urzędników mierzone alokacją per capita (wkład UE) jest porównywalne do innych badanych krajów (szacunki dla poszczególnych państw na podstawie dostępnych danych wynoszą: Francja - 6,35 mln euro, Chorwacja - 6,31 mln euro, Węgry - 6,62 mln euro[[31]](#footnote-31), Czechy - 7,54 mln euro, Polska– 6,18 mln euro[[32]](#footnote-32), Rumunia - 10,27 mln euro.

## CHORWACJA - studium przypadku

`



**Dane ogólne / skuteczność działania administracji**

Chorwacja, w okresie 2014-2020, dysponuje 9,9 mld euro z funduszy unijnych (EFS, EFRR, YEI, Fundusz Spójności). Środki te wdrażane są w ramach dwóch krajowych programów operacyjnych:

1. Program Operacyjny Efektywne Zasoby Ludzkie (EHR OP) – finansowany ze środków EFS i YEI, alokacja 1,9 mld Euro[[33]](#footnote-33),
2. Program Operacyjny Konkurencyjność i Spójność (CC OP) – finansowany ze środków EFRR i FS, alokacja 8 mld Euro[[34]](#footnote-34).

Należy podkreślić, że Chorwacja przystąpiła do UE w 2013 r. i obecna perspektywa jest w praktyce pierwszym okresem, w trakcie którego Chorwacja korzysta w pełni ze środków UE[[35]](#footnote-35). Dla wykorzystania tych środków niezbędne było zbudowanie całego systemu zarządzania i kontroli. Doświadczenia związane z wykorzystaniem środków przedakcesyjnych (IPA) były tylko częściowo możliwe do wykorzystania. W celu poprawy skuteczności realizacji polityki spójności zdecydowano się istotnie zmienić układ instytucjonalny, w tym przede wszystkim ograniczyć liczbę programów i instytucji zarządzających[[36]](#footnote-36).

System zarządzania funduszami strukturalnymi jest w Chorwacji scentralizowany. Całość polityki spójności koordynuje Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Funduszy. Ministerstwo to jest również Instytucją Zarządzająca dla CC OP. Natomiast funkcję instytucji zarządzającej dla EHR OP pełni Ministerstwo Pracy i Systemu Emerytalnego.

Instytucjami pośredniczącymi drugiego stopnia są zwykle ministerstwa liniowe. W sumie w tej roli występuje 15 ministerstw i instytucji centralnych. Natomiast za wdrażanie odpowiadają agencje rządowe lub właściwe ministerstwa. W sumie jest 11 takich instytucji. Jak zatem widać, system zarządzania i wdrażania jest stosunkowo rozbudowany. Równocześnie w obu programach nie przewidziano roli regionów w zarządzaniu i wdrażaniu funduszy[[37]](#footnote-37). Wynika to z dominującej roli administracji centralnej w zarządzaniu kraju, co potwierdzają analizy KE[[38]](#footnote-38).

|  |
| --- |
| W jakim stopniu osiągane są obecnie założenia i cele polityki spójności?  Pomoc |

Skuteczność administracji publicznej może być mierzona poziomem kontraktacji i absorbcji funduszy.

Według stanu na koniec września 2019 r. zakontraktowano 88% alokacji, natomiast wydatkowano 24% alokacji[[39]](#footnote-39). Poziom kontraktacji jest powyżej średniej dla UE. Jednak poziom wydatkowania należy do jednego z najniższych wśród krajów członkowskich[[40]](#footnote-40).

Wartości te dla obu programów są zbliżone, przy czym w przypadku CC OP wyższy jest poziom kontraktacji – wyniósł on 92%, podczas gdy dla EHR OP: 70%. Różnica ta wynikać może jednak ze specyfiki projektów finansowanych w obu programach. Natomiast poziom wydatkowania jest w obu programach bardzo zbliżony.

Wykres 1. Poziom kontraktacji i wydatkowania środków dla obu programów operacyjnych Chorwacji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HR>, stan na 30.09.2019.

O skuteczności administracji mogą świadczyć również inne mierniki. Dla osi dotyczącej pomocy technicznej w CC OP wyznaczono dwa wskaźniki rezultatu, które mają służyć do oceny skuteczności działania administracji:

* średni czas potrzebny na dokonanie płatności dla projektodawcy od momentu złożenia wniosku o płatność
  + wartość bazowa: 45 dni
  + wartość docelowa: 30 dni
  + wartość aktualna (dla 2017 r.): 52 dni
* średni czas zakontraktowania projektu (od momentu złożenia wniosku o dofinansowanie do podpisania umowy):
  + wartość bazowa: 120 dni
  + wartość docelowa: 100 dni
  + wartość aktualna (2018 r.): 220 dni[[41]](#footnote-41).

Dane te wskazują, że kluczowe mierniki, pokazujące sprawność systemu wdrażania funduszy, osiągają znacznie gorsze wartości niż zakładano na etapie programowania. Jak wynika z raportu ewaluacyjnego z 2019 r., dotyczącego systemu wyboru projektów, jest szereg czynników wpływających na opóźnienia w procedurze wyboru projektów. Są to: zbyt liczne kryteria wyboru projektów, czemu towarzyszy niedostatecznie dopasowany wzór wniosku o płatność; niewydajny system informatyczny, który wymaga wprowadzania szeregu danych ręcznie; zbyt obciążające procedury, np. wymagające po każdym etapie oceny składania wyników do wnioskodawców; zbyt mało liczba personelu w relacji do dużych obciążeń związanych z wyborem projektów[[42]](#footnote-42). Wnioski z ewaluacji wskazują na pewne niedociągnięcia systemu zarządzania i kontroli, co może jednak wynikać z małego doświadczenia chorwackiej administracji we wdrażaniu funduszy.

Kluczową miarą skuteczności powinien być poziom osiąganych rezultatów. W tym przypadku jako miara sukcesu, może być wykorzystany odsetek osiągniętych kamieni milowych. Według danych uzyskanych w trakcie wywiadu, w przypadku CC OP udało się osiągnąć 47% z założonych kamieni milowych. Wynik ten może wskazywać na raczej niską sprawność administracji. Może być również interpretowany jako niedostateczna umiejętność administracji chorwackiej do określania wartości docelowych wskaźników.

**Ewaluacja polityki spójności**

Według danych KE w Chorwacji w trakcie obecnej perspektywy zrealizowano dziewięć ewaluacji.

Spośród zrealizowanych dziewięciu ewaluacji:

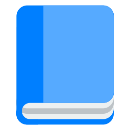
* jedna dotyczy programu przedakcesyjnego IPA,
* pięć ewaluacji dotyczy obszaru EFS, w tym:
  + jedna dotyczy systemu zarządzania i kontroli,
  + trzy dotyczą rynku pracy,
  + jedna dotyczy edukacji
* trzy ewaluacje dotyczą obszaru konkurencyjności i spójności, jednak tylko jedno badanie dotyczy obecnej perspektywy i skoncentrowane jest na systemie wyboru projektów[[43]](#footnote-43).

Dla obu programów opracowano plany ewaluacji.

Łącznie w planie ewaluacji na zadania związane z ewaluacją przewidziano 20 mln euro, z czego 40% planuje się przeznaczyć na same ewaluacje (czyli 8 mln euro). Oznacza to, że na same ewaluacje planuje się przeznaczyć 0,4% wartości alokacji na Program, a na wszystkie działania związane z ewaluacją planuje się 1,1% wartości alokacji na Program[[44]](#footnote-44).

Plan ewaluacji dla Programu Operacyjnego Konkurencyjność i Spójność przewiduje 17 ewaluacji. Łącznie, na cały plan ewaluacji przewidziano 5 mln euro, czyli znacząco mniej niż w przypadku EHR OP. Pomimo, że alokacja przeznaczona na CC OP jest ponad cztery razy większa niż alokacja na EHR OP. Na same badania ewaluacyjne planuje się przeznaczyć zdecydowaną większość budżetu, czyli 97% (4,85 mln euro). Na wszystkie działania związane z ewaluacją planuje się przeznaczyć 0,1% wartości alokacji Programu.

W planie ewaluacji wskazano również, że za realizację ewaluacji będzie odpowiadało łącznie 14 pracowników. W tym 4 pracowników w instytucji zarządzającej i 1-3 pracowników w instytucjach pośredniczących pierwszego stopnia (łącznie w siedmiu ministerstwach)[[45]](#footnote-45).

****Łącznie dla obu programów na ewaluację planuje się przeznaczyć 0,13% alokacji, natomiast na realizację wszystkich działań związanych z alokacją zaplanowano 0,25% alokacji.

**Pomoc techniczna w Chorwacji**

Pomoc techniczna jest wydzielona jako odrębne osie priorytetowe w obu programach operacyjnych. Alokacje na pomoc techniczną:

* 3,5% alokacji dla CC OP (278 mln Euro)[[46]](#footnote-46),
* 5% alokacji dla EHR OP (94 mln Euro)[[47]](#footnote-47).

Pomoc techniczna dla CC OP podzielona jest na trzy cele specyficzne:

* Cel 1 – finansowanie wynagrodzeń pracowników, działania związane z rozwojem zasobów ludzkich (analizy, plany, inwestycje w kompetencje), prowadzenie wszelkiego rodzaju szkoleń, w tym wizyt studyjnych, wsparcie logistyczne (wynajem powierzchni, sprzęt itd.).
* Cel 2 obejmuje:
  + zaangażowanie ekspertów zewnętrznych, wspomagających proces wdrażania Programu,
  + rozwój i tworzenie systemów IT,
  + wsparcie funkcjonowania komitetu monitorującego, wszelkich grup roboczych, sieci itd.
* Cel 3 - finansowanie działań informacyjno-promocyjnych, a także wsparcie dla potencjalnych projektodawców, dotyczące przygotowania i wdrażania projektów[[48]](#footnote-48).

Z całkowitej alokacji na pomoc techniczną (278 mln Euro) 76% jest przeznaczone na finansowanie kosztów funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli CC OP oraz instytucji koordynującej Umowę Partnerstwa. Pozostałe środki są przeznaczone na finansowanie innych instytucji, o czym mowa jest w dalszej części opracowania.

Środki na pomoc techniczną są alokowane pomiędzy IZ i wszystkie instytucje, pełniące funkcje w systemie zarządzania i kontroli CC OP. Za kontraktowanie tych środków, ich monitorowanie i kontrolę odpowiada jednostka umiejscowiona w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Funduszy, w Departamencie Programowania, Koordynacji, Strategicznego Monitorowania Funduszy EFSI. Jednostka ta jest również beneficjentem projektu dla Instytucji Zarządzającej.

Według informacji zdobytych w trakcie wywiadu, sposób kontraktowania, kontrolowania i monitorowania projektów pomocy technicznej jest taki sam, jak dla pozostałych projektodawców. W efekcie obsługa środków pomocy technicznej stanowi znaczące obciążenie. Prowadzi to do obniżenia efektywności ekonomicznej pomocy technicznej (istotna część środków pomocy technicznej przeznaczona jest na obsługę pomocy technicznej). Zatem dla sprawności wdrażania programów finansowanych z funduszy europejskich duże znaczenie ma nie tylko sama dostępność pomocy technicznej, lecz również przemyślany sposób wdrażania TA, co może być pochodną ogólnej sprawności administracji.

Ze środków pomocy technicznej finansowane są również instytucje, które nie są bezpośrednio zaangażowane w zarządzanie i wdrażanie CC OP. Wskazać tu możną przede wszystkim finansowanie zespołów pracowników w ministerstwach, które nie są elementem systemu zarządzania i wdrażania, jednak mają istotny wpływ na sprawność przygotowania i wdrażania projektów. Etaty takie są finansowe w:

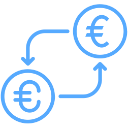
* Ministerstwie Budownictwa i Planowania Przestrzennego,
* Ministerstwo Własności Państwowej.

Ponadto ze środków pomocy technicznej finansowane jest wsparcie dla potencjalnych beneficjentów, o czym szerzej jest mowa w części dotyczącej kluczowych beneficjentów i działań kierowanych do nich.

Dla programu operacyjnego Efektywne Zasoby Ludzkie oś pomoc techniczna została podzielona na trzy cele specyficzne:

* Cel specyficzny 1 - Zapewnienie skutecznego przygotowania, zarządzania, realizacji, monitorowania, oceny i kontroli programu operacyjnego – 62,5% alokacji na pomoc techniczną,
* Cel specyficzny 2 - Wspieranie potencjalnych beneficjentów i regionalnych zainteresowanych stron w pomyślnym stosowaniu i wdrażaniu projektów EFS poprzez zwiększenie ich zdolności i rozwój wysokiej jakości dostaw na przyszłe projekty – 25%,
* Cel specyficzny 3 - Wspieranie działań komunikacyjnych na rzecz skutecznego wdrożenia strategii komunikacyjnej i zapewnianie potencjalnym beneficjentom i kierownikom projektów wysokiej jakości informacji na temat możliwości i warunków finansowania w ramach programu operacyjnego – 12,5%[[49]](#footnote-49).

Pierwszy cel specyficzny koncentruje się przede wszystkim na finansowaniu kadr oraz podnoszeniu ich kompetencji.

**** Aktualnie brak jest współpracy pomiędzy zespołami zajmującymi się pomocą techniczną w obu programach. Wynika to przede wszystkim z koncentracji każdego z zespołu na swoich zadaniach.

**Finansowanie etatów**

Jednym z podstawowych zadań pomocy technicznej jest finansowanie wynagrodzeń wszystkich pracowników zatrudnionych przy realizacji zadań instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczących. W przypadku zdecydowanej większości pracowników 100% kosztów wynagrodzeń pokrywane jest ze środków pomocy technicznej. Według stanu na koniec 2018 r., ze środków pomocy technicznej współfinansowane było wynagrodzenie 1315 pracowników. Jednak wskaźnik ten ma charakter kumulatywny, czyli osiągnięta wartość uwzględnia również tych pracowników, którzy nie pracują już w ramach systemu zarządzania i wdrażania CC OP. Według informacji uzyskanych w trakcie wywiadu, w systemie zarządzania i wdrażania CC OP na koniec 2019 r. pracuje 1090 pracowników, których wynagrodzenia są finansowane ze środków pomocy technicznej. W tej grupie 76 pracowników instytucji wchodzących w skład system zarządzania i kontroli zajmuje się promocją i informacją. Dodatkowo 11 pracowników Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa również zajmuje się tym obszarem.

Czy i ile etatów jest finansowanych z pomocy technicznej w Chorwacji?



Poziom zatrudnienia jest różnie oceniany w różnych instytucjach. W niektórych jest on uznawany za wystarczający, w innych oceniany jest jako niewystarczający – zależy to od ilości pracowników w relacji do poziomu obciążeń. Generalnie, na poziomie całego programu, poziom zatrudnienia oceniany jest jako wystarczający, jednak wyzwaniem może być okres przygotowywania nowej perspektywy, czyli w praktyce nakładania się dwóch perspektyw. W ramach CC OP planowane jest w najbliższej przyszłości zwiększenie poziomu zatrudnienia.

W przypadku EHR również finansowane są etaty pracowników instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania i kontroli. Według danych pochodzących z ostatniego sprawozdania rocznego (za 2018 r.), ze środków pomocy technicznej współfinansowano wynagrodzenia 480 pracowników (w przeliczeniu na pełen etat – FTE).

Poziom wynagrodzeń pracowników zatrudnionych przy obsłudze funduszy strukturalnych jest ok. 30% wyższy niż wynagrodzenia pozostałych urzędników, jednak osoby uczestniczące w wywiadach nie były w stanie oszacować średniego wynagrodzenia. Mechanizm ten ma służyć przede wszystkim motywowaniu pracowników. Pozwala to również na ograniczenie rotacji pracowników. Pomimo tego mechanizmu, poziom rotacji pracowników jest wyższy niż zakładano. Jeden ze wskaźnik rezultatu dla pomocy technicznej CC OP mierzy poziom rotacji pracowników. Wartość bazowa w 2014 r. wyniosła 8%. Wartość docelową założono na poziomie 4%. Jednak w praktyce poziom rotacji rośnie i w 2018 r. wyniósł on 9,9%[[50]](#footnote-50). Oczywiście na poziom rotacji może wpływać szereg innych czynników, niezależnych od poziomu wynagrodzeń, takich jak sposób zarządzania i organizacja pracy, możliwości rozwoju pracowników, ogólna konkurencyjność rynku pracy (dostępność atrakcyjnych ofert pracy poza administracją). Należy też podkreślić, że poziom rotacji przez wszystkie lata wdrażania Programu utrzymuje się poniżej 10%, co uznawane jest prawidłową wartość w stabilnych branżach. Może być zatem tak, że wartość docelowa została określona na nierealnie niskim poziomie.

Z punktu widzenia celów badania kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, co by było gdyby kadry systemu zarządzania i kontroli nie były finansowane ze środków pomocy publicznej. Na podstawie wywiadów można założyć, że w takiej sytuacji liczba osób zaangażowanych w programowanie i wdrażanie polityki spójności byłaby znacznie mniejsza. Pracownicy otrzymywaliby też niższe wynagrodzenia, co utrudniałoby rekrutację najzdolniejszych pracowników. W efekcie postęp we wdrażaniu polityki spójności byłby wolniejszy, a ryzyko popełnienia błędów większe.

**Wsparcie kadr administracji funduszowej**

|  |
| --- |
| Czy w Chorwacji funkcjonują jakikolwiek instrumenty wsparcia kadr zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności? Jeśli tak, to jakiego typu są to działania i projekty? Czy są to działania z pomocy technicznej poszczególnych programów operacyjnych?  Pomoc |

Oprócz wyżej opisanego wsparcia administracji funduszowej w postaci współfinansowania etatów pracowników tej administracji ze środków pomocy technicznej główne działania z zakresu wsparcia kadrowego dotyczą zapewnienia odpowiednich szkoleń dla pracowników administracji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności UE w Chorwacji.

Środki na szkolenia dla pracowników poszczególnych instytucji są zagwarantowane w projektach pomocy technicznej poszczególnych instytucji. W przypadku CC OP na podnoszenie kompetencji kadr przewidziano 4% środków pomocy technicznej, przeznaczonych na wspieranie systemu zarządzania i kontroli CC OP, czyli ok. 8,5 mln Euro. Zakres szkoleń wynika z potrzeb samych pracowników, jak i instytucji. Jak wynika z wywiadów, szkolenia organizowane są przede wszystkim z inicjatywy samych pracowników. Według opinii osób odpowiedzialnych za pomoc techniczną, fundusze i możliwości kształcenia są w pełni dostępne dla pracowników. Co roku organizowany jest program edukacyjny dla pracowników, w ramach którego szkolenia są prowadzone przez doświadczonych pracowników i ekspertów zewnętrznych. Dwa razy do roku organizowane są również szkolenia za granicą, przede wszystkim dla nowych pracowników.

Szkolenia są również traktowane jako instrument motywowania pracowników, szczególnie szkolenia zagraniczne, dostępne dla pracowników IZ i IP.

Skala szkoleń, finansowanych ze środków pomocy technicznej, jest monitorowana w obu programach. W przypadku CC OP zakładano, że 90% pracowników weźmie udział w szkoleniach obowiązkowych, zgodnych z planem szkoleń. Na koniec 2018 r. udało się osiągnąć poziom 64%[[51]](#footnote-51).

Warto dodać, że instytucje zaangażowane we wdrażanie CC OP są objęte pilotażowym programem budowania zdolności instytucjonalnej pt.: „*Frontloading administrative capacity building to prepare for the 2021-2027 programming period*”. Program ten, realizowany przez ekspertów Komisji Europejskiej i OECD od 2018 r., ma przygotować kadry do nowej perspektywy finansowej 2021-2027[[52]](#footnote-52).

Dla EHR OP również założono wskaźnik mierzący uczestnictwo w szkoleniach. Mierzy on liczbę pracowników, którzy brali udział w działaniach podnoszących potencjał instytucji. Założono wartość docelową 450 osób. Na koniec 2018 r. udało się osiągnąć poziom 318 osób (71%). Są to wartości kumulatywne, od początku realizacji programu. W samym roku 2018, w działaniach podnoszących kompetencje, uczestniczyło 137 pracowników[[53]](#footnote-53).

Poziom kompetencji pracowników oceniany jest jako wystarczający do wykonywania codziennych zadań. Jednak oceniany jest jako niewystarczający dla przygotowania nowej perspektywy finansowej.

**Sieci tematyczne**

W ramach systemu zarządzania i kontroli CC OP funkcjonują również sieci tematyczne. Sieci tematyczne dotyczą wybranych tematów w zakresie wdrażania programów, np. zamówienia publiczne, pomoc publiczna, nieprawidłowości. Sieci te są inicjowane i koordynowane przez osoby zajmujące się danym zagadnieniem w ramach systemu zarządzania i kontroli programu. Gromadzą one zwykle osoby zajmujące się daną tematyką z różnych instytucji wchodzących w skład systemu zarządzania i kontroli.

**Kluczowi beneficjenci FE i działania skierowane do nich**

W obu programach przewidziano środki na wspieranie potencjalnych projektodawców. Wynika to przede wszystkim ze stosunkowo krótkiego doświadczenia Chorwacji w UE i konieczności edukacji beneficjentów w zakresie wykorzystania środków europejskich.

W przypadku CC OP każda z instytucji wdrażających Program dysponuje środkami na działania informacyjne i szkoleniowe, kierowane do potencjalnych projektodawców. Działania te koncentrują się zwykle na indywidualnych konkursach.

Ponadto ze środków pomocy technicznej finansowane są usługi 21 agencji rozwoju regionalnego, działającego na poziomie counties (NUTS 3), których zadaniem jest wspieranie projektodawców w przygotowaniu projektów i w ich wdrażaniu (w pierwszej kolejności instytucjom publicznym).

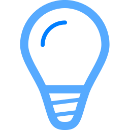
Jeśli chodzi natomiast o przygotowanie projektów (*project pipline*), możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze to możliwość finansowania fazy przygotowania projektów w ramach poszczególnych osi priorytetowych. Drugie rozwiązanie to finansowanie przygotowania projektów z pomocy technicznej. Takie rozwiązanie jest stosowane dla wybranych obszarów, w tym przede wszystkim zdrowia (co wynika z niedostatecznych środków w ramach odpowiedniej osi priorytetowej).

Ponadto możliwe jest finansowanie przygotowania projektów we wschodniej Chorwacji, w pięciu counties. Jest to możliwe dzięki istnieniu odpowiednich regulacji prawnych, umożliwiających podpisanie pomiędzy rządem i władzami regionów kontraktu rozwojowego (development agreement). Tego typu kontrakty zostały podpisane z pięcioma regionami, a jednym z elementów porozumienia jest możliwość finansowania fazy przygotowania projektów pod nową perspektywę finansową. W trakcie realizacji badania trwał właśnie nabór wniosków o sfinansowanie tego typu działań.

Ze środków pomocy technicznej finansowane są również Służby Ochrony Przyrody (Nature Protection Sector). Zadaniem jest wzmacnianie zdolności implementacyjnych mniejszych projektodawców, realizujących projekty z zakresu ochrony środowiska, jak również monitorowanie projektów i doradztwo dla projektodawców.

Ponadto, jak już wskazano wcześniej, ze środków pomocy technicznej finansowane są ministerstwa, których działania mogą mieć istotny wpływ na sprawność wdrażania projektów (Ministerstwo Budownictwa, Ministerstwo Własności Państwowej).

Działania na rzecz beneficjentów, w tym finansowanie przygotowania projektów, realizowane są również w ramach EHR OP.

****Chorwacja jest najmłodszym członkiem Unii Europejskiej. W związku z tym dopiero buduje swój system zarządzania i kontroli. I choć w kategoriach finansowych radzi sobie całkiem dobrze, to równocześnie inne wskaźniki pokazują pewne deficyty w funkcjonowaniu administracji. Wymaga to jednak dalszego doskonalenia i wzmacniania tej administracji, w tym przede wszystkim inwestycji w kompetencje kadr.

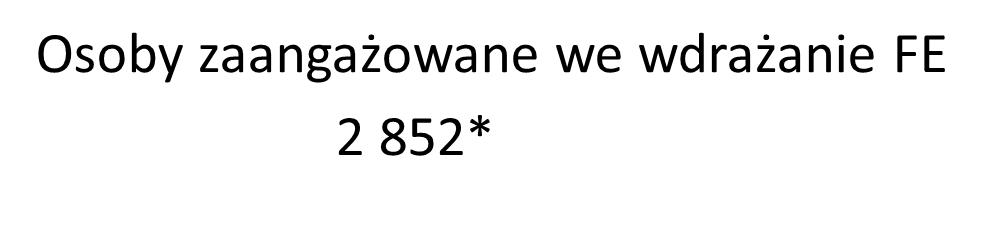
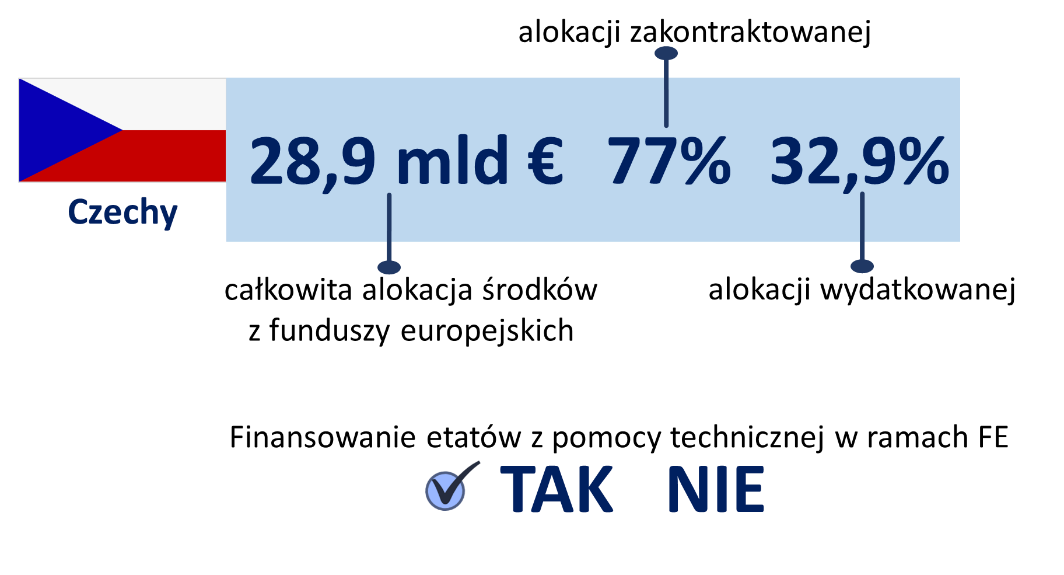
**Podsumowanie**

|  |
| --- |
| Czy osiągnięcie założonych celów polityki spójności można przypisać konkretnym działaniom lub ich braku w zakresie wsparcia kadr z pomocy technicznej?  Pomoc |

Wynagrodzenia wszystkich osób, pracujących przy wdrażaniu polityki spójności, są w pełni finansowane ze środków funduszy europejskich. Pozwala to zapewnić odpowiednio liczny personel, choć jego liczebność jest oceniana jako niewystarczająca do podejmowania bardziej długofalowych przedsięwzięć. Co istotne, wynagrodzenia personelu są o ok. 30% wyższe niż wynagrodzenia pozostałych urzędników. Służyć to ma przyciągnięciu najlepszych pracowników oraz ograniczeniu ich rotacji. Jak wynika z dostępnych danych, poziom rotacji pracowników utrzymuje się powyżej założonej wartości docelowej, jednak jego wartość utrzymuje się poniżej 10%, co uznawany jest za zdrowy poziom rotacji w stabilnych branżach.

Wydaje się, że bez wsparcia pomocy technicznej, w tym szczególnie dofinansowania wynagrodzeń i działań służących wzmocnieniu kapitału, Chorwacji nie udałoby się osiągać założonych celów polityki spójności. Realizacja polityki spójności, podobnie jak w innych nowych krajach członkowskich, wymagała przyjęcia nowych sposobów działania administracji publicznej, przynajmniej w tej części, która odpowiadała za realizację polityki spójności. Niska sprawność chorwackie administracji, na etapie przygotowań do członkostwa w UE, była postrzegana jako jedno z kluczowych zagrożeń dla sprawnego wdrażania polityki spójności. Dlatego też inwestycje w jej potencjał były postrzegane jako jeden z warunków powodzenia polityki spójności w Chorwacji[[54]](#footnote-54).

## CZECHY – studium przypadku



**Dane ogólne/skuteczność działania administracji**

System realizacji polityki spójności w Czechach jest zcentralizowany. W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 w Czechach realizowane jest siedem krajowych programów operacyjnych:

* PO Badania, rozwój i edukacja, finansowany przez EFS/EFRR, całkowita alokacja: 3,44 mld €. Program skupia się przede wszystkim na badaniach i edukacji, ma wspierać także integrację społeczną dzieci pochodzenia romskiego.
* PO Transport, finansowany przez EFRR/FS, całkowita alokacja: 5,36 mld €. Program dotyczy budowy sieci infrastruktury transportowej.
* PO Przedsiębiorczość i innowacje na rzecz konkurencyjności, finansowany przez EFRR, całkowita alokacja: 7,91 mld €. Program skupia się na promowaniu zrównoważonej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach.
* PO Zatrudnienie, finansowany przez EFS/YEI, całkowita alokacja: 2,60 mld €. Program wspiera zatrudnienie, integrację społeczną oraz poprawę efektywności administracji publicznej.
* Zintegrowany regionalny program operacyjny, finansowany przez EFRR, całkowita alokacja: 5,58 mld. €. Program dotyczy rozwoju edukacji, opieki zdrowotnej, usług socjalnych, włączenia społecznego, transportu regionalnego, rozwoju obszarów miejskich i kultury.
* PO Środowisko, finansowany przez EFRR/FS, całkowita alokacja: 3,28 mld €. Program skupia się na ochronie środowiska i promowaniu efektywniejszego wykorzystania zasobów naturalnych, dotyczy również kwestii powiązanych ze zmianami klimatycznymi.
* PO Pomoc Techniczna, finansowany przez FS, całkowita alokacja: 247 mln €, program jest opisany szerzej w dalszej części tekstu.

oraz jeden program regionalny:

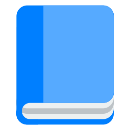
* PO Praga - Biegun wzrostu, finansowany przez EFRR/FS, całkowita alokacja: 403 mln €. Program ma na celu pobudzenie wzrostu gospodarczego w regionie Pragi, wspiera m.in. finansowanie edukacji, badań, rozwoju technologicznego i innowacji oraz promowanie włączenia społecznego.

W Czechach ponadto realizowanych jest 5 programów transgranicznych, 2 programy transnarodowe, oraz 4 programy międzyregionalne.

Alokacja przeznaczona dla Czech w perspektywie finansowej 2014-2020 (wkład unijny) wynosi 21,5 mld euro. Skuteczność administracji mierzona poziomem kontraktacji i wydatkowania zaprogramowanych w programach środków wynosi adekwatnie 77% i 33%[[55]](#footnote-55). Wyniki dotyczące kontraktacji dla wszystkich programów współfinansowanych z EFSI (wkład unijny i krajowy) są poniżej średniej unijnej[[56]](#footnote-56). Czechy plasują się tu za Polską, Francją, Bułgarią i Słowenią. Na koniec II kwartału 2019 r. w POPT zakontraktowano 82% alokacji, natomiast wartość wniosków o płatność wyniosła 46% alokacji[[57]](#footnote-57).

Średnie wynagrodzenie w sektorze publicznym wynosiło w 2016 roku 1200 euro i było wyższe od średniego wynagrodzenia w sektorze prywatnym, które wyniosło 1142 euro[[58]](#footnote-58).

W okresie 2014-2020 zrealizowano jak dotychczas 38 ewaluacji[[59]](#footnote-59). Wydatki na ewaluację wynoszą 46,8 mln euro, co stanowi 0,2% alokacji (wkład unijny)[[60]](#footnote-60). W samym PO PT zaplanowane na ewaluację środki wynoszą 1,2% alokacji na PO PT. W obecnym okresie programowania sama IZ POPT zrealizowała 5 badań ewaluacyjnych w zakresie programu, przy czym trzy z nich badały poziom znajomości funduszy europejskich w Czechach w kolejnych latach.

****

**Pomoc techniczna w Czechach**

Pomoc techniczna w Czechach została zaprogramowana zarówno w programie poświęconym pomocy technicznej, jak i w komponentach PT w poszczególnych programach operacyjnych. Funkcjonowanie odrębnego krajowego programu dla pomocy technicznej spowodowane jest podobnymi czynnikami, jak w przypadku polskiego systemu. Czeski POPT wspiera funkcjonowanie instytucji horyzontalnych odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy europejskich i jest to główny czynnik demarkacji między POPT a komponentami pomocy technicznej w pozostałych programach operacyjnych, na które przeznaczono 614,1 mln euro[[61]](#footnote-61). Podobnie jak w polskim systemie POPT finansuje koszty komitetów, promocji funduszy europejskich, ewaluację i koordynację całego systemu. PO PT finansuje również działania nastawione na wsparcie kadr administracji funduszowej, jest ono jednak ograniczone do instytucji o charakterze horyzontalnym.

Jaka jest przyczyna funkcjonowania krajowego programu pomocy technicznej w „nowych krajach członkowskich”?



Pomoc techniczna w innych programach operacyjnych koncentruje się z jednej strony na budowaniu odpowiedniej zdolności administracyjnej do wdrażania danego programu (struktur, zasobów, procedur, narzędzi), z drugiej na tworzeniu odpowiedniej zdolności absorpcyjnej (rozumianej jako świadomość o możliwościach aplikowania i zdolność do aplikowania potencjalnych wnioskodawców, i wnioskodawców).

W opinii respondentów cały system wdrażania jest na tyle prosty, że funkcjonowanie obu typów pomocy technicznej nie wpływa negatywnie na realizację wsparcia i beneficjenci nie wskazują na trudności w uzyskiwaniu dofinansowania.

Krajowy program PT składa się z dwóch osi priorytetowych:

1. Wsparcie zarządzania i koordynacji umowy partnerskiej,
2. Jednolity system monitorowania.

W ramach osi 1 wdrażane są działania mające na celu zapewnienie zdolności administracyjnej instytucji koordynujących odpowiedzialnych za realizację Umowy Partnerstwa oraz Instytucji Zarządzającej POPT, w tym finasowanie wynagrodzeń ich pracowników. Instytucje te zlokalizowane są w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR) oraz w Ministerstwie Finansów.

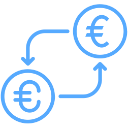
W jakim stopniu krajowy program pomocy technicznej realizuje potrzeby związane z zapewnieniem odpowiednich zasobów ludzkich przy wdrażaniu polityki spójności? 

Każda instytucja korzystająca ze wsparcia POPT jest zobowiązana do opracowania **analizy zdolności administracyjnej** obejmującą liczbę etatów, potrzeby szkoleniowe pracowników, ale też potrzeby instytucji w zakresie powierzchni biurowej, wyposażenia i sprzętu oraz koszty delegacji, publikacji, materiałów biurowych oraz cateringu. Stanowi ona podstawę do uzyskania wsparcia.

W ramach PO PT finansowane są działania edukacyjne o charakterze horyzontalnym w ramach tzw. **Systemu Edukacji**. Działania te koncentrują się na zagadnieniach przekrojowych, takich jak zamówienia publiczne, pomoc publiczna, ocena, kontrola, strategie antykorupcyjne, ogólne warunki ex ante (tj. niedyskryminacja, równość szans, OOŚ itp.).

Ponadto czeski POPT wyróżnia jako jeden ze wspieranych obszarów **koordynację instrumentów finansowych**. Koordynacją zajmuje się Ministerstwo Finansów, które na ten cel otrzyma dedykowane środki i w którym wyodrębniona została w tym celu instytucja koordynująca instrumenty finansowe realizowane w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Ten obszar wsparcia jest elementem odróżniającym czeski POPT od polskiego odpowiednika. W polskim systemie koordynacja instrumentów finansowych jest częścią systemu koordynacji regionalnych programów operacyjnych i stanowi jeden z wielu tematów koordynowanych przez Instytucję Koordynującą RPO zlokalizowaną w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Polski system nie obejmuje koordynacji instrumentów finansowych wdrażanych w ramach krajowych operacyjnych (przede wszystkim POIiR oraz POWER). Rozwiązanie czeskie jest zatem interesujące ze względu na swoją kompleksowość i jako takie może stanowić inspirację dla Polski na kolejną perspektywę finansową.

Program krajowy pomocy technicznej zapewniać ma również sprawne funkcjonowanie instytucji horyzontalnych, tzn. nieprzypisanych do żadnego konkretnego programu operacyjnego (których koszty wdrażania finansowane są z komponentów pomocy technicznej w tych programach) tj. Centrum Rozwoju Regionalnego Republiki Czeskiej czy Kancelaria Premiera. Ze środków POPT finansowane są również **wybrane koszty[[62]](#footnote-62)** **parasolowych organizacji pozarządowych** zaangażowanych w system realizacji funduszy europejskich. Przegląd programu zrealizowany w 2018 roku wskazał na konieczność rozszerzenia katalogu beneficjentów o GUS i Urząd Ochrony Konkurencji jeszcze w tym okresie programowania[[63]](#footnote-63).

****Czechy były ostatnim państwem w Unii Europejskiej, w którym nie obowiązywały żadne regulacje w zakresie służby cywilnej. Ustawa o służbie cywilnej uchwalona została dopiero w 2014 r. i weszła w życie 1 stycznia 2015 r. Nowa ustawa uregulowała m.in. zasady wynagradzania urzędników służby cywilnej. Zgodnie z nimi wynagrodzenia składają się z części stałej (podstawa wynagrodzenia) oraz z dodatków o charakterze nieobligatoryjnym (np. nagrody i premie). Każdy urzędnik służby cywilnej zaszeregowany został do określonej klasy zgodnie z zajmowanym stanowiskiem, co determinuje odpowiednie dla danej klasy wynagrodzenie. Dzięki temu system nie ma charakteru arbitralnego i nie pozwala przełożonym dowolnie kształtować poziomu wynagrodzenia poszczególnych pracowników. Dodatkowo pracownik otrzymuje premie i nagrody – ich wysokość i sposób przyznawania są również ściśle regulowane ustawą i aktami wykonawczymi. Premia roczna oparta jest na corocznej ocenie pracownika i jej wysokość podobnie, jak wynagrodzenie standardowe, jest ściśle określona i zależy od otrzymanej oceny opartej na celach określonych indywidualnie dla każdego pracownika.

**Finansowanie etatów**

*Wytyczne* *metodologiczne dotyczące rozwoju zasobów ludzkich w okresie programowania 2014–2020 oraz w okresie programowania 2007–2013[[64]](#footnote-64)* przygotowane przez czeski MRR stawiają dodatkowe minimalne wymagania dotyczące zapewnienia odpowiedniej jakości zasobów ludzkich do wypełniania zadań związanych z realizacją Umowy partnerstwa. Wytyczne są obowiązujące dla instytucji w systemie, których koszty pracownicze są pokrywane z pomocy technicznej. Przewidują one sposoby wykorzystania istniejącego w służbie cywilnej systemu wynagradzania do motywowania pracowników zaangażowanych we wdrażanie funduszy unijnych. Określają one zasady przyznawania i wysokość dodatków motywacyjnych i nagród za realizację zadań związanych z wdrażaniem programów. W efekcie, jak wynika z wywiadów, wynagrodzenia pracowników administracji funduszowej są wyższe niż średnia w administracji publicznej.

Biorąc pod uwagę zapisy ustawę regulującej zasady funkcjonowania służby cywilnej można stwierdzić, że pomoc techniczna nie wpływa znacząco na różnicę warunków pracy osób, których wynagrodzenia są finansowane z pomocy technicznej i osób, których wynagrodzenia finansuje tylko budżet państwa. Źródło finansowania kosztów wynagrodzeń w żaden sposób nie zmienia systemu wynagradzania, który określa ustawa o służbie cywilnej. Niemniej, podjęto starania by w ramach istniejącego systemu wynagradzania zapewnić przejrzyste mechanizmy (określone w *Wytycznych*) motywujące pracowników wdrażających fundusze unijne i stabilizujące zatrudnienie w administracji funduszowej.

W czeskim systemie wdrażania pomocy technicznej – podobnie, jak w polskim – uprawnieni beneficjenci realizują projekty, w ramach których finansowane są wynagrodzenia pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie, kontrolę, audyt, ewaluację funduszy europejskich. Zakres wsparcia jest jednak węższy niż w Polsce, gdyż obejmuje instytucje bezpośrednio zaangażowane we wdrażanie funduszy UE. Nie są finansowane tzw. instytucje otoczenia umowy partnerstwa. Dostępne dane wskazują na 3 713 etatów w 2018 rokuw strukturach wdrażania ESIF. Wyłączając z tego etaty zaangażowane we wdrażanie EFRM i EFRROW, zatrudnienie w systemie realizacji polityki spójności UE **wyniosło 2 852 etaty**[[65]](#footnote-65).Z wywiadów wynika, że 100% wynagrodzenia pracowników administracji funduszowej jest pokrywane ze środków pomocy technicznej.Zwrócono również uwagę na bieżące problemy zwypełnianiemwakatów ze względu na bardzo niskie bezrobocie w Czechach[[66]](#footnote-66) i długotrwałe procedury rekrutacyjne wprowadzone wspomnianą Ustawą. Sam system służby cywilnej oceniany jest pozytywnie ze względu na odpolitycznienie administracji, ale negatywnie ze względu na skomplikowane procedury zarządzania kadrami. Potwierdza to badanie ewaluacyjne z 2019 roku dotyczące stopnia osiągania wskaźników PO PT, w którego wynika, że stopień zadowolenia z polityki kadrowej[[67]](#footnote-67) wśród pracowników instytucji horyzontalnych spada.

Ile etatów jest finansowanych z pomocy technicznej w Czechach?



**Wsparcie kadr administracji funduszowej**

Oprócz wyżej opisanego wsparcia administracji funduszowej w postaci współfinansowania etatów pracowników tej administracji ze środków pomocy technicznej główne działania z zakresu wsparcia kadrowego dotyczą zapewnienia odpowiedniego systemu kształcenia dla pracowników administracji zaangażowanych we wdrażanie polityki spójności UE w Czechach.

Jakie typy działań i projektów z zakresu wsparcia kadr funkcjonują w Czechach?



Kształcenie pracowników administracji funduszowej realizowane są na dwóch poziomach: Systemu Edukacji wdrażanego przez MRR oraz poprzez specjalne szkolenia organizowane przez IZ PO, finansowane przez PT tych programów. W obu przypadkach jest to kształcenie ustawiczne, które ma zapewniać rozwój zawodowy i osobisty pracowników. W przypadku działań podejmowanych w ramach poszczególnych PO powinny one odpowiadać na cele programów oraz na konkretne potrzeby szkoleniowe pracowników PO. Są one określane w indywidualnych planach szkoleniowych tworzonych w ramach oceny pracowników. System Edukacji zaś, zapoczątkowany w okresie 2007-2013, koncentruje się na tematach o charakterze przekrojowym i horyzontalnym. Jego ewaluacja w 2015 r.[[68]](#footnote-68) wykazała użyteczność szkoleń dla ich uczestników[[69]](#footnote-69) i zasadność kontynuacji w okresie 2014-2020 (z większym naciskiem na aktywne formy edukacji i szkolenia o miękkiej tematyce). Zwrócono uwagę również na to, że system ten generuje oszczędności w budżetach poszczególnych instytucji systemu uwalniając ich zasoby finansowe na kształcenie pracowników. W ramach Systemu Edukacji przeszkolono w 2018 r. prawie 3700 pracowników[[70]](#footnote-70).

Istotnym elementem zapewniania odpowiednich zasobów ludzkich przy wdrażaniu polityki spójności jest analizowanie potencjału administracyjnego i przygotowywanie **planów zdolności administracyjnych przez instytucje w systemie** (na bieżąco monitorowanych i aktualizowanych co dwa lata). Działania te wynikają z *Wytycznych metodologicznych dotyczące rozwoju zasobów ludzkich w okresie programowania 2014–2020 oraz w oraz w okresie programowania 2007–2013[[71]](#footnote-71)*, które regulują kwestie rekrutacji, wyboru i adaptacji pracowników, zarządzania, wynagradzania oraz oceny pracowników, aż do systemu szkolenia pracowników w systemie realizacji polityki spójności UE.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego jako instytucja koordynująca system realizacji Umowy partnerstwa organizuje również spotkania Grupy Roboczej ds. Zdolności Administracyjnych, które zwykle odbywają się dwa razy w roku. Grupa omawia wszystkie kwestie związane z rozwojem zasobów ludzkich, w tym z edukacją i finansowaniem kosztów personelu w całej strukturze wdrażania Umowy partnerstwa.

Czeski system ewaluacji przewiduje również prowadzenie **badań satysfakcji pracowników administracji funduszowej[[72]](#footnote-72)**. Wyniki ankiet służą do określenia aktualnego poziomu realizacji wskaźników programowych oraz dostarczają informacji istotnych dla zarządzania pracownikami administracji funduszowej np. do określania potrzeb edukacyjnych pracowników.

**Podobieństwa i różnice miedzy systemami**

Systemy wspierania kadr w systemach czeskim i rumuńskim są do siebie bardzo zbliżone. W obu istnieją oddzielne programy pomocy technicznej (POPT) oraz komponenty pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych. Jednak o ile w przypadku systemu czeskiego można powiedzieć, że jest on skonstruowany niemal tak samo jak system w Polsce (główna różnica polega na węższym zakresie wsparcia pomocy technicznej w Czechach w porównaniu z polskim POPT), o tyle w systemie rumuńskim występują pewne różnice. Najważniejsza różnica polega na tym, że nie wszystkie krajowe programy operacyjne w Rumunii zawierają komponenty pomocy technicznej. Dwa programy krajowe: Konkurencyjność i Infrastruktura nie posiadają własnej pomocy technicznej. W przypadku obu programów koszty ich wdrażania finansowane są z POPT.

Jakie są podobieństwa i różnice w przyjętych systemach wpierania kadr wdrażających politykę spójności w Czechach i w Rumunii?



Różnice występują również w sposobie finansowania wynagrodzeń. W obu przypadkach wynagrodzenia pracowników kwalifikowalnych instytucji finansowane są na podstawie projektów (rocznych lub najczęściej dwuletnich) realizowanych oddzielnie przez poszczególne instytucje, to w Rumunii dodatkowo elementem projektów jest strategia zarządzania zasobami ludzkimi. W Czechach funkcję tą pełnią plany zdolności administracyjnych przygotowane w 2014 r. przez instytucje w systemie i aktualizowane co dwa lata.

Specyfika systemu czeskiego wynika natomiast z faktu, że w 2015 r. w życie weszła nowa ustawa o służbie cywilnej określająca warunki rekrutacji i zatrudniania w administracji publicznej, co było jednym z warunków *ex ante* w Umowie partnerstwa. Dlatego też nie został wyodrębniony w Czechach specjalny system wynagradzania pracowników, których wynagrodzenia kwalifikowalne są ze środków pomocy technicznej. Niemniej, wytyczne MRR regulują kwestie motywowania pracowników administracji funduszowej celem stabilizacji zatrudnienia w strukturach wdrażania funduszy unijnych przy wykorzystaniu istniejących w ramach służby cywilnej mechanizmów. W Rumunii natomiast mamy do czynienia z sytuacją znaczącego zróżnicowania wynagrodzeń pomiędzy administracją funduszową i tą zajmującą się wdrażaniem krajowych polityk publicznych. Wynagrodzenie pracowników zajmujących się realizacją polityki spójności jest o około 35% wyższe w stosunku analogicznych stanowisk pracy w administracji „pozafunduszowej”.

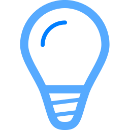
Krajowy programu pomocy technicznej we Francji nie odgrywa tak istotnej roli dla stabilności i efektywności systemu realizacji funduszy europejskich, jak w Czechach lub w Polsce. Kluczowa różnica polega na finansowaniu w ograniczonym zakresie wynagrodzeń pracowników. Ponadto, co istotne, francuski program krajowy ma charakter funduszowy i jest finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Źródłem finansowania czeskiego programu jest Fundusz Spójności, co pozwala w znaczący sposób uprościć wdrażanie programu ze względu na różny poziom finansowania projektów wdrażanych w Pradze i w pozostałych regionach. Również pod tym względem wyróżnia się POPT rumuński, który finansowany jest z EFRR, co powoduje zróżnicowanie poziomu finansowania projektów w zależności od tego, czy są realizowane w Bukareszcie, czy w pozostałej części kraju. Pod tym względem system zastosowany w Czechach (i w Polsce) wydaje się najbardziej korzystny szczególnie biorąc pod uwagę prostotę wdrażania.

Jaka jest przyczyna funkcjonowania krajowego programu pomocy technicznej w „nowych krajach członkowskich”? Czy w tym zakresie występują podobieństwa z Francją?



W przypadku Rumunii decydującym czynnikiem kształtującym system (w tym determinującym funkcjonowanie krajowego programu pomocy technicznej) była po pierwsze chęć zachowania jednofunduszowości PO PT (finansowany wyłącznie z EFRR). Z tego względu zostały stworzone osobne komponenty pomocy technicznej w dwóch programach finansowanych z EFS. Kolejny czynnik, który rzutuje na system, to kompetencje poszczególnych ministerstw. Z tego względu w dwóch programach zrezygnowano z utworzenia osobnego komponentu pomocy technicznej, a finansowanie wszystkich działań administracyjnych (w tym również całości wynagrodzeń) realizowane jest z krajowego PO PT. Kształt systemu kontynuuje podejście, które było już zastosowane w perspektywie 2007-2013

W pozostałych obszarach (poza wynagrodzeniami) zasady wdrażania programów pomocy technicznej w Czechach i we Francji są zbliżone, tzn. w obu z POPT finansowane są kwestie horyzontalne, obejmujące zagadnienia związane z co najmniej dwoma programami operacyjnymi lub obejmujące cały system realizacji funduszy europejskich. Komponenty pomocy technicznej w programach finansują tylko zadania związane z wdrażaniem danego programu, w szczególności informację i promocję oraz koszty zarządzania programem.



**Podsumowanie**

Postępy w kontraktacji i wydatkowaniu funduszy unijnych plasują Czechy wśród dziesięciu krajów o najsłabszych wynikach. Także raport Komisji Europejskiej pt. “*Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic*” wskazuje na negatywny wpływ niskiej sprawności administracji centralnej na absorpcję funduszy europejskich[[73]](#footnote-73). Efektem tego mają być między innymi opóźnienia w przygotowaniu programów operacyjnych i w ogłaszaniu naborów, długotrwała ocena wniosków o dofinansowanie, trudności w uruchomieniu systemu informatycznego MS 2014+. Z wywiadów wynika, że głównym problemem z jakimi boryka się administracja funduszowa w tej chwili jest nadmierna regulacja i proceduralne podejście do zarządzania w całej czeskiej administracji, co wpływa demotywująco na pracowników administracji funduszowej.

Czy zakładane cele polityki spójności można byłoby osiągnąć mniejszym kosztem tzn. bez wsparcia etatów z pomocy technicznej?

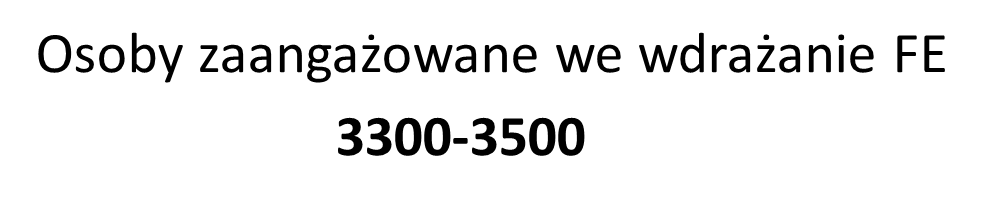
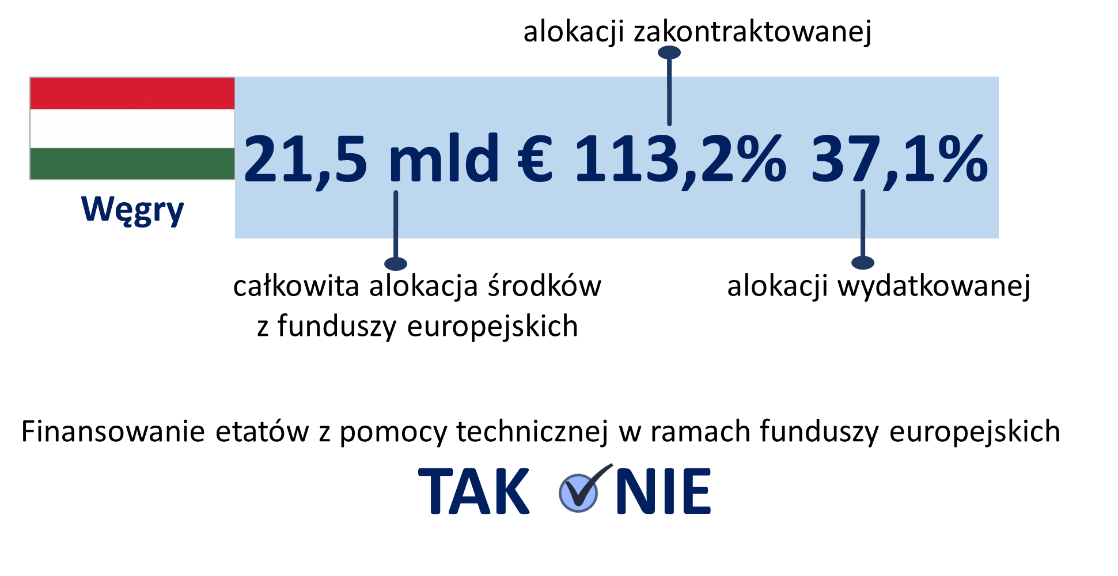


Badanie przeprowadzone w 2014 r.[[74]](#footnote-74) wykazało, że problemem dla administracji funduszowej była na początku perspektywy przede wszystkim nadmierna sztywność systemu regulacyjnego[[75]](#footnote-75) zarówno krajowego, jak i tego wynikającego z zastosowania na gruncie czeskim przepisów unijnych oraz niesatysfakcjonująca wysokość wynagrodzenia (tzn. nieuwzględniająca kompleksowości i intensywności pracy oraz niezależna od osiąganych wyników). Analiza potencjału administracyjnego w 2018 roku wskazuje z kolei na takie przyczyny rezygnacji z pracy w administracji funduszowej jak ograniczony rozwój kariery zawodowej, nadmierne obciążenie pracą, długi pobyt w pierwszym miejscu pracy, monotonia zadań[[76]](#footnote-76). Kwestia poziomu wynagrodzenia przestała być kluczowym czynnikiem determinującym decyzje o odejściu z administracji funduszowej (tylko 7% wskazań). W momencie badania problemem w administracji funduszowej jest jednak nie tyle rotacja pracowników, co wypełnienie pojawiających się wakatów. Rotacja bowiem spada i jest najniższa od początku wdrażania funduszy unijnych w Czechach. W 2018 r. wyniosła 8,67% w strukturach Umowy Partnerstwa, co stanowi spadek o 2,08 punktu procentowego w porównaniu z rokiem 2017. Porównując ten wskaźnik z sytuacją na rynku można stwierdzić, że zatrudnienie w administracji jest bardzo stabilne[[77]](#footnote-77).

Jak zauważyli respondenci, dzięki środkom pomocy technicznej udawało się stabilizować system realizacji polityki spójności UE, szczególnie w okresie po 2008/2009 roku, ale również w okresie 2014-2016, w trakcie reformy służby cywilnej. Wpływało na to zarówno podnoszenie wynagrodzeń, jak   
i zapewnienie odpowiednich szkoleń dla kadr zaangażowanych we wdrażanie funduszy. Wejście w życie ustawy o służbie cywilnej usztywniło system wynagrodzeń, nadal jednak możliwe jest zwiększenie wynagrodzeń administracji funduszowej dzięki odpowiedniemu wykorzystaniu mechanizmów motywacyjnych tj. nagrody i premie (zgodnie z *Wytycznymi* MRR).

W opinii respondentów pomoc techniczna przyczyniła się, oprócz stabilizacji systemu (zmniejszenia rotacji), przede wszystkim do rozwoju zasobów ludzkich zdolnych do strategicznego i innowacyjnego myślenia. Gdyby jej zabrakło, stworzony ze środków krajowych system zajmowałby się administrowaniem środków a nie zarządzaniem środkami rozwojowymi, co wpłynęłoby negatywnie na jakość polityk wspieranych ze środków unijnych.

## WĘGRY – studium przypadku



**Dane ogólne/skuteczność działania administracji**

W okresie 2014-2020 Węgry dysponują sumą **21,5 mld euro[[78]](#footnote-78) ze środków funduszy unijnych** (EFS, EFRR, FS, YEI). Skuteczność administracji mierzona poziomem absorpcji funduszy unijnych wynosi w przypadku środków wydatkowanych (EFS, EFRR, FS, YEI) – 37,1 % (stan na koniec września 2019 r). Jest to tuż powyżej średniej dla UE. Węgry cechują się natomiast najwyższym ze wszystkich krajów UE poziomem zakontraktowania środków na poziomie 113,2%[[79]](#footnote-79) - decydując się tym samym na bardzo wysoki poziom „nadkontraktacji”.

W jakim stopniu osiągane są obecnie założenia i cele polityki spójności na Węgrzech?



W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 na Węgrzech realizowane jest pięć krajowych programów operacyjnych:

* PO Rozwój Gospodarczy i Innowacje, finansowany przez EFRR/EFS/YEI, całkowita alokacja: 8,8 mld €. Program skupia się na konkurencyjności MSP, B+R, ICT oraz kwestiach środowiskowych.
* PO Rozwój Zasobów Ludzkich, finansowany przez EFS/EFRR, całkowita alokacja: 3,07 mld €. Program skupia się na włączeniu społecznym oraz edukacji i kształceniu zawodowym.
* PO Zintegrowany Transport, finansowany przez EFRR/FS, całkowita alokacja: 3,92 mld €. Program dotyczy budowy sieci infrastruktury transportowej i energetycznej.
* PO Efektywność Środowiskowa i Energetyczna, finansowany przez EFRR/FS, całkowita alokacja: 3,78 mld. €. Program dotyczy ochrony środowiska, dostosowania do zmian klimatycznych, efektywnego wykorzystania zasobów oraz gospodarki niskoemisyjnej.
* PO Administracja publiczna i rozwój służby cywilnej (który z uwagi na swoją specyfikę oraz obecność komponentu pomocy technicznej opisany jest szerzej w dalszej części tekstu)

oraz dwa programy regionalne

* Program Regionalny Konkurencyjne Środkowe Węgry, finansowany przez EFRR/EFS, całkowita alokacja: 927 406 878€. Program dotyczy m.in. B+R, zwiększania efektywności administracji publicznej, włączenia społecznego, gospodarki niskoemisyjnej, i in.
* Program Regionalny Rozwój osadnictwa i rozwój terytorialny, finansowany przez EFRR/EFS, całkowita alokacja: 3 974 267 602€. Program skupia się na rozwoju stabilnego zatrudnienia o wysokiej jakości, gospodarce niskoemisyjnej, włączeniu społecznym oraz ochronie środowiska.

Poza powyższymi, na Węgrzech realizowanych jest również 5 programów transgranicznych, 2 programy transnarodowe, 4 programy międzyregionalne, po 1 programie w ramach EFFROW i EFMR oraz 1 program w ramach Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa.

Na Węgrzech w latach 2015-2019 zrealizowano 25 ewaluacji. W większości dotyczyła jednak poprzedniego okresu programowania. Dla obecnej perspektywy przeprowadzono 4 ewaluacje[[80]](#footnote-80).

**Perspektywa 2007-2013 vs perspektywa 2014-2020**

Jak wyglądała sytuacja za czasów funkcjonowania National Development Agency i finansowania etatów z pomocy technicznej? Czy spełniała ona swoją rolę?

W jakim stopniu osiągane obecnie założenia i cele polityki spójności różnią się od poziomu sprzed reformy instytucjonalnej?



W porównaniu z poprzednią perspektywą, w polityce spójności na Węgrzech istotnie zmodyfikowane zostało podejście do programowania i wdrażania interwencji współfinansowanych z środków europejskich. Istotną zmianą jest obserwowane silne scentralizowanie funduszy UE i uzależnienie ich od decyzji administracji szczebla centralnego[[81]](#footnote-81). System zarządzania polityką spójności był zogniskowany w ramach jednej, bardzo silnej instytucji National Development Agency (NDA). Skoncentrowanie wszystkich instytucji zarządzających pozwoliło stworzyć (w poprzednim okresie) system bardzo szybko, elastycznie działający i łatwo adaptujący się do nowych rozwiązań, jakie związane są z wdrażaniem funduszy UE. Efektem tego stanu rzeczy była jednak niewspółmiernie silna pozycja NDA w systemie (zarządzała większością środków inwestycyjnych) w porównaniu do innych ministerstw. Powodowało to powstawanie napięć na linii NDA – inne resorty oraz koordynacji funduszy UE z politykami (i środkami) krajowymi.

Oceniając realizację polityki spójności w poprzedniej perspektywie finansowej można odwołać się do danych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Absorbcja środków z perspektywy finansowej 2007-2013 wyniosła na Węgrzech (dane na koniec 2014 r., czyli w zbliżonym momencie realizacji polityki spójności do chwili w której jesteśmy w obecnej „siedmiolatce”) 76,1%, przy średniej dla EU-28 na poziomie 77%[[82]](#footnote-82). Węgry plasowały się zatem bardzo podobnie do średniej UE. Jeżeli porównamy to do obecnych poziomów wydatkowania, to można przyjąć (poza oczywistym istotnym opóźnieniem obecnej perspektywy względem poprzedniej), że Węgry nadal plasują się w „środku stawki”. Na poziomie wydatkowania funduszy polityki spójności nie ma zatem zauważalnych różnic w efektywności działania administracji Węgierskiej w obu perspektywach.

Niezwykle wysoki jest natomiast poziom zakontraktowania środków w obecnej perspektywie (Węgry dystansują w tym względem wszystkie pozostałe państwa członkowskie). Wchodząc głębiej w mechanizmy jakimi rządzą się fundusze UE, interpretując ten wskaźnik, należy mieć przede wszystkim na względzie, że bardzo skutecznie eliminuje on ryzyko utraty środków z funduszy UE w związku ze zidentyfikowanymi nieprawidłowościami w wyborze lub realizacji i rozliczenia projektów. Taki poziom „nadkontraktacji” pozwala, w sytuacji zidentyfikowania nieprawidłowości przez służby audytowe, na błyskawiczne wycofanie wątpliwego projektu i zastąpienie go innym. Problem nieprawidłowości tym samym znika (z perspektywy rozliczenia środków z Komisją Europejską). Biorąc pod uwagę obciążenia dla budżetu krajowego i dla administracji obsługującej ten proces[[83]](#footnote-83), tak wysoki procent „nadkontraktacji” jest jednak zastanawiający. Uwzględniając niepokojące doniesienia medialne, pytanie czy przyjęta strategia (wysokiej nadkontraktacji) będzie ostatecznie wystarczającym remedium na pojawiające się problemy na Węgrzech[[84]](#footnote-84).

Kolejna istotna zmiana to zlikwidowanie National Development Agency. Przyczyny takiej decyzji należy upatrywać głównie w motywach politycznych. NDA była niezwykle silna, bardzo blisko współpracowała z Komisją Europejską i stawała się coraz bardziej niezależna od poszczególnych ministerstw. Chęć zwiększenia roli resortów, ukierunkowanie środków unijnych przede wszystkim na krajowe priorytety inwestycyjne, doprowadziło do decyzji o wcieleniu instytucji zarządzających (znajdujących się dotychczas w NDA) w struktury poszczególnych ministerstw.

W jakim stopniu likwidacja NDA przyczyniła się do utraty wykwalifikowanych kadr i wpłynęła na zachowanie tzw. „pamięci instytucjonalnej”?



Nie polemizując z samą decyzją o likwidacji NDA[[85]](#footnote-85) należy zwrócić uwagę na mankamenty samego procesu transformacji. Przede wszystkim proces był rozciągnięty w czasie. Od pierwszych nieformalnych sygnałów o zmianach, do finalnego transferu pracowników instytucji zarządzających i wdrażających programy operacyjne, minęło wiele miesięcy. Czas ten był okresem bardzo dużej niepewności dla urzędników NDA. Nie mieli oni bowiem pewności, czy aby na pewno utrzymają zatrudnienie i stanowisko. Liczyli się też ze spadkiem wynagrodzenia (w NDA zarabiało się przeciętnie więcej niż w resortach krajowych). Niepewność ta skutkowała odejściem bardzo wielu pracowników, bądź do innych resortów, bądź do sektora prywatnego. Dotyczyło to w szczególności wysoko wykwalifikowanych i najbardziej aktywnych urzędników. Podsumowując - proces restrukturyzacji wpłynął negatywnie na zachowanie pamięci instytucjonalnej.

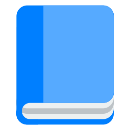
Jednocześnie, w perspektywie 2014-2020 zdecydowano na Węgrzech o zaprzestaniu finansowania wynagrodzeń z pomocy technicznej finansowanej z środków UE. Z nieoficjalnych wypowiedzi (głównie byłych urzędników i ekspertów zajmujących się funduszami europejskimi) można upatrywać kilku powodów takiej decyzji.

Jakie skutki przyniosło przejście Węgier na finansowanie etatów wdrażających politykę spójności z budżetu krajowego?



Również i w tym przypadku najczęściej podawane było polityczne umotywowanie tego rozwiązania. Celem było wzmocnienie lojalności kadr wdrażających programy europejskie względem rządu krajowego, który stał się podmiotem wypłacającym wynagrodzenia urzędnikom. Tym samym starano się osłabić przywiązanie pracowników administracji do zasad i (bardziej nawet) do celów politycznych głoszonych przez instytucje Unii Europejskiej. Rząd Węgier w wielu kwestiach reprezentował/reprezentuje bowiem nieco odmienne stanowisko niż Komisja Europejska, czy Parlament Europejski. Dodatkowo przeniesienie finansowania na budżet krajowy zdejmuje jakąkolwiek kontrolę wysokości wynagrodzeń (a w szczególności nagród) od nadzoru instytucji UE. Z pewnością ułatwia to odpowiednie kształtowanie motywacji i lojalności urzędników względem rządu narodowego i finansowe motywowanie tych, którzy optymalnie realizują cele krajowe. Należy jednak mieć na uwadze, że powyższej wskazane przyczyny opierają się na kilku zrealizowanych wywiadach, a kwestia ta nie była poruszana w oficjalnych dokumentach do których udało się uzyskać dostęp w toku badania. Oficjalnie komunikowane przyczyny przejścia na finansowanie krajowe odwoływały się w większości do argumentu „zaoszczędźmy środki UE na prawdziwe projekty, a nie na finansowanie pensji urzędników”.

Wszystkie te zmiany (zmiana instytucjonalna, zwiększona rotacja pracowników, obniżenie podstawowych pensji i przeniesienie ich finansowania na budżet krajowy) spowodowały istotne turbulencje w systemie wdrażania środków UE. W pewnym momencie zmusiły władze centralne do stworzenia dosyć rewolucyjnego systemu motywacyjnego. System ten wiąże wypłacanie bardzo wysokich dodatkowych premii rocznych (wielokrotnie wyższych niż miesięczne wynagrodzenie) z osiąganiem zdefiniowanych celów (np. kontraktacji w danym roku odpowiednio dużych środków UE). Ten bardzo atrakcyjny finansowo system pozwolił na częściowe spowolnienie odpływu pracowników do sektora prywatnego. Podniósł też ogólne wynagrodzenie dla administracji funduszowej (względem uposażeń pracowników spoza systemu funduszy UE). Dał jednocześnie możliwość wpływania na wysokość uposażenia poszczególnych urzędników i nagradzania tych, którzy najlepiej (w ocenie zwierzchników) realizują cele rządu. Z przeprowadzonych wywiadów wynika jednak, że tak skonstruowany system niekoniecznie optymalnie motywuje pracowników administracji. Z różnych przeprowadzonych wywiadów wynika, że w niektórych przypadkach urzędnicy próbowali wyłącznie doczekać do wypłaty premii, by dzięki uzyskaniu poduszki finansowej, móc bezpiecznie opuścić szeregi administracji. W tym kontekście (biorąc pod uwagę generalny dorobek naukowy w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi) warto też wziąć pod uwagę na ile mechanizm premii finansowych rzeczywiście działa motywująco na pracę w sektorze administracji publicznej.

****

**Pomoc techniczna na Węgrzech**

Pomoc techniczna na Węgrzech nie odgrywa tak istotnej roli we wdrażaniu polityki spójności, jak ma to miejsce we wszystkich pozostałych opisywanych krajach członkowskich. Jak już wspomniano wyżej komponent pomocy technicznej jest obecny wyłącznie w programie *Administracja publiczna i rozwój służby cywilnej* w ramach jednej osi priorytetowej.

*PO administracja publiczna i rozwój służby cywilnej* jest również istotny ze względu na swój cel i zakres. Ma on bowiem na celu usprawnienie struktury i wydajności administracji publicznej oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych, przyczyniając się w ten sposób do stworzenia przyjaznego dla biznesu środowiska gospodarczego. Aby osiągnąć ten cel, program obejmuje różne interwencje, takie jak ograniczenie biurokracji, usprawnienie e-administracji, zwiększenie przejrzystości i wzmocnienie zasobów ludzkich. Obejmuje również plany opracowania kompleksowej bazy danych osób decyzyjnych we władzach lokalnych. Aby osiągnąć te cele, program podzielony jest na następujące osie priorytetowe (PA):

• PA1 - Zmniejszenie obciążeń administracyjnych

• PA2 - Wzmocnienie postawy usługowej i etycznego funkcjonowania w służbie publicznej

• PA3 - Pomoc techniczna związana z wdrażaniem programów operacyjnych finansowanych z EFS, EFRR i Funduszu Spójności

Jest to zarazem jedyny program na Węgrzech w którym wydzielony jest komponent pomocy technicznej.

W ramach osi priorytetowej dotyczącej pomocy technicznej Programu Operacyjnego Rozwój Administracji Publicznej i Służby Cywilnej finansowane są działania na rzecz:

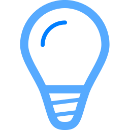
* Zapewnienia udziału parterów społeczno-gospodarczych we wdrażaniu programów operacyjnych, w tym wsparcie funkcjonowania komitetów monitorujących, działania promocyjno-informacyjne
* Zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu instytucjonalnego wdrażającego programy operacyjne, w tym m.in. funkcjonowanie instytucji audytowej, zakup sprzętu i usług w celu prawidłowego zarządzanie, certyfikacji i koordynacji wdrażania programów operacyjnych
* Zapewnienia odpowiednich warunków do skutecznego i wydajnego wdrażania programów, m.in. przez wsparcie zdolności wnioskodawców i beneficjentów oraz zapewnienie odpowiedniego potencjału instytucjonalnego poprzez wszelkiego rodzaju szkolenia i wymianę wiedzy.

Kluczowi beneficjenci pomocy technicznej to: Kancelaria Premiera, Instytucje Zarządzające, Instytucja Audytowa, Instytucja Certyfikująca, Instytucje pośredniczące, spółki Skarbu Państwa, w których SP ma 100% udziałów, inne odpowiednie podmioty będące częścią systemu instytucjonalnego FE.

Działania skierowane do tych beneficjentów to m.in.:

* Działania umożliwiające rozwój potencjału, dostęp do wiedzy i wymianę informacji między członkami komitetów monitorujących poszczególnych programów operacyjnych
* Działania promocyjno-informacyjne skierowane do ogółu społeczeństwa oraz do potencjalnych wnioskodawców
* Lokalne kampanie promocyjne pozwalające dotrzeć do lokalnych grup odbiorców projektów
* Prowadzenie aktywnej działalności promocyjno-informacyjnej w mediach nietradycyjnych, np. mediach społecznościowych
* Działalność Instytucji Audytowej, w tym wszelkie koszty operacyjne, jak i podnoszące potencjał instytucji (rozwój kompetencji personelu, zakup niezbędnego sprzętu)
* Zakup sprzętu biurowego, wynajem powierzchni biurowej, zakup usług eksperckich i tłumaczeniowych, zakup sprzętu, rozwój narzędzi IT, koszty podróży dla instytucji zarządzających, IC i IP
* Wsparcie wnioskodawców i beneficjentów m.in. poprzez szkolenia, doradztwo, narzędzia wymiany informacji
* Rozwój kompetencji pracowników instytucji systemu przez szkolenia, konferencje, seminaria, warsztaty, publikacje, biuletyny
* Programy motywacyjne dla pracowników systemu instytucjonalnego

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że niektóre z powyższych działań są nieraz w istotnym stopniu dodatkowo finansowane z środków narodowych.

****

**Podsumowanie**

Dane liczbowe dotyczące skuteczności działania administracji publicznej, w szczególności związane z kontraktacją i wydatkowaniem funduszy w ramach polityki spójności, nie dostarczają argumentów na rzecz stwierdzenia, że istnieją istotne różnice między dwoma perspektywami. Wynika to kilku kwestii.

Czy zachodzi korelacja pomiędzy reformą systemu instytucjonalnego i przejściem Węgier na finansowanie etatów z budżetu krajowego, a osiąganiem założeń i celów polityki spójności?



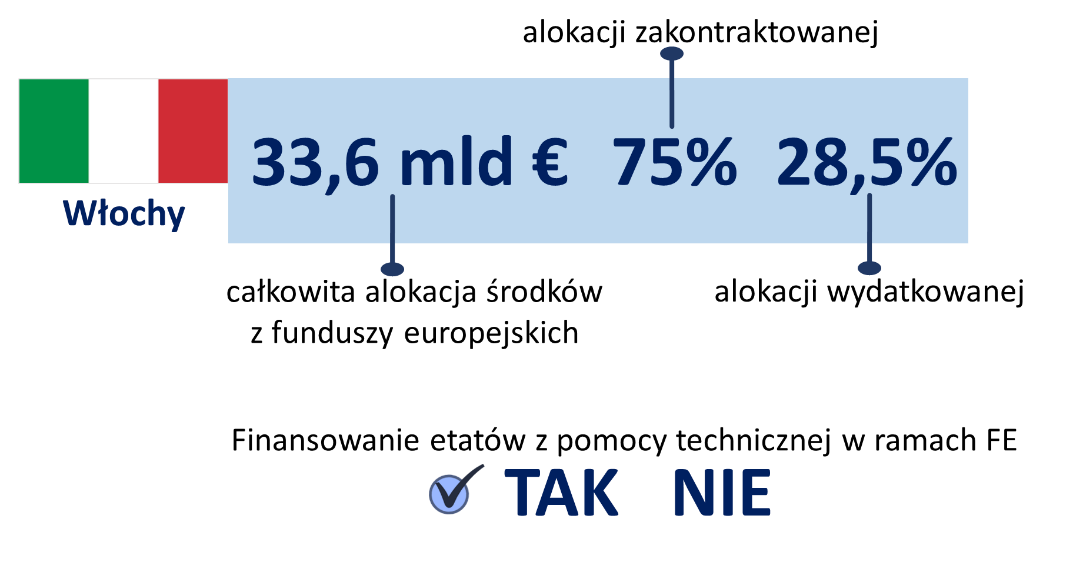
Po pierwsze obecna perspektywa wciąż jest w trakcie realizacji, a dodatkowo jest (nie tylko na Węgrzech ale i w całej UE) opóźniona w porównaniu do okresu programowania 2007-2013. Trudno więc w oparciu o te dane dokonać pełnego wnioskowania.

Po drugie sam fakt zmiany źródła finansowania wynagrodzeń, przy zachowaniu tej samej wysokości wynagrodzenia, z punktu widzenia pracownika administracji publicznej tylko w bardzo niewielkim stopniu może przełożyć się na działanie i motywację do pracy[[86]](#footnote-86). Motywacja do pracy jest właśnie tym elementem, który jest decydujący w kontekście osiągania założonych celów.

Na motywację do pracy wpłynęła natomiast istotnie kwestia zmian instytucjonalnych przeprowadzonych na Węgrzech. Likwidacja National Development Agency i transfer pracowników pomiędzy instytucjami. W każdym systemie i kraju takie zmiany generują stres u urzędników ograniczając ich koncentrację na zadaniach merytorycznych. Na Węgrzech zmiany te miały istotny wpływ na utratę pamięci instytucjonalnej i przyspieszyły odejście pracowników do sektora prywatnego. Odpowiedzią na te niekorzystne zjawiska był system bardzo wysokich nagród rocznych, który jednak tylko do pewnego stopnia wpłynął na zahamowanie niekorzystnych trendów w zatrudnieniu. Ponadto jego wpływ na długofalową motywację do pracy urzędników funduszowych może być niejednoznaczny.

Podsumowując trudno jest znaleźć argumenty, jak samo wprowadzenie zmiany źródła finansowania wynagrodzeń (przejście na finansowanie krajowe) wpłynęło na osiąganie celów i założeń polityki spójności na Węgrzech. Niewątpliwym jest natomiast, że administracja zajmująca się realizacją polityki spójności na Węgrzech działa w kontekście silnych napięć pomiędzy rządem a Komisją Europejską. **Całość wprowadzonych zmian systemowych**: rozwiązanie NDA, strategia wysokiej „nadkontraktacji”, system wysokich premii rocznych, czy zmiana źródła finansowania wynagrodzeń **ma silne uwarunkowanie polityczne.** Dodatkowo, ostatnie niepokojące doniesienia medialne o prawidłowości wydatkowania funduszy UE mogą się położyć cieniem na finalnej ocenie skuteczności funkcjonowania administracji na Węgrzech w perspektywie 2014-2020.

## WŁOCHY – studium przypadku

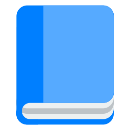


**Dane ogólne/skuteczność działania administracji**

W okresie 2014-2020 Włochy dysponują alokacją **33,6 mld euro ze środków funduszy unijnych** (EFS, EFRR, FS, YEI). **Poziom zakontraktowania** dla wszystkich programów współfinansowanych z EFSI (wkład unijny i krajowy) we wrześniu 2019 r. wyniósł **75%**, zaś **wydatkowania – 26%**. Wyniki te plasują Włochy poniżej średniej unijnej.

Włochy posiadają od czasu reformy konstytucyjnej z 2001 r. regionalny system administracji publicznej charakteryzujący się „równoległymi” kompetencjami rządów krajowych i regionalnych. Po tej reformie tylko kilka polityk było zarządzanych wyłącznie na szczeblu krajowym – większość wdrażana jest na szczeblu regionalnym. Skomplikowany i wielopoziomowy system administracyjny stanowi pewne utrudnienie we wdrażaniu środków EFSI – finansowanych jest (z EFS, EFRR i YEI) 39 programów regionalnych oraz 12 programów krajowych:

* Program Operacyjny Kultura,
* Program Operacyjny Edukacja,
* Program Operacyjny Przedsiębiorczość i Konkurencyjność,
* Program Operacyjny na rzecz zarządzania i zdolności instytucjonalnych,
* Program Operacyjny Infrastruktura i sieci,
* Program Operacyjny Badań Naukowych i Innowacji,
* Program Operacyjny Inicjatywa na rzecz MŚP,
* Program Operacyjny Praworządność,
* Program Operacyjny Miast Metropolitalnych,
* Program Operacyjny Integracji Społecznej,
* Program Operacyjny Systemów Aktywnych Polityk Zatrudnienia,
* Program Operacyjny na rzecz zatrudnienia młodzieży.

****

**Pomoc techniczna we Włoszech**

W **Zaleceniach Rady** w sprawie krajowego programu reform z 2011 r. **Włochy zostały zobowiązane do podjęcia kroków w celu zwiększenia wydatków stymulujących wzrost gospodarczy współfinansowanych ze środków polityki spójności**, tak aby zmniejszyć utrzymujące się dysproporcje pomiędzy regionami, **poprzez poprawę zdolności administracyjnej i zarządzania politykami publicznymi**[[87]](#footnote-87). Zalecenie wynikało m.in. z bardzo niskiego poziomu wydatkowania środków w połowie okresu programowania 2007-2013, podczas gdy Włochy były trzecim największym beneficjentem unijnych funduszy polityki spójności: otrzymały ok. 8 % całkowitego budżetu polityki spójności UE w latach 2007–2013.

Jaka jest przyczyna funkcjonowania we Włoszech oddzielnego programu wspierającego administrację i zdolność instytucjonalną?



W 2013 w swoich zaleceniach Rada zobowiązała Włochy do zagwarantowania terminowego wdrożenia wprowadzanych reform poprzez sprawne przyjęcie niezbędnych przepisów wykonawczych, a następnie ich wykonanie na wszystkich poziomach administracji, z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, oraz monitorowanie ich wpływu[[88]](#footnote-88). Reformy te miały na celu przede wszystkim: wzmocnienie wydajności administracji publicznej i poprawę koordynacji między jej poszczególnymi szczeblami, poprawę otoczenia administracyjnego i regulacyjnego dla obywateli i przedsiębiorstw oraz skrócenie czasu postępowań sądowych, wzmocnienie ram prawnych służących zwalczaniu korupcji. W celu wdrożenia ww. reform Rada zobowiązała Włochy m.in. do przyjęcia środków strukturalnych w celu poprawy zarządzania funduszami UE w regionach południowych w okresie programowania 2014–2020.

Następnie w tzw. *Position Paper* służb Komisji Europejskiej (sygnatura Ares (2012) 1326063 – 09/11/2012)[[89]](#footnote-89) Włochy zostały zobowiązane do pilnego uruchomienia konkretnego i trwałego procesu wzmocnienia zdolności administracyjnej. W dokumencie tym podkreślono, że wysoce zróżnicowane poziomy zdolności administracyjnej w zarządzaniu funduszami, z wyraźnym podziałem Północ / Centrum-Południe, nadal stanowią poważne wyzwanie pod względem wydajnego i skutecznego wykorzystania funduszy strukturalnych. Jednym z postulatów było wzmocnienie zdolności organów zaangażowanych w zarządzanie i dostarczanie funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, szczególnie w regionach południowych, na przykład poprzez większe i lepsze wykorzystanie pomocy technicznej – pomoc powinna koncentrować się nie tylko na instytucjach zarządzających i audytowych, ale także na organach odpowiedzialnych za opracowywanie, przygotowanie i wdrażanie współfinansowanych interwencji. W konsekwencji w dokumencie tym wszystkie instytucje szczebla centralnego i regionalnego zostały zobowiązane do przygotowania Planów Wzmocnienia Administracyjnego dla programowania funduszy EFSI na lata 2014-2020, a pomoc techniczna została wskazana jako źródło finansowania reform zarówno na poziomie całej administracji publicznej, jak i w sferze zarządzania programowaniem i wdrażaniem funduszy unijnych.

W konsekwencji opisanych powyżej zaleceń instytucje odpowiedzialne za zarządzanie programami operacyjnymi współfinansowanymi przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS) podjęły działania na rzecz zwiększenia ich wydajności, przyspieszenia dystrybucji środków i pomoc beneficjentom. Plany wzmocnienia administracyjnego (ARP) zostały wprowadzone we Włoszech w październiku 2014 r. ARP objęły 29 różnych organów – 21 regionów i osiem ministerstw , w tym około 5 000 urzędników wdrażających inwestycje z EFRR i EFS. W sumie władze współpracujące z ARP wdrożyły już ponad 900 rozwiązań usprawniających. Cele określone w ARP obejmują szereg działań, takich jak: uproszczenie dokumentacji, zmniejszenie obciążeń administracyjnych beneficjentów projektu, przyspieszenie procesu decyzyjnego i ograniczenie liczby i wartości korekt finansowych[[90]](#footnote-90).

W przypadku Włoch nie da się wskazać konkretnych najbardziej skutecznych działań i typów projektów z zakresu wsparcia potencjału kadrowego. W każdym bowiem z 29 Planów wzmocnienia administracyjnego katalog działań jest inny i indywidualnie dostosowany do potrzeb danej instytucji systemu EFSI. Wdrażając ARP, instytucja zarządzająca musi najpierw zidentyfikować problemy wpływające na implementację programu operacyjnego, a następnie opracować szczegółowy plan działania w celu wprowadzenia ulepszeń, który musi zostać ukończony w ciągu dwóch lat. Cele określone w ARP mogą obejmować szereg działań, takich jak: uproszczenie dokumentacji, zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów projektów, szkolenia dla pracowników, przyspieszenie procesu decyzyjnego i wyeliminowanie błędów rachunkowych. Celem takiego oddolnego i zindywidualizowanego podejścia jest uniknięcie sytuacji, w której narzucony z góry plan naprawy obejmujący zamknięty katalog działań i typów projektów nie byłby wdrażany przez daną instytucję.

Które działania i typy projektów z zakresu wsparcia potencjału kadrowego są najbardziej skuteczne i w największym stopniu przyczyniają się do osiągania celów i założeń polityki spójności?



Obok wdrażania Planów wzmocnienia administracyjnego (ARP) na każdym ze szczebli administracji publicznej, w okresie programowania 2014-2020 zaplanowano wdrożenie krajowego *Programu operacyjnego na rzecz zarządzania i zdolności instytucjonalnej* (PON GCI).

Jaka jest relacja pomiędzy krajowym programem wspierającym administrację i zdolność instytucjonalną a pomocą techniczną w poszczególnych programach?



W ramach Programu zaplanowano 4 osie priorytetowe:

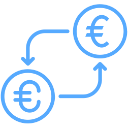
* Oś 1 – Budowanie zdolności administracyjnych i instytucjonalnych w celu modernizacji administracji publicznej,
* Oś 2 – Rozwój e-administracji, interoperacyjności i wsparcia dla wdrażania agendy cyfrowej,
* Oś 3 – Wzmocnienie wielopoziomowego zarządzania w programach inwestycji publicznych,
* Oś 4 – Pomoc techniczna.

Jak widać z powyższego zestawienia cele programu obejmują szeroko pojętą reformę administracji publicznej (osie 1-2), jak również usprawnienie systemu zarządzania i wdrażania EFSI (osie 3-4). **Oś 3 ma na celu budowanie zdolności administracji do wdrażania polityk rozwojowych** – i poprawę ich zdolności do zarządzania programami finansowanymi z funduszy UE – poprzez działania na rzecz poprawy efektywności koordynacji między różnymi szczeblami administracji. Oś ta finansuje również środki wynikające z potrzeb zawartych w planach wzmocnienia administracyjnego (ARP). **Oś 4** zaś zapewnia **pomoc techniczną na wszystkich etapach wdrażania Programu** – zarządzanie, nadzór, ocenę, informację i komunikację oraz kontrolę – i wspiera wdrażanie Umowy Partnerstwa na lata 2014–2020 poprzez wzmocnienie działań politycznych i koordynacyjnych.

Całkowita **alokacja na** ***Program*** ***na rzecz zarządzania i zdolności instytucjonalnej na lata 2014–2020*** wynosi **827 699 996 euro**, co stanowi ok. **2,5% całkowitej alokacji** na programy finansowane z EFRR, EFS i YEI. Środki UE wynoszą 583 799 997 euro, w tym 328 669 463 euro z Europejskiego Funduszu Społecznego i 255 130 534 euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, co stanowi 70,53% całości. Alokacja na Oś 3 wynosi 267 269 908 euro, co stanowi 32,29% alokacji na cały Program, a na Oś 4 – 52 105 182 euro – 6,30%.

W pozostałych krajowych i regionalnych programach operacyjnych osie pomocy technicznej zakładają następujące rodzaje interwencji:

* przygotowanie, zarządzanie, nadzór i kontrolę nad wdrażaniem programu, w tym poprzez zlecanie usług zewnętrznych i/lub finansowanie kadr wewnętrznych,
* ewaluację i zewnętrzną ocenę programu,
* wewnętrzną oceną programu, w tym identyfikację dobrych praktyk,
* systemy monitorowania i gromadzenia danych,
* system dokumentacji interwencji poprzez rozwój i dalszą ewolucję platformy zarządzania programem (system informacyjny),
* działania informacyjne dla beneficjentów i partnerów,
* sprzęt technologiczny (sprzęt, sale multimedialne, wideokonferencje itp.),
* usługi eksperckie,
* wdrożenie, zarządzanie i monitorowanie Planów Wzmocnienia Administracji (ARP) jednostek wchodzących w skład systemu danego Programu,
* spotkania i seminaria, działania szkoleniowe,
* uproszczenie systemów, uproszczenie procedur i rozwój instrukcji, wytycznych, szablonów.

****W ramach *Programu na rzecz zarządzania i zdolności instytucjonalnej na lata 2014–2020* zaplanowano do sfinansowania 50 etatów. Można założyć, że dla każdego z programów krajowych i regionalnych liczba ta jest nieco mniejsza. Finansowanie etatów stanowiło ok. 3% alokacji na pomoc techniczną w latach 2007-2013, 69% to było wsparcie systemów oraz narzędzi zarządzania i wdrażania, a 12% rozwój potencjału ludzkiego[[91]](#footnote-91).

Czy i ile etatów jest finansowanych z pomocy technicznej we Włoszech?



**Finansowanie etatów**

**Wsparcie kadr administracji funduszowej**

W **3 osi** przewidziano następujące formy wsparcia potencjału kadrowego w ramachdziałań horyzontalnych dla całej administracji publicznej:

Jakie rozwiązania z zakresu wsparcia potencjału kadrowego funkcjonują we Włoszech?



* nabywanie określonych specjalistycznych umiejętności,
* promocja modeli partycypacyjnych,
* wytyczne, seminaria i warsztaty sieciujące,
* współpraca i wymiana doświadczeń, w tym na poziomie międzynarodowym, między właściwymi organami,
* wsparcie instytucjonalne,
* wzmacnianie umiejętności i zdolności krajowego systemu oceny i jednostek oceny w zakresie realizacji ocen i badań ewaluacyjnych,
* aktywne zaangażowanie administracji i zainteresowanych stron we wdrażanie inicjatyw pilotażowych,
* aktywacja sieci administracyjnych wspieranych przez ekspertów i inne zainteresowane strony,
* coaching w miejscu pracy, w celu rozpoczęcia nowych procesów.

Natomiast pomoc techniczna w ramach **4 osi** skierowana jest na zarządzanie, nadzór, ocenę, informację i komunikację oraz kontrolę Programu – w zakresie wsparcia potencjału kadrowego zwłaszcza na nabywanie określonych specjalistycznych umiejętności. Szczególnym elementem w tym obszarze są interwencje wsparcia technicznego i metodologicznego mające na celu wzmocnienie struktur, biur i jednostek operacyjnych administracji zaangażowanych we wdrażanie Programu, poprzez wdrożenie administracyjnych planów wzmocnienia (ARP). W jej ramach zaplanowano również wsparcie realizacji Umowy Partnerstwa, m.in. poprzez stałą rekrutację urzędników (w ramach maksymalnej liczby 120 jednostek oraz w granicach określonych ustawą nr 147 z dnia 27 grudnia 2013 r.) oraz nabywanie określonych umiejętności / umiejętności specjalistycznych.

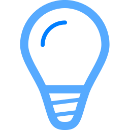
Zgodnie z raportem rocznym z realizacji Programu za rok 2017 realizacja dotychczasowych projektów w ramach Programu przyniosła pozytywne wyniki, np. 660 biur / struktur zostało zaangażowanych w procesy reorganizacji i racjonalizacji własnych struktur organizacyjnych, zaś poziom wdrożenia ARP osiągnął wartość od 71% do 88% dla różnych regionów.

**Kluczowi beneficjenci FE i działania skierowane do nich**

Jako kluczowi odbiorcy PT zostały wskazane m.in. następujące instytucje:

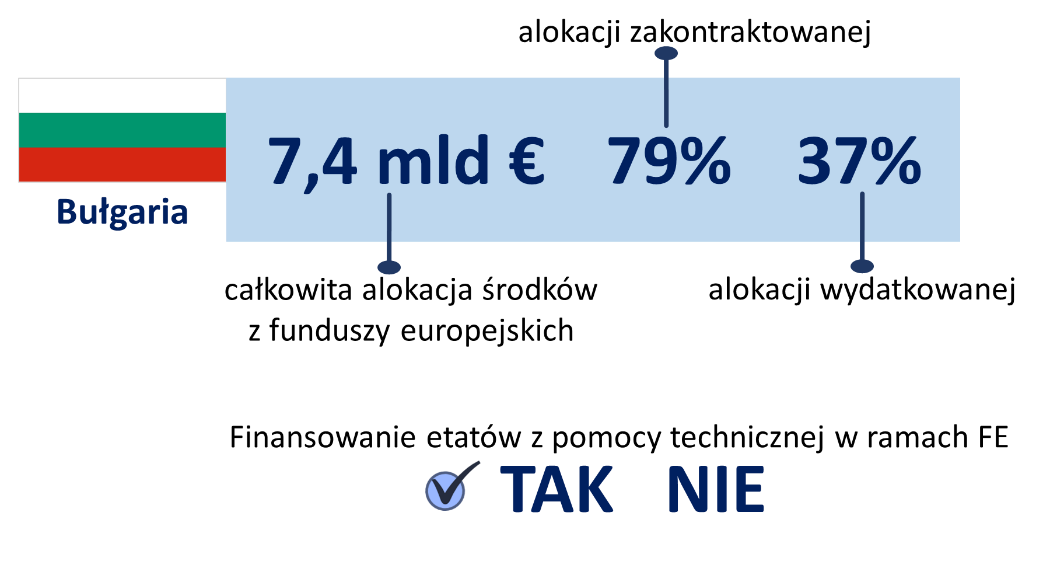
* Agencja Spójności Terytorialnej,
* Agencja ds. Cyfrowych (AGID),
* Agencja ds. Nowych Technologii, Energii i Zrównoważonego Rozwoju Gospodarczego (ENEA),
* Włoski Instytut Ochrony Środowiska i Badań (ISPRA),
* Włoski Krajowy Instytut Statystyki (ISTAT),
* władze lokalne ANPR,
* miasta metropolitalne,
* ministerstwa,
* Krajowe Stowarzyszenie Gmin Włoskich (ANCI),
* Rada Ministrów,
* administracje publiczne – Open Community PA (OCPA) 2020,
* Unioncamere (włoski związek izb handlowych, przemysłu, rzemiosła i rolnictwa).

Wsparcie dla nich ukierunkowano przede wszystkim na informowanie o warunkach wdrażania EFSI, wytyczne, seminaria i warsztaty sieciujące, doradztwo oraz współpracę i wymianę doświadczeń.

****Pomimo wdrażanych zgodnie z zaleceniami Rady Planów wzmocnienia administracyjnego (ARP), poziom kontraktowania i wydatkowania środków unijnych nadal lokuje Włochy poniżej średniej unijnej. Plany wzmocnienia administracyjnego (ARP) są podawane jako dobre przykłady wprowadzania reform mających na celu zwiększenie koordynacji działań instytucji różnego szczebla. Wydaje się jednak, że stopień skomplikowania systemu wdrażania (12 programów krajowych, 39 regionalnych finansowanych z EFS, EFRR i YEI), wielopoziomowość tego systemu, jak również niewielki udział finansowania etatów z PT, nadal stanowią duże utrudnienie w szybkim wdrażaniu środków EFSI.

**Podsumowanie**

## BUŁGARIA - studium przypadku



**Dane ogólne/skuteczność działania administracji**

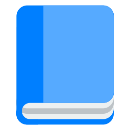
W okresie 2014-2020 Bułgaria dysponuje alokacją **7,4 mld euro ze środków funduszy unijnych** (EFS, EFRR, FS, YEI). **Poziom zakontraktowania** dla wszystkich programów współfinansowanych z EFSI (wkład unijny i krajowy) we wrześniu 2019 r. wyniósł **79%**, zaś **wydatkowania – 37%**.   
Wyniki te są zbliżone do średniej unijnej.

W porównaniu do poprzedniej perspektywy finansowej (lata 2007-2013), kiedy to Bułgaria po przystąpieniu do UE w 2007 r. po raz pierwszy korzystała ze środków strukturalnych, szybsze tempo wdrażania środków było widoczne już w trzecim roku implementacji, tj. w 2016 r. – w opinii ewaluatorów doświadczenie we wdrażaniu poprzedniej perspektywy przełożyło się na lepsze wyniki w obecnej[[92]](#footnote-92). Na koniec trzeciego roku realizacji okresu programowania 2007–2013 zakontraktowano 23% dostępnej alokacji i wypłacono jedynie około 3%, podczas gdy w tym samym okresie w bieżącym okresie programowania zakontraktowanie stanowiło 32%, a wydatkowanie – 7%[[93]](#footnote-93).

W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 w Bułgarii realizowanych jest siedem krajowych programów operacyjnych:

* + Program Operacyjny Nauka i Edukacja na rzecz inteligentnego wzrostu,
  + Program Operacyjny w ramach inicjatywy MŚP,
  + Program Operacyjny „Środowisko”,
  + Program Operacyjny „Innowacje i konkurencyjność”,
  + Program Operacyjny „Transport i infrastruktura transportowa”,
  + Program Operacyjny „Dobre Rządzenie”,
  + Program Operacyjny Rozwój zasobów ludzkich

oraz regionalny Program Operacyjny „Regiony wzrostu”.

****

**Pomoc techniczna w Bułgarii**

Ewaluacja ex-post wdrażania EFSI w Bułgarii w latach 2007-2013 wykazała, że, ze względu na brak wcześniejszych doświadczeń we wdrażaniu funduszy unijnych, planowanie i wdrażanie programów operacyjnych było utrudnione, zwłaszcza w początkowym okresie[[94]](#footnote-94). W ocenie ex-post stwierdzono, że został osiągnięty pewien postęp w strukturze instytucjonalnej, zmniejszeniu rotacji personelu oraz bardziej skutecznym zarządzaniu finansami. Jednocześnie wskazano, że **konieczne jest dalsze udoskonalenie struktury instytucjonalnej, dalsza redukcja rotacji personelu, uproszczenie procedur zamówień publicznych, wyeliminowanie dublowania się funkcji w systemie i poprawa systemu monitorowania**. W związku z powyższym w latach 2014-2020 zdecydowano się kontynuować wsparcie w ramach PT, zarówno w poszczególnych programach operacyjnych, jak i w ramach krajowego programu, jednocześnie wspierając w ramach programu krajowego reformy w szeroko pojętej administracji publicznej.

Jaka jest przyczyna funkcjonowania w Bułgarii oddzielnego programu wspierającego administrację i zdolność instytucjonalną?



System zarządzania środkami EFSI (FS, EFS, EFRR, YEI) w okresie 2014-2020 w Bułgarii jest silnie scentralizowany i obejmuje 7 krajowych programów operacyjnych oraz 1 regionalny. Środki na wsparcie administracji są przewidziane zarówno w ramach **krajowego programu „Dobre Rządzenie”**, jak i **w poszczególnych programach operacyjnych w ramach** **osi priorytetowych Pomoc Techniczna**. Ogólna kwota przeznaczona z EFSI na **pomoc techniczną** w latach 2014-2020 została określona w Umowie Partnerstwa i wynosi **351 490 127 euro**, czyli stanowi niecałe **5% całkowitej alokacji środków z funduszy europejskich dla Bułgarii[[95]](#footnote-95)**.

Komisja Europejska w swoich komentarzach do Umowy Partnerstwa podkreśliła konieczność doprecyzowania założeń logiki interwencji dla PT, tj.  dookreślenia sposobu, w jaki PT przyczyni się do poprawy efektywności systemu zarządzania i wdrażania EFSI, wzrostu potencjału beneficjentów, wypełnienia warunków ex-ante czy wdrożenia środków antykorupcyjnych[[96]](#footnote-96). W części dotyczącej finansowania wynagrodzeń podkreśliła również konieczność wypracowania przejrzystych i sprawiedliwych zasad wynagradzania opartych na efektywności dla wszystkich jednostek zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie EFSI[[97]](#footnote-97).

Program Operacyjny „Dobre Rządzenie” (Operational Programme „Good Governance”, w skrócie OP GG) obejmuje swoim zakresem nie tylko Pomoc Techniczną dla horyzontalnego zarządzania EFSI (**oś priorytetowa 4 Pomoc Techniczna dla zarządzania EFSI** – **61 960 058 euro** wkładu UE) i Pomoc Techniczną Programu (**oś priorytetowa 5 Pomoc Techniczna** – **10 344 500 euro** wkładu UE), ale również szerokie wsparcie dla administracji publicznej i reform administracyjnych[[98]](#footnote-98).

Jaka jest relacja pomiędzy krajowym programem wspierającym administrację i zdolność instytucjonalną a pomocą techniczną w poszczególnych programach?

Które działania i typy projektów z zakresu wsparcia potencjału kadrowego są najbardziej skuteczne i w największym stopniu przyczyniają się do osiągania celów i założeń polityki spójności?



W **poszczególnych programach operacyjnych osie priorytetowe pomocy technicznej** mają służyć **wzmocnieniu administracji i zdolności instytucjonalnej instytucji zarządzających i beneficjentów** danego programu. Szczegółowymi celami są:

* poprawa procesów planowania, wdrażania, monitorowania, oceny i kontroli poszczególnych PO,
* wzmocnienie zdolności przygotowania i zarządzania projektami przez beneficjentów poszczególnych programów.

Przykładowo, w ramach PO RZL zakłada się wsparcie Instytucji Zarządzającej w postaci zapewnienia: odpowiednich systemów, środowiska pracy oraz eksperckich i zmotywowanych zasobów ludzkich. Natomiast w przypadku wsparcia dla beneficjentów przewiduje się m.in. informowanie w odpowiednim czasie, w sposób odpowiedni i jakościowy o możliwościach finansowania zapewnianych przez program operacyjny, jak również poprawę zdolności beneficjentów do sporządzania wniosków projektowych i wdrażania projektów, które byłyby w pełni zgodne z priorytetami, celami i wymogami programu operacyjnego.

Katalog możliwych do zrealizowania w ramach osi priorytetowych PT poszczególnych programów operacyjnych projektów obejmuje m.in.:

* zapewnienie logistyki i zaplecza dla zarządzania i wdrażania danego programu;
* zapewnienie finansowania wynagrodzeń, składek na ubezpieczenie społeczne, podatków i innych płatności zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, a także dodatkowych wynagrodzeń;
* prowadzenie rożnych form doskonalenia zawodowego kadr zaangażowanych w zarządzanie programem;
* ulepszenie i utrzymanie techniczne urządzeń i wyposażenia dostępnych dla struktur zarządzania programu;
* zapewnienie logistyki dla prac Komitetu Monitorującego oraz jego podkomitetów i grup roboczych;
* działania informacyjne i promocyjne;
* ewaluację, analizy, wsparcie ekspertów zewnętrznych;
* zapewnienie logistyki działań przygotowawczych na okres programowania 2021-2027.

Jak widać z powyższego zestawienia, 4 oś Programu Operacyjnego „Dobre Rządzenie” wspiera realizację działań horyzontalnych systemu EFSI, podczas gdy osie priorytetowe PT w poszczególnych programach operacyjnych (w tym i 5 oś w ramach Programu Operacyjnego „Dobre Rządzenie”) wspierają system zarządzania danego programu.

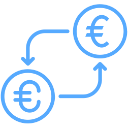
Rysunek 1 Schemat podziału zakresu wsparcia pomiędzy krajowym programem wspierającym administrację i zdolność instytucjonalną (PO GG) a pomocą techniczną w poszczególnych programach w Bułgarii

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy dokumentów programowych

Ewaluacja programu „Dobre Rządzenie” (OP GG) za lata 2015-2017 wykazała, że wydatkowanie w ramach 4 i 5 osi priorytetowych przekroczy zaplanowane wartości[[99]](#footnote-99), zarekomendowano więc zwiększenie alokacji w wysokości zapewniającej efektywne wdrażanie Programu aż do jego zakończenia. W innej ewaluacji oceniono, że cyfryzacja procesu wnioskowania o projekty pozwoliła zaoszczędzić znaczną ilość czasu i zasobów administracyjnych wszystkim uczestnikom systemu wdrażania funduszy UE, a jednolity system informacji zarządczej dla funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE 2020 (EUMIS 2020) zapewnia komunikację i sprawozdawczość, jak również odpowiednią ścieżkę audytu, umożliwiając szybsze i bardziej wydajne agregowanie danych związanych z wdrażaniem programów[[100]](#footnote-100). Można więc wskazać za ewaluatorami, że najbardziej skutecznymi i przyczyniającymi się w najwyższym stopniu do osiągania celów i założeń polityki spójności projektami z zakresu wsparcia potencjału kadrowego w przypadku Bułgarii były projekty z zakresu wdrażania jednolitego systemu informacji zarządczej dla funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE 2020 (EUMIS 2020).

Które działania i typy projektów z zakresu wsparcia potencjału kadrowego są najbardziej skuteczne i w największym stopniu przyczyniają się do osiągania celów i założeń polityki spójności?



****

**Finansowanie etatów**

Oszacowana w Programie liczba pracowników, których wynagrodzenie jest współfinansowane z 4 osi PT OP GG, wynosi 250 (wartość zaplanowana do 2023 roku). W ramach 5 osi priorytetowej Programu Operacyjnego „Dobre Rządzenie” (PT samego Programu) przewidziano współfinansowanie wynagrodzenia 62 pracowników Instytucji Zarządzającej Programem (wartość zaplanowana do 2023 roku). Nie udało się uzyskać danych na temat liczby etatów wspieranych w ramach PT innych programów operacyjnych. Do oszacowania liczby zatrudnionych pracowników w całym systemie zarządzania i wdrażania EFSI mogą posłużyć liczby z poprzedniej perspektywy finansowej – do końca 2013 r. zatrudnionych było 1 647 pracowników. Wskaźnik rotacji pozostawał na niskim poziomie, tj. 6.4%. Było to wynikiem reformy wprowadzonej w 2012 r., kiedy to ujednolicono wynagrodzenie wszystkich urzędników służby cywilnej.

Czy i ile etatów jest finansowanych z pomocy technicznej w Bułgarii?



W 2018 r. wysokość wynagrodzeń w administracji była zbliżona do średniej krajowej, ale znacznie niższa niż w sektorze prywatnym, np. górnictwie, sektorze IT czy finansowym. Celem wsparcia PT w ramach 4 osi priorytetowej OP GG jest dalsze ograniczanie wskaźnika rotacji – z 6,4% w 2013 roku do 5% w 2023 roku.

**Wsparcie kadr administracji funduszowej**

Jakie rozwiązania z zakresu wsparcia potencjału kadrowego funkcjonują w Bułgarii?



W ramach **osi priorytetowych PT w poszczególnych programach operacyjnych**, oprócz finansowania wynagrodzeń przewiduje się również finansowanie:

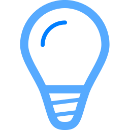
* różnych form doskonalenia zawodowego,
* sieci współpracy;
* doskonalenia struktury zarządczej;
* systemu prewencji, wykrywania i raportowania nieprawidłowości;
* usług doradczych;
* systemu informatycznego (EUMIS 2020).

W ramach **4 osi priorytetowej** Programu Operacyjnego „Dobre Rządzenie” (PT dla horyzontalnego zarządzania EFSI) przewidziano wsparcie na koordynację, kontrolę i zarządzanie wszystkimi środkami EFSI, tj. na: wynagrodzenia, szkolenia i uczestnictwo w mechanizmach koordynacyjnych pracowników jednostek pełniących w systemie funkcje zarządcze i horyzontalne (np. krajowego urzędu statystycznego, departamentu pomocy publicznej w Ministerstwie Finansów, krajowych struktur integrujących kwestie środowiskowe i dot. zmian klimatycznych, służb antykorupcyjnych w kwestiach związanych z EFSI, etc.).

**działania skierowane do kluczowych beneficjentów FE**

Działania skierowane do beneficjentów w ramach poszczególnych programów operacyjnych mają na celu wzmocnienie ich potencjału instytucjonalnego, a w konsekwencji wzmocnienie ich zdolności do przygotowania oraz zarządzania projektami, które będą w pełni zgodne z priorytetami, celami i wymogami poszczególnych programów operacyjnych.

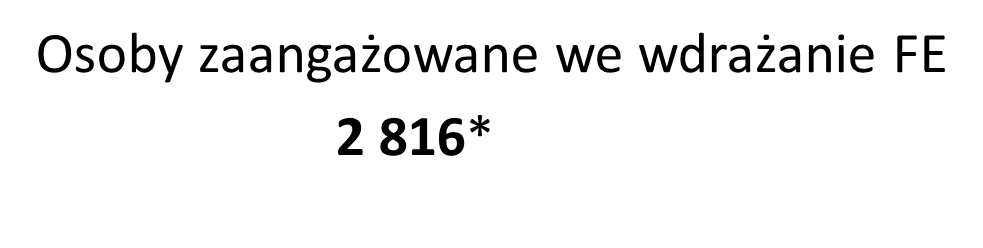
Natomiast w ramach Programu „Dobre Rządzenie” finansowane są szeroko zakrojone, horyzontalne działania informacyjne, skierowane do ogółu społeczeństwa, w tym również do potencjalnych beneficjentów. Szczególnym rodzajem wsparcia jest zaś zwiększanie potencjału Krajowego Stowarzyszenia Gmin w Republice Bułgarii (NAMRB) w zakresie pomocy dla małych administracji miejskich w opracowaniu dokumentacji zamówień publicznych.

****

**Podsumowanie**

Porównanie danych dotyczących szybkości wdrażania funduszy unijnych w perspektywie 2014-2020 do danych z lat 2007-2013 wskazuje na poprawę systemu zarządzania i wdrażania EFSI. Jest to naturalne ze względu na fakt uczenia się systemu, organizacji i pracowników – perspektywa 2014-2020 to już druga wdrażana w Bułgarii perspektywa finansowa. Wiele opracowań jednak wskazuje na potrzebę dalszych i trwałych reform szeroko pojętej administracji publicznej, zwłaszcza mającej na celu zwalczanie korupcji, poprawę systemu sądowego, a w obszarze wdrażania funduszy unijnych – ograniczanie liczby i wartości nieprawidłowości i wynikających z nich korekt finansowych.

## RUMUNIA – studium przypadku



**Dane ogólne/skuteczność działania administracji**

W okresie 2014-2020 Rumunia dysponuje sumą **22,6 mld euro**[[101]](#footnote-101) **ze środków funduszy unijnych** (EFS, EFRR, FS, YEI). Skuteczność administracji mierzona poziomem absorpcji środków wynosi w przypadku środków wydatkowanych (EFS, EFRR, FS, YEI) – 22,7 % (stan na koniec września 2019 r). Jest to poniżej średniej dla UE. Rumunia cechuje się natomiast wysokim poziomem zakontraktowania środków 94,2%[[102]](#footnote-102) - wyższym niż w większości pozostałych państw członkowskich.

W ramach perspektywy finansowej 2014-2020 w Rumunii realizowane jest pięć krajowych programów operacyjnych:

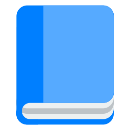
* PO Zdolność Administracyjna, finansowany przez EFS, całkowita alokacja: 658 mln €. Program ma na celu poprawę wydajności, przejrzystości i dostępności rumuńskiej administracji publicznej i systemu sądowego.
* PO Kapitał Ludzki, finansowany przez EFS/YEI, całkowita alokacja: 5,1 mld €. Program dotyczy edukacji i kształcenia zawodowego i włączenia społecznym i skupia się głównie na osobach młodych, pochodzenia romskiego oraz z obszarów wiejskich.
* PO Konkurencyjność, finansowany przez EFRR, całkowita alokacja: 1,58 mld €. Program dotyczy wsparcia badań i innowacji oraz rozwoju usług w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych.
* PO Duża Infrastruktura, finansowany przez EFRR/FS, całkowita alokacja: 10,84 mld. €. Program ma na celu promowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, a także efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych finansując duże inwestycje infrastrukturalne.
* PO Pomoc Techniczna, finansowany z EFRR, całkowita alokacja: 298 mln. €. Program opisany jest szerzej w dalszej części tekstu.

oraz jeden program regionalny:

* Regionalny Program Operacyjny, finansowany przez EFRR, całkowita alokacja: 8,38 mld. €. Program dotyczy konkurencyjności regionalnej i skupia się na promowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz gospodarki niskoemisyjnej.

W Rumunii realizowane są ponadto 2 programy transgraniczne, 4 programy międzyregionalne, 1 program transnarodowy oraz 1 program w ramach Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa.

W latach 2015-2019 w Rumunii zrealizowano 19 ewaluacji. W większości dotyczyły obecnego okresu programowania (13 ewaluacji)[[103]](#footnote-103). Z informacji uzyskanych z Ministerstwa Funduszy Europejskich w Rumunii do realizacji działań ewaluacyjnych oddelegowanych jest 11 osób, które odpowiadają za rozdysponowanie około 19,3 mln euro zaplanowanych na ten cel.

****

**Pomoc techniczna w Rumunii**

W rumuńskim systemie obok krajowego programu pomocy technicznej wdrażany jest Program Operacyjny Zdolność Administracyjna finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego (Cel 11). Budżet PO PT wynosi 658 mln euro i skupia się on na podnoszeniu jakości administracji publicznej, w szczególności w zakresie systemu sprawiedliwości, planowania strategicznego, ewaluacji, uproszczenia procedur legislacyjnych, zamówień publicznych oraz zmniejszeniu biurokracji. Zatem zakres tematyczny obu programów jest do siebie zbliżony, przy czym program „Zdolność administracyjna” ma na celu oddziaływanie na całą administrację publiczną – nie tylko za tę odpowiedzialną za realizację funduszy europejskich. POPT, na tle pozostałych analizowanych programów charakteryzuje się wysokim poziomem zaawansowania realizacji. W III kwartale 2019 r. poziom zakontraktowania wyniósł 111 %[[104]](#footnote-104) a wydatkowanie 51% wartości całej alokacji.

Jaka jest przyczyna funkcjonowania krajowego programu pomocy technicznej w „nowym kraju członkowskim” jakim jest Rumunia? Czy w tym zakresie występują podobieństwa z Francją?



System wdrażania pomocy technicznej oparty jest na dwóch filarach: z jednej strony realizowany jest Program Operacyjny Pomoc Techniczna (POPT), z drugiej funkcjonują komponenty pomocy technicznej w wybranych programach operacyjnych. System rumuńskich od innych stosowanych w państwach członkowskich wyróżnia niejednolite podejście w przypadku finansowania pomocy technicznej w ramach odrębnych osi priorytetowych w programach operacyjnych (poza POPT). Odrębne komponenty pomocy technicznej znalazły się w następujących programach:

1. Kapitał Ludzki,
2. Regionalny Program Operacyjny,
3. Zdolność administracyjna.

Natomiast w tych programach nie wyodrębniono komponentów pomocy technicznej:

1. Konkurencyjność,
2. Duża infrastruktura.

Na skomplikowanie systemu mają wpływ dwa czynniki. Po pierwsze chęć zachowania jednofunduszowości PO PT (finansowany wyłącznie z EFRR). Z tego względu zostały stworzone osobne komponenty pomocy technicznej w dwóch programach finansowanych z EFS. Kolejny czynnik, który rzutuje na system, to kompetencje poszczególnych ministerstw. Z tego względu w dwóch programach zrezygnowano z utworzenia osobnego komponentu pomocy technicznej, a finansowanie wszystkich działań administracyjnych (w tym również całości wynagrodzeń) realizowane jest z krajowego PO PT. System wydaje się bardzo skomplikowany, nie mniej jednak jest on z punktu widzenia wszystkich instytucji w pełni zrozumiały. Kontynuuje on bowiem podejście, które było już zastosowane w perspektywie 2007-2013.

Biorąc zatem pod uwagę strukturę wdrażania pomocy technicznej, celem POPT jest nie tylko finansowanie horyzontalnych kosztów wdrażania Umowy Partnerstwa, ale zapewnienie również sprawnego systemu wdrażania programów Konkurencyjność oraz Infrastruktura. Rumuński Program Operacyjny Pomoc Techniczna składa się z trzech osi priorytetowych:

Jakie typy działań i projektów z zakresu wsparcia kadr funkcjonują w Rumunii?



1. Zwiększenie zdolności beneficjentów w zakresie realizacji projektów finansowanych z EFSI oraz rozpowszechniania informacji o tych funduszach
2. Wsparcie dla koordynacji, zarządzania i kontroli EFSI
3. Zwiększenie efektywności pracowników zaangażowanych w system koordynacji, zarządzania i kontroli funduszy europejskich w Rumunii

Łączna alokacja programu wynosi 298 mln euro, w tym na osi priorytetowej 3 – 108 mln euro. Celem osi 3 jest stworzenie horyzontalnej polityki zarządzania zasobami ludzkimi dla systemu realizacji funduszy europejskich w Rumunii. Cel ten z jednej strony ma być osiągnięty poprzez finansowanie analiz, strategii i ewaluacji służących poprawie systemu zarządzania ludźmi. Z drugiej strony rolą programu ma być wsparcie procesu podnoszenia kwalifikacji pracowników poprzez identyfikację potrzeb szkoleniowych. Program jest również kluczowym narzędziem do finansowania kosztów wynagrodzeń pracowników instytucji horyzontalnych (odpowiedzialnych m.in. za kontrolę i koordynację) oraz instytucji wchodzących w skład systemu realizacji PO PT oraz programów Infrastruktura i Konkurencyjność.

W ramach POPT poszczególne instytucje realizują projekty, których celem jest finansowanie kosztów wynagrodzeń pracowników zaangażowanych we wdrażanie funduszy europejskich. Projekty te mają charakter wieloletni (najczęściej dwuletni) – w ich ramach przygotowywana jest strategia zarządzania zasobami ludzkimi (oddzielna dla każdego projektu) oraz finansowane są całkowite koszty wynagrodzeń. Wartość projektu na finansowanie wynagrodzeń pracowników Ministerstwa Funduszy Europejskich na lata 2015-2017 wyniosła 38 mln euro.

W jakim stopniu krajowy program pomocy technicznej realizuje potrzeby związane z zapewnieniem odpowiednich zasobów ludzkich przy wdrażaniu polityki spójności?

Ile etatów jest finansowanych z pomocy technicznej w Rumunii?



Zgodnie z danymi uzyskanymi z Ministerstwa Funduszy Europejskich liczba osób zajmujących się realizacją polityki spójności w Rumunii wynosi 2 816 osób[[105]](#footnote-105). Z środków pomocy technicznej finansowane są wynagrodzenia dla wszystkich osób zajmujących się zarządzaniem i wdrażaniem funduszy UE w Rumunii.

W zakresie wysokości wynagrodzeń dla tzw. administracji funduszowej finansowanej z środków UE, co do zasady obowiązuje 35% dodatek w stosunku do analogicznych wynagrodzeń pracowników ministerstw zajmujących się krajowymi politykami publicznymi. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Ministerstwie Funduszy Europejskich wynosi 2,5 tys. euro brutto (1,5 tys. euro netto)[[106]](#footnote-106). W Rumunii przyjęte zostało, że pensja stanowi wyłączny składnik wynagrodzenia pracownika. Nie stosuje się dodatkowo premii (okresowych czy też uzależnionych od wyników). Wprowadzono ponadto system zrównujący wynagrodzenia w różnych instytucjach zajmujących się programami UE, tak by przeciwdziałać (co miało miejsce w przeszłości) przepływom pracowników pomiędzy różnymi urzędami w poszukiwaniu najwyższego wynagrodzenia.

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że co do zasady liczba i kompetencje kadr administracji zajmującej się funduszami europejskimi są wystarczające do prawidłowej realizacji bieżących zadań. W niektórych przypadkach brakuje jednak odpowiednich zasobów to częstszej i bardziej strategicznej refleksji[[107]](#footnote-107).

**Podobieństwa i różnice w przyjętych systemach wpierania kadr wdrażających politykę spójności w Rumunii i Czechach**

Wsparcie kadr w systemach rumuńskim i czeskim są do siebie zbliżone. W obu istnieją oddzielne programy pomocy technicznej (POPT) oraz komponenty pomocy technicznej w poszczególnych programach operacyjnych. W obu systemach finansowane są też wynagrodzenia pracowników zajmujących polityką spójności z środków UE.

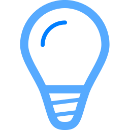
Jakie są podobieństwa i różnice w przyjętych systemach wpierania kadr wdrażających politykę spójności w Czechach i w Rumunii?



Jednak o ile w przypadku systemu czeskiego można powiedzieć, że jest on skonstruowany niemal tak samo jak system w Polsce (główna różnica polega na węższym zakresie wsparcia pomocy technicznej w Czechach w porównaniu z polskim POPT), o tyle systemie w Rumunii są pewne różnice. Najważniejsza różnica polega na tym, że nie wszystkie krajowe programy operacyjne w Rumunii zawierają komponenty pomocy technicznej. Dwa programy krajowe: Konkurencyjność i Infrastruktura nie posiadają własnej pomocy technicznej. W przypadku obu programów koszty ich wdrażania finansowane są z POPT.

Różnice występują również w sposobie finansowania wynagrodzeń. W obu przypadkach wynagrodzenia pracowników kwalifikowalnych instytucji finansowane są na podstawie projektów (rocznych lub najczęściej dwuletnich) realizowanych oddzielnie przez poszczególne instytucje, to w Rumunii dodatkowo elementem projektów jest strategia zarządzania zasobami ludzkimi. W Czechach funkcję tą pełnią plany zdolności administracyjnych przygotowane w 2014 r. przez instytucje w systemie i aktualizowane co dwa lata.

Wyraźna jest też różnica w polityce płacowej w całej administracji publicznej. W Rumunii mamy do czynienia z sytuacją zróżnicowania wynagrodzeń pomiędzy administracją funduszową i tą zajmującą się wdrażaniem krajowych polityk publicznych. Wynagrodzenie pracowników zajmujących się realizacją polityki spójności jest o około 35% wyższe w stosunku analogicznych stanowisk pracy w administracji „pozafunduszowej”. Specyfika systemu czeskiego wynika natomiast z faktu, że w 2015 r. w życie weszła nowa ustawa o służbie cywilnej określająca warunki rekrutacji i zatrudniania w administracji publicznej, co było jednym z warunków *ex ante* w Umowie Partnerstwa. Dlatego też nie został wyodrębniony w Czechach specjalny system wynagradzania pracowników, których wynagrodzenia kwalifikowalne są ze środków pomocy technicznej. Niemniej, wytyczne MRR regulują kwestie motywowania pracowników administracji funduszowej celem stabilizacji zatrudnienia w strukturach wdrażania funduszy unijnych przy wykorzystaniu istniejących w ramach służby cywilnej mechanizmów.

****

**Podsumowanie**

Na postawione pytanie, czy zakładane cele polityki spójności w Rumunii można byłoby osiągnąć mniejszym kosztem? (tzn. bez wsparcia etatów z pomocy technicznej) trudno udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Na co zwracali uwagę rozmówcy to, że byłoby to niezwykle utrudnione. Wskazuje na to również analiza dostępnych danych zastanych.

Czy zakładane cele polityki spójności można byłoby osiągnąć mniejszym kosztem tzn. bez wsparcia etatów z pomocy technicznej?



Po pierwsze, finasowanie wynagrodzeń z środków UE pozwoliło na podwyższenie wynagrodzeń administracji funduszowej (o 35%) w stosunku do analogicznych stanowisk dla urzędników zajmujących się politykami krajowymi. Przy stosunkowo niskich średnich wynagrodzeniach w całości administracji w Rumuni, podwyższone wynagrodzenie pozwala zachęcić najlepszych urzędników do pracy z funduszami europejskimi, ograniczając presję na ich przejście do sektora prywatnego.

Po drugie, kwestia finansowania wynagrodzeń z środków europejskich pozwoliła na „wyzwolenie się” z logiki funkcjonowania rocznego budżetu krajowego. W okresie przed przystąpieniem do struktur UE w Rumunii wynagrodzenia osób zajmujących się funduszami przedakcesyjnym były finansowane z budżetu krajowego. W praktyce wysokość wynagrodzeń oraz ilość etatów dedykowanych na zarządzanie funduszami decydowała się z roku na rok. Była silnie uzależniona od sytuacji budżetu centralnego i wrażliwa na personalne wpływy poszczególnych ministrów, czy siłę całych resortów w corocznych negocjacjach części budżetowych. Taka sytuacja powodowała wiele trudności związanych ze stopniem i jakością wykorzystania funduszy przedakcesyjnych. Przejście na finansowanie wynagrodzeń z środków UE pozwoliło na uwolnienie się od tych problemów.

Na koniec należy zwrócić uwagę na kwestię ryzyka jakie byłoby związane z potencjalnym przejściem na finansowanie wynagrodzeń z budżetu krajowego. Rumunia jest jednym z najbiedniejszych krajów w strukturach UE. Polityka spójności wdrażana w Rumunii stanowi zdecydowaną większość polityki inwestycyjnej tego kraju. W przypadku wystąpienia (prawdopodobnych – biorą pod uwagę doświadczenia okresu przedakcesyjnego) problemów związanych ze zmianą źródła finansowania wynagrodzeń, skutkujących destabilizacją systemu wdrażania polityki spójności, rzutować by to mogło na sytuację całej gospodarki narodowej.

Podsumowując, w hipotetycznej sytuacji odejścia od finansowania wynagrodzeń w Rumunii z środków UE ryzykujemy potencjalną destabilizację całego systemu polityki inwestycyjnej kraju. Skutkować to może pogorszeniem sytuacji ekonomicznej zarówno w Rumunii, jak i potencjalnie przyczyniając się do pogłębienia problemów ekonomicznych najważniejszych parterów handlowych tego kraju. Biorąc pod uwagę w sumie niewielkie środki (jakie są przeznaczane na wynagrodzenia kadr administracji zaangażowanej w zarządzanie i wdrażanie polityki spójności) należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy stać nas na ryzyko wprowadzenia tak rewolucyjnych zmian w kolejnym okresie programowania.

# Porównanie systemów na Węgrzech i w Rumunii na tle pozostałych badanych państw członkowskich

W niniejszym rozdziale przedstawiono zbiorcze porównanie wybranych danych dotyczących realizacji polityki spójności w krajach członkowskich. W opisie skupiono się przede wszystkim na sytuacji dwóch krajów Węgier i Rumunii. Kraje do porównania wybrano biorąc pod uwagę założony cel badania oraz fakt, że jeden z krajów powinien finansować wynagrodzenia z środków krajowych (sytuacja ma miejsce tylko na Węgrzech).

**Sprawność administracji**

|  | Bułgaria | Chorwacja | Czechy | Francja | Rumunia | Węgry | Włochy | UE |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| INFORMACJE OGÓLNE | | | | | | | | |
| Całkowita alokacja środków z funduszy europejskich na kraj (w mld. euro) [[108]](#footnote-108) | 7,4 | 9,9 | 21,5 | 14,9 | 22,6 | 21,5 | 33,6 |  |
| Poziom absorbcji funduszy UE – zakontraktowane (% alokacji)[[109]](#footnote-109) | 79% | 88% | 77% | 86% | 94,2 % | 113,2% | 75% | 83,74 |
| Poziom absorbcji funduszy UE – wydatkowane (% alokacji)[[110]](#footnote-110) | 37% | 24% | 33% | 36,7% | 22,7 % | 37,1% | 26% | 31,75 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych danych

Biorąc pod uwagę porównywalność wskaźników oraz obecny stopień zaawansowania wdrażania polityki spójności w całej UE informacjami umożliwiającymi najlepsze analizy sprawności funkcjonowania administracji są - na chwilę obecną - wskaźnik zakontraktowania środków oraz wskaźnik wydatkowania środków na rzecz beneficjentów końcowych. Należy mieć tu na względzie, że osiągnięcie obydwu wskaźników jest też warunkiem koniecznym do osiągnięcia wszelkich dalszych celów (mierzonych wskaźnikami produktu i rezultatu) realizacji polityki spójności[[111]](#footnote-111).

**Kontraktacja.** Porównywalne dane w tym zakresie, mierzone w jednym momencie w czasie (30 września 2019 r.) wskazują, że zdecydowanie najwyższym poziomem kontraktacji w całej Unii Europejskiej (a obecnie nawet nadkontraktacji) charakteryzują się Węgry – 113%. Interpretując dane dot. kontraktacji trzeba mieć jednak na względzie szczególny przypadek Węgier. Wydaje się (potwierdzają to też wywiady i analizy eksperckie), że osiągnięcie tak wysokiego poziomu (nad)kontraktacji w tym kraju jest silnie motywowane chęcią uniknięcia nieprawidłowości skutkujących utratą środków polityki spójności. W przypadku wykrycia nieprawidłowości istnieje bowiem możliwość szybkiego zastąpienia wadliwego projektu dobrym[[112]](#footnote-112). W przypadku Rumunii poziom kontraktacji jest również stosunkowo wysoki i wynosi 94,2 %. Jest to znacznie powyżej średniej UE wynoszącej 83,7%. Oba kraje są zatem w czołówce państw członkowskich (najniższy poziom kontraktacji, spośród analizowanych krajów, mają Włochy - 75%).

**Wydatkowanie.** W zakresie wydatkowania środków Rumunia charakteryzuje się najniższym poziomem tego wskaźnika spośród wszystkich analizowanych krajów – na koniec września 2019 r wyniósł on 22,7%. W przypadku Węgier poziom ten wyniósł 37,1% (najwyższy spośród analizowanych Państw) i jednocześnie wyraźnie wyższy od średniej dla całej UE - 31,75%.

Pomocniczo w przeprowadzonej analizie skuteczności funkcjonowania administracji wzięto pod uwagę kilka dodatkowych wskaźników (patrz poniższa tabela).

|  | Bułgaria | Chorwacja | Czechy | Francja | Rumunia | Węgry | Włochy |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Liczba zrealizowanych ewaluacji funduszy UE szt | 10[[113]](#footnote-113) | 9[[114]](#footnote-114) | 38[[115]](#footnote-115) | 56[[116]](#footnote-116) | 19[[117]](#footnote-117) | 33[[118]](#footnote-118) | 87[[119]](#footnote-119) |
| Liczba etatów dedykowanych ewaluacji | B.D. | 14[[120]](#footnote-120) | B.D. | 220[[121]](#footnote-121) | 11 | 11 | B.D. |
| Liczba etatów dedykowanych promocji i informacji funduszy UE (szt.) | B.D. | 87[[122]](#footnote-122) | 38 | B.D. | 16[[123]](#footnote-123) | 30 | B.D. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych danych

Wskaźnik dla którego udało się uzyskać najbardziej porównywalne informacje to liczba przeprowadzonych ewaluacji opublikowanych od początku 2015 r. W tym okresie, w całej UE opublikowano blisko tysiąc badań (najwięcej w Polsce – aż 268). Na Węgrzech zrealizowano w tym okresie 33 badania ewaluacyjne (9 miejsce spośród 28 państw członkowskich) w Rumunii opublikowano nieznacznie mniej ewaluacji - 19 (11 miejsce spośród 28 państw członkowskich). Na Węgrzech ewaluacją zajmuje się 11 osób i jest to oceniane jako (prawie) wystarczająca liczba etatów pozwalająca na sprawną realizację tego procesu. W przypadku Rumunii liczba etatów dedykowanych ewaluacji również wynosi 11. Budżet przeznaczony na działania ewaluacyjne w Rumunii to 19,3 mln. Euro na całą perspektywę 2014-2020.

**Pomoc techniczna – organizacja i zakres wsparcia**

W poniższej tabeli przedstawiono sposób organizacji działań pomocy technicznej w ramach programów operacyjnych w siedmiu analizowanych krajach członkowskich.

|  | Bułgaria | Chorwacja | Czechy | Francja | Rumunia | Węgry | Włochy |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Czy jest oddzielny program POPT? | TAK | NIE | TAK | TAK | TAK | NIE | TAK |
| Czy są komponenty PT w programach operacyjnych | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK[[124]](#footnote-124) | TAK | TAK |

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych danych

Spośród siedmiu analizowanych krajów tylko w dwóch (w tym na Węgrzech) nie było krajowego programu pomocy technicznej. Komponenty pomocy technicznej funkcjonują we wszystkich analizowanych krajach. Różny jest natomiast stopień i zakres ich występowania w poszczególnych programach. W przypadku Węgier dotyczy on w praktyce jednego programu, również w Rumunii nie wszystkie programy mają swoje komponenty pomocy technicznej.

Generalnie sama organizacja systemu realizacji (oraz demarkacja pomiędzy programem krajowym, a komponentami pomocy technicznej w programach operacyjnych) jest pochodną całości rozwiązań przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie. Nie ma w tym względzie żadnych uniwersalnych prawidłowości. Można natomiast stwierdzić, że w szczególności rzutuje na to: przyjęte rozwiązania z okresu 2007-2013, kompetencyjna odpowiedzialność poszczególnych resortów za programy operacyjne oraz chęć zachowania jednofunduszowości programów.

Zakres finansowania działań z pomocy technicznej też jest zróżnicowany. W toku badania ustalono, że we wszystkich analizowanych państwach finansowano szkolenia specjalistyczne dla administracji publicznej. W przypadku Węgier część/niektóre z tych szkoleń finansowane były również wyłącznie z środków krajowych. W większości państw finansowano też funkcjonowanie sieci tematycznych. W przypadku Węgier cześć z tych sieci była finansowana wyłącznie z środków krajowych. We wszystkich państwach finansowano szkolenia dla beneficjentów funduszy. Zarówno na Węgrzech jak i w Rumunii nie finansuje się z pomocy technicznej działań typu project pipline. Działania tego typu są natomiast finansowane w Chorwacji, Czechach i we Włoszech. Podobnie w przypadku finansowania działań instytucji otoczenia umowy partnerstwa, to ani na Węgrzech, ani w Rumunii się to nie dzieje. Są one natomiast wspierane (choć w różnym zakresie) w Bułgarii, Chorwacji i we Włoszech.

| Kwestie dodatkowe | Bułgaria | Chorwacja | Czechy | Francja | Rumunia | Węgry | Włochy |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Czy z POPT finansowane są szkolenia specjalistyczne? | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK/NIE[[125]](#footnote-125) | TAK |
| Czy finansowe są działania sieci tematycznych? | TAK | TAK | NIE | TAK | TAK | TAK/NIE[[126]](#footnote-126) | TAK |
| Czy szkolenia dostępne są dla beneficjentów i potencjalnych beneficjentów? | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK |
| Czy finansowane są działania typu project pipeline? | B.D. | TAK | TAK | NIE | TAK | B.D. | TAK |
| Czy finansują tzw. instytucje otoczenia Umowy Partnerstwa (np. instytucje odpowiedzialne za wydawanie decyzji środowiskowych [u nas GDOŚ i RDOŚ, UTK])? | TAK | TAK | NIE | TAK/NIE[[127]](#footnote-127) | NIE | NIE | TAK |

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych danych

Podsumowując system na Węgrzech zdecydowanie wyróżnia się zarówno jeżeli odniesiemy to do sytuacji w Rumunii, jak i pozostałych analizowanych krajów. Węgry zdecydowanie w najmniejszym stopniu finansują swoje działania merytoryczne związane z wdrażaniem polityki spójności z środków funduszy UE. Część działań samej administracji funduszowej (funkcjonowanie sieci tematycznych, szkolenia specjalistyczne dla administracji publicznej) jest też finansowana z środków budżetu krajowego, nie tylko z środków UE. Rumunia natomiast ma system wdrażania polityki spójności bardzo silnie oparty na finansowaniu z pomocy technicznej i wszystkie działania merytoryczne finansowane są z środków UE.

**Pomoc techniczna – finansowanie wynagrodzeń**

Wysokość wynagrodzeń w sektorze administracji publicznej w badanych pastwach jest niezwykle zróżnicowana. Przykładowo przeciętne wynagrodzenie w sektorze publicznym w Rumunii, czy na Węgrzech jest około czterokrotnie niższe niż w we Włoszech lub we Francji. Oczywiście jest to (do pewnego stopnia) pochodną poziomu rozwoju gospodarczego i nie uwzględnia parytetu siły nabywczej.

Jeżeli dodatkowo porównamy wysokość wynagrodzenia w sektorze biznesowym względem sektora administracji publicznej, to okazuje się, że na Węgrzech zarabia się średnio o kilkanaście procent więcej w sektorze prywatnym. W Rumuni odwrotnie, to administracja publiczna oferuje średnio kilkanaście procent wyższe wynagrodzenie (nieco mniejsza jest zatem w tym kraju presja na ucieczkę wykwalifikowanych kadr do sektora prywatnego).

W niektórych nowych państwach członkowskich funkcjonują systemy motywujące do pracy w administracji zajmującej się (ściśle) funduszami UE. W Rumunii wynagrodzenie jest średnio wyższe o około 35%, w Chorwacji o około 30% w porównaniu z administracją nie zajmującą się realizacją polityki spójności. Na Węgrzech, co prawda podstawowe wynagradzanie nie jest zróżnicowane, to jednak administracja funduszowa ma możliwość uzyskania bardzo dużych nagród rocznych za wyniki. Nagrody te stanowią niezwykle istotny element całkowitego wynagrodzenia uzyskiwanego w roku kalendarzowym.

Zarówno w Rumunii, jak i na Węgrzech faktyczne wyższe wynagrodzenie w administracji funduszowej oceniane było (przez osoby z którymi przeprowadzane były wywiady) jako istotny czynnik stabilizujący zatrudnienie przy wdrażaniu polityki spójności. Natomiast w ocenie ekspertów bardziej przewidywalny system wynagrodzenia w Rumuni lepiej motywuje do systematycznej i stabilnej pracy osób zatrudnionych przy wdrażaniu polityki spójności. Wysokie premie oferowane na Węgrzech do pewnego stopnia spowolniły nagły odpływ kadr w okresie transformacji systemu i rozwiązania struktur funkcjonujących w latach 2014-2020. Z przeprowadzonych wywiadów wynika jednak, że nie zawsze się to udawało. Część pracowników czekała tylko na wypłatę premii, by z bezpieczną „poduszką finansową” odejść do sektora prywatnego. Elementem obniżającym skuteczność motywacyjnego systemu na Węgrzech jest też generalna niepewność, co do wysokości premii w kolejnym roku. Premie zaczynają być też traktowane przez pracowników jako pewien stały element ich wynagrodzenia rocznego. Ten ostatni czynnik może być szczególnie ważny w przypadku pogorszenia się (znakomitej w ostatnich latach) koniunktury gospodarczej na Węgrzech i konieczności wprowadzenia cięć wydatków publicznych.

|  | Bułgaria | Chorwacja | Czechy | Francja | Rumunia | Węgry | Włochy |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Średnie wynagrodzenie w sektorze publicznym (euro) [[128]](#footnote-128) | 645,4[[129]](#footnote-129) | 1227 | 1204[[130]](#footnote-130) | 2 383[[131]](#footnote-131) | 635 | 705 | 2 633,7[[132]](#footnote-132) |
| Średnie wynagrodzenie w administracji zajmującej się wdrażaniem funduszy europejskich (euro) | B.D. | +30% | 1204 | 2 303[[133]](#footnote-133) | + 35%[[134]](#footnote-134) | +?[[135]](#footnote-135) | B.D. |
| Liczba etatów zaangażowanych we wdrażanie funduszy europejskich (szt.) | szacunek 1 900[[136]](#footnote-136) | 1570[[137]](#footnote-137) | 2852[[138]](#footnote-138) | 2346[[139]](#footnote-139) | 2816 [[140]](#footnote-140) | 3300-3500 | szacunek 1 500[[141]](#footnote-141) |
| Finansowanie etatów z pomocy technicznej w ramach funduszy europejskich (tak/nie) | TAK | TAK | TAK | TAK | TAK | NIE | TAK |
| Liczba etatów finansowanych z pomocy technicznej funduszy europejskich (szt.) | B.D. | 1570 | 2852 | 1173[[142]](#footnote-142) | 2199 | NIE | B.D. |
| Średnie wynagrodzenie finansowane z pomocy technicznej funduszy europejskich(w euro) | B.D. | +30% | 1204 | 2 303 | *+ 35%* | NIE | B.D. |
| Finansowanie etatów wrażających fundusze europejskie ze środków krajowych (tak/nie) | NIE | NIE | NIE | TAK | NIE | TAK | NIE |
| Liczba etatów wdrażających fundusze europejskie finansowanych ze środków krajowych (euro) | BRAK | BRAK | BRAK | 1173 | BRAK | B.D. | BRAK |
| Średnie wynagrodzenie osób wdrażających fundusze europejskie finansowane ze środków krajowych (euro) | N.D. | N.D. | 1204 | 2 303 | N.D. | + | N.D. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie zgromadzonych danych

Ciekawych obserwacji dostarczyć może porównanie „efektywności” administracji mierzonej ilością środków przypadających na jednego urzędnika. Odnosząc wielkość alokacji do liczby etatów dedykowanej wdrażaniu polityki spójności uzyskujemy średnią wartość, którą musi zarządzać/wdrażać pojedynczy urzędnik. Analizy przeprowadzono dla 5 krajów dla których dysponujemy najbardziej wiarygodnymi danymi dot. faktycznego zatrudnienia. Wyniki analizy przedstawiają się następująco: Francja - 6,35 mln euro, Chorwacja - 6,31 mln euro, Węgry - 6,62 mln euro , Czechy - 7,54 mln euro, Rumunia - 8,03 mln euro. Wyraźnie wyższe są tu wartości dla Czech i Rumunii. W przypadku Czech należy to tłumaczyć przede wszystkim trudnościami z obsadzeniem wolnych stanowisk (Czechy mają najniższy poziom bezrobocia w całej UE i trudno jest znaleźć nowych pracowników). W przypadku Rumunii może on świadczyć o faktycznie dużym obciążeniem pracą przypadającą na pojedynczego pracownika. Kwestia ta powinna być obserwowana w kontekście wydolności systemu realizacji polityki spójności. Biorąc pod uwagę stosunkowo niski poziom wydatkowania funduszy wskazane mogłoby być zwiększenie liczby pracowników zajmujących się wdrażaniem funduszy UE w Rumunii.

Kluczowe ustalenie jest też takie, że tylko administracja funduszowa na Węgrzech finansowana jest z środków krajowych. W pozostałych krajach wynagrodzenia finansowane są z środków UE. Z przeprowadzonych badań jakościowych wynika, że główna motywacja do wprowadzenia takiego rozwiązania miała przesłanki polityczne (pozwalając na umacnianie pozycji rządu na Węgrzech względem pracowników wdrażających fundusze UE). W Rumunii natomiast (jak również w Chorwacji) podkreślano absolutnie kluczową rolę zapewnienia finansowania wynagrodzeń w administracji funduszowej, jako bardzo ważnego czynnika pozwalającego na realizację polityki spójności w tych krajach. W Przypadku Rumuni jasno też wskazano, że przejście na finansowanie wynagrodzeń z funduszy UE umożliwiło ograniczenie wpływów politycznych na stabilność kadr administracji zajmującej się wdrażaniem polityki spójności.

# Podsumowanie - wnioski dla perspektywy finansowej 2021+

Jeżeli postawimy pytanie: *Czy zakładane cele polityki spójności w państwach członkowskich można byłoby osiągnąć bez wsparcia etatów z pomocy technicznej?*  to (tak jak już wskazano w studium przypadku dla Rumunii) trudno udzielić na nie jednoznacznej odpowiedzi.

Zgromadzony materiał badawczy świadczy o tym, że mogłoby to być mocno utrudnione i generować istotne ryzyka.

1. Po pierwsze, finasowanie wynagrodzeń z środków UE pozwala w wielu krajach (studium przypadku dla Chorwacji, Rumunii, do pewnego stopnia Czech) na podwyższenie wynagrodzeń administracji funduszowej w stosunku do analogicznych stanowisk dla urzędników zajmujących się politykami krajowymi. Podwyższenie wynagrodzeń w administracji zajmującej się wdrażaniem polityki spójności pozwala zachęcić najlepszych urzędników do pracy z funduszami europejskimi, ograniczając presję na ich przejście do sektora prywatnego.
2. Po drugie, finansowanie wynagrodzeń z środków europejskich pozwala na „wyzwolenie się” z logiki funkcjonowania rocznego budżetu krajowego (była to kwestia podnoszona wprost w wywiadach Rumunii). W okresie przed przystąpieniem do struktur UE w Rumunii wynagrodzenia osób zajmujących się funduszami przedakcesyjnym były finansowane z budżetu krajowego. W praktyce wysokość wynagrodzeń oraz ilość etatów dedykowanych na zarządzanie funduszami decydowała się z roku na rok. Była silnie uzależniona od sytuacji budżetu centralnego i wrażliwa na personalne wpływy poszczególnych ministrów, czy siłę całych resortów w corocznych negocjacjach części budżetowych. Taka sytuacja powodowała wiele trudności związanych ze stopniem i jakością wykorzystania funduszy przedakcesyjnych. Przejście na finansowanie wynagrodzeń z środków UE pozwoliło na uwolnienie się od tych problemów. Pomimo, że powyższe wnioski pochodzą ze studium Rumunii, wydaje się, że w wielu państwach członkowskich sytuacja może wyglądać podobnie. Przynajmniej doświadczenia polskie w tym zakresie wydają się bardzo zbliżone.
3. Po trzecie, należy zwrócić uwagę na kwestię ryzyka jakie byłoby związane z potencjalnym przejściem na finansowanie wynagrodzeń z budżetu krajowego. W przypadku wszystkich nowych państw członkowskich polityka spójności stanowi zdecydowaną większość polityki inwestycyjnej tego kraju. W przypadku wystąpienia problemów związanych ze zmianą źródła finansowania wynagrodzeń, skutkujących destabilizacją systemu wdrażania polityki spójności, rzutować by to mogło na sytuację całej gospodarki tych państw. Fundusze strukturalne stanowią bowiem główne źródło finansowania inwestycji rozwojowych. Zachwianie systemem inwestycyjnym wpłynęłoby też niekorzystnie na głównych parterów handlowych (w większości kraje EU-15).
4. Po czwarte, realizacja polityki spójności nakłada na kraje członkowskie (szczególnie nowe) duże dodatkowe i niestandardowe wymagania. Większość osób zajmujących się polityką spójności musi znać język angielski, by sprawnie komunikować się z przedstawicielami KE. Należy realizować wiele dodatkowych obowiązków, które często nie wynikają z uregulowań krajowych: ewaluacja, monitoring, uspołecznienie procesu realizacji np. komitety monitorujące, wysokie są również standardy w zakresie rozliczania środków (kontrolowanych przez instytucje UE). Wydaje się, że finansowanie wynagrodzeń osób zajmujących się tym procesem znajduje w tym kontekście dodatkowe uzasadnienie. Szczególnie, że nie jest to bardzo istotny koszt (około 1-2% całej polityki spójności).

Z drugiej strony należy się odnieść do argumentu, że dzięki uwolnieniu tego 1-2% środków można zrealizować dodatkowe inwestycje rozwojowe (a nie „wydawać je na administrację”). Niewątpliwie argument atrakcyjny z punktu widzenia postrzegania polityki spójności w Europie. Biorąc jednak pod uwagę, że te „uwolnione” pieniądze musiały by się znaleźć w budżetach krajowych (ograniczając zakres krajowych polityk publicznych), w najlepszym razie faktyczny bilans ekonomiczny takiego działania jest równy zero. Nie podważamy jednocześnie „wizerunkowej” atrakcyjności takiego rozwiązania.

Jak już wspomniano wcześniej trudno jest odpowiedzieć jakie byłyby konsekwencje odejścia od finansowania etatów z środków UE. Wszystkie analizowane obecnie wskaźniki w jedynym kraju objętym analizami, który zdecydował się na takie rozwiązanie (Węgry), nie dają argumentów, że miało to negatywne konsekwencje dla realizacji polityki spójności[[143]](#footnote-143). Należy też pamiętać, że kwestia odejścia od finansowania wynagrodzeń z środków UE miała silną motywację polityczną. Rząd Węgier był osobiście zdeklarowany do takiego posunięcia. Jednocześnie, gdy wszystkie wprowadzone zmiany instytucjonalne spowodowały problemy i wzrost odpływu pracowników, rząd ten potrafił znaleźć bardzo duże dodatkowe środki krajowe[[144]](#footnote-144) na podwyższenie wynagrodzeń w postaci nagród rocznych dla administracji funduszowej. Kluczem do sukcesu wydaje się tu jednak wewnętrzna motywacja Rządu Węgier. Trzeba jednocześnie pamiętać, że system motywacji pracowników w oparciu o premie roczne, w połączeniu z finansowaniem wynagrodzeń z środków krajowych, może stanowić istotne zagrożenie w sytuacji nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej na Węgrzech. Ograniczenie wpływów do budżetu krajowego może zmusić rząd do cięcia wydatków. Wysokie roczne premie dla części administracji mogą się stać w takiej sytuacji naturalnym obszarem do redukcji. Ograniczenie premii może w dalszej konsekwencji wpłynąć na odpływ pracowników do sektora prywatnego i prowadzić do destabilizacji realizacji polityki spójności w tym kraju.

Podsumowując, finansowanie wynagrodzeń z środków UE zapewnia dużo korzyści, w szczególności stabilizuje system wdrażania polityki spójności i do pewnego stopnia uniezależnia go od wpływów politycznych, corocznych negocjacji budżetowych i cyklu gospodarczego (brak ryzyka ograniczania wydatków w sytuacji spowolnienia/kryzysu w gospodarce narodowej). W przypadku finansowania wynagrodzeń z środków krajowych ryzykujemy potencjalną destabilizację całego systemu polityki inwestycyjnej kraju, szczególnie w okresie gorszej koniunktury gospodarczej (ma to zwłaszcza istotne znaczenie dla Nowych Państw Członkowskich, w których polityka spójności stanowi gro publicznych środków inwestycyjnych). Skutkować to może pogorszeniem sytuacji ekonomicznej zarówno w tych krajach, jak i potencjalnie przyczyniając się do pogłębienia problemów ekonomicznych najważniejszych parterów handlowych (w szczególności państw UE-15). Biorąc pod uwagę w sumie niewielkie środki (jakie są przeznaczane na wynagrodzenia kadr administracji zaangażowanej w zarządzanie i wdrażanie polityki spójności) należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy warto wprowadzać takie zmiany w kolejnym okresie programowania.

# Bibliografia

Francja

Busch F., Dennevault C., Gualbert N., *Les rémunérations dans la fonction publique*, edycja 2018, raport dostępny na stronie:

<https://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2017/Titre2_Les_remunerations_dans_la_fonction_publique.pdf>.

CGET, *Vademecum de Gouvernance État-Région,* przyjęte dnia 1 października 2014 r., dostępne na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/vademecum-de-gouvernance-etats-regions>.

DATAR, *Ogólnik z dnia 16 grudnia 2013 r. dotyczący zarządzania programami europejskimi 2014-2020 – transfer personelu*.

*État d’avancement des Programmes Opérationnels Fonds Européens Structurels et d’Investissement 2014-2020*, grudzień 2018 r., informacja dostępna na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/avancement-de-la-programmation-2014-2020>.

*État d’avancement des Programmes Opérationnels Fonds Européens Structurels et d’Investissement 2014-2020*, czerwiec 2019 r., informacja dostępna na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/avancement-de-la-programmation-2014-2020>.

CGET, *Guide du bénéficiaire Programme opérationnel FEDER-FSE EUROP’ACT 2014-2020*, wersja z dnia 27 marca 2017 r., dostępny na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/guide-du-beneficiaire-europact-2014-2020>.

Komisja Europejska, *Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes*, Bruksela 2019, dokument dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/asr2019/esif_asr2019_swd_en.pdf>.

Krajowy Program Operacyjny dotyczący Wdrożenia Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w miastach i obszarach zamorskich (fr. *Programme Opérationnel National pour la Mise en Œuvre de l’Initiative pour l’Emploi des Jeunes en Metropole et Outre-Mer*), wersja z dnia 3 września 2018 r. (po zmianach), dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2014-2020/france/2014fr05m9op001>.

Krajowy Program Operacyjny EFS na rzecz Zatrudnienia i Włączenia w Metropoliach, przyjęty przez KE 10 października 2014 r., (fr. *Programme Opérationnel National du FSE pour l’Emploi et l’Inclusion Métropole*), dostępny na stronie: <http://www.fse.gouv.fr/sites/default/files/widget/document/programme_operationnel_national_pour_lemploi_et_linclusion_2014-2020.pdf>.

*Liste des opérations programmées FEDER-FSE-IEJ pour mise en ligne sur Europe en France\_2019/07/09.xlsx,* dostępna na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/liste-des-operations-feder-fse-iej-2014-2020>

Ministerstwo Pracy*, Analyse de la mise en œuvre du FSE en France à mi-parcours de la programmation 2014-2020,* wrzesień 2018, dostępna na stronie: <http://www.fse.gouv.fr/sites/default/files/bilan_programmation_fse-iej_2014_2020_rapport_21_09_2018.pdf>.

Program operacyjny Pomoc Techniczna „Europ’Act 2014-2020”, (fr. *Programme Opérationnel National d'Assistance Technique Interfonds Europ'Act 2014-2020*), dostępny na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/europ-act>.

*Rapport d’Avancement de l’Accord de Partenariat 2017*, przyjęty przez KE 17 maja 2018 r., dostępny na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/rapport-davancement-de-laccord-de-partenariat>.

*Strategie de Communication du Programme Europ’act 2014-2020*, przyjęta przez Komitet Monitorujący PO PT w dniu 15 lipca 2015 r.

Trybunał Obrachunkowy, Regionalne i Terytorialne Izby Obrachunkowe, *Bilan du Transfert aux Régions de la Gestion des Fonds Européens Structurels et d’Investissement,* kwiecień 2019*,* dostępny na stronie: <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-05/20190522-fonds-europeens-structurels-et-d-investissement.pdf>.

Umowa Partnerstwa 2014-2020 dla Francji (2014 FR 16M8PA001), wersja czwarta z dnia 16 października 2019 r., dostępna na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/reglementation-accord-de-partenariat-2014-2020> (dostęp: 2.01.2020).

Ustawa (nr 2014-58) z dnia 27 stycznia 2014 r. o modernizacji publicznych działań terytorialnych i utworzeniu metropolii oraz przepisy wykonawcze w postaci dekretów z dnia 14 października 2014 r. (nr 2014-1188) i dekret z dnia 29 czerwca 2015 r. (nr 2015-783).

**Strony internetowe**

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries>

[https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#](https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview)

<http://www.senat.fr/rap/r18-745/r18-7454.html>

<https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/member-states/>

<https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/avancement-de-la-programmation-2014-2020>

Chorwacja

*Cohesion Policy in Croatia: What Have We Accomplished so Far?* Puljiz J., Maleković S., Keser I. W: Petak Z., Kotarski K. (eds) *Policy-Making at the European Periphery. New Perspectives on South-East Europe*. Palgrave Macmillan, Cham, 2019.

*Evaluacijski plan Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014-2020.*, grudzień 2019., Zagrzeb, dostępny na stronie: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/Evaluacijski_plan_2014-2020_izmjene_2019.pdf>.

*Operativni program Konkurentnost i kohezija*, (2014HR16M1OP001) wersja 4.1, listopad 2018, Zagrzeb, dostępny na stronie: <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/02/OPKK_070219.pdf>.

*Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014-2020*, dostępny na stronie: <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/05/Operativni-program-U%C4%8Dinkoviti-ljudski-potencijali-na-hrvatskom-jeziku-1.pdf>, opis programu w j. ang. dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en&pay=HR>.

*Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia,* Luksemburg. Komisja Europejska, 2018.

*Plan vrednovanja Operativnog Programa Konkurentnost I Kohezija 2014.-2020,* studeni 2017, Zagreb; dostępny na stronie: <https://strukturnifondovi.hr/vrednovanja/>.

Raport roczny z wdrażania Programu Operacyjnego Efektywne Zasoby Ludzkie za 2018 r.

Roczny raport z wdrażania Programu Operacyjnego Konkurencyjność i Spójność za 2018 r.

Rozporządzenie w sprawie organów w systemach zarządzania i kontroli na potrzeby korzystania z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, w odniesieniu do celu Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, dostępne na stronie:

<https://strukturnifondovi.hr/vazni-dokumenti-operativni-program-konkurentnost-i-kohezija/>.

Umowa Partnerstwa 2014-2020 dla Chorwacji (hr.: *Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske*

*i Europske komisije*; ang: *Partnership Agreement Republic of Croatia*) (2014HR16M8PA001) – wersja 4.0), czerwiec 2019, dostępna na stronie: <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/05/Sporazum_o_partnerstvu_HR_v_4.0.pdf>.

*Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK,* Zagreb, Ecorys 2019; dostępny na stronie: <http://files.evaluationhelpdesk.eu/HRE9.pdf>.

**Strony internetowe**

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries>

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HR>

[https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#](https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview)

https://strukturnifondovi.hr/

Czechy

*Briefing on Implementation of Civil Service Act, Czech Republic*. Report, Frank Bold Society (www.frankbold.org).

Ernst & Young, *Evaluace indikátorové soustavy a jednotlivých definovaných cílů OPTP*, 2019

HaskoningDHV, *Evaluation of absorption capacity of OPTA - executive summary*, MRR kwiecień 2018.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Informace o zajištění administrativní kapacity implementační struktury Dohody o partnerství a Národního strategického referenčního rámce za rok 2018, Praga 2019.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Metodický pokyn k rozvoji lidských zdrojů v programovém období 2014-2020 a v programovém období 2007-2013*, wersja 3 z 2018 r. weszła w życie 1 lutego 2019.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Souhrnná závěrečná zpráva NOK o plánování administrativní kapacity v rámci ESI fondů na základě Analýz administrativní kapacity v období ukončování programového období 2007-2013, souběhu programových období a programovém období 2014-2020 (dle usnesení vlády 444/2014 a č. 144/2014)*, Praga 2015.

*Evaluation Plan of the Partnership Agreement for the Programming Period 2014–2020*. Wersja 2015.02. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, dostępny na stronie: <http://dotaceeu.cz/getmedia/891e22c9-6b87-415a-80bb-c62fea1b3342/The-Evaluation-Plan-of-the-Partnership-Agreement_v-2015-02_final.pdf?ext=.pdf>.

Institut evaluací a sociálních analýz (INESAN), *Evaluace systému vzděl*á*v*á*ní zaměstnanců realizujících N*á*rodní Strategický Referenční R*á*mec v programovém období 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2015.

Institut evaluací a sociálních analýz (INESAN), *Stanovení metodologie zjišťování hodnot vybraných indikátorů výsledků pro OPTP 2014 – 2020 a zjištění výchozích hodnot v roce 2014*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2014.

Integrovaný regionální operační program 2014-2020 (ang. Integrated Regional Programme) (2014CZ16RFOP002), wersja 1.1, 8 listopada 2015 r., dostępny na stronie:

<https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/Microsites/IROP/Dokumenty/Programov%c3%bd%20dokument/9.%2011.%202017/PD-IROP-verze-1-1_08112017.pdf>, opis programu w j. ang. dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/czechia/2014cz16rfop002>.

National Reform Programme of the Czech Republic (lata: 2013, 2019).

Operační program Doprava 2014-2020 (Ang. Transport) (2014CZ16M1OP001), wersja 1.2, dostępny na stronie: <https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Programy/OPD_final_2014CZ16M1OP001_11_05_05.pdf>, opis programu w j. ang. dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/czechia/2014cz16m1op001>.

Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014-2020 (ang. Enterprise and Innovation for Competitiveness) (2014CZ16RFOP001), kwiecień 2015, dostępny na stronie: <https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Programy/OPPIK.pdf>, opis programu w j. ang. dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/czechia/2014cz16rfop001>.

Operační program Praha – pól růstu ČR (ang. Prague Growth Pole) (2014CZ16M2OP001), wersja 8.0, z dn. 9 czerwca 2015 r., dostępny na stronie: <https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Programy/OP_Praha_pol_rustu_CR_verze_8-0__schvaleno_EK_11-6-2015.pdf>, opis programu w j. ang. dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/czechia/2014cz16m2op001>.

Operační program Technická pomoc 2014-2020 (ang. Technical Assistance) (2014CZ16CFTA001), kwiecień 2017, dostępny na stronie: <https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/Programovy-dokument-OPTP-2014-2020_Revize-c-1_1.pdf>, opis programu w j. ang. dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/czechia/2014cz16cfta001>.

Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání 2014-2020 (ang. Research, Development and Education) (2014CZ05M2OP001), wersja z dn. 05/05/2015, dostępny na stronie: <http://www.msmt.cz/uploads/OP_VVV/OP_VVV_AJ_verze1.pdf>, opis programu w j. ang. dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en&pay=CZ>.

Operační program Zaměstnanost 2014-2020 (ang. Employment) (2014CZ05M9OP001), wersja z kwietnia 2015 r., dostępny na stronie: <https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Programy/OPZ_2014-2020_FINAL.pdf>, opis programu w j. ang. dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en&pay=CZ>.

Operační program Životní prostředí 2014-2020 (ang. Environment) (2014CZ16M1OP002), kwiecień 2015, dostępny na stronie: <https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Programy/50-1-OPZP_-2014-2020-(2).pdf>, opis programu w j. ang. dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/czechia/2014cz16m1op002>.

*Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic;* David Špaček & Juraj Nemec Masaryk University, Faculty of Economics and Administration, Kwiecień 2018 r.,Raport Komisji Europejskiej, (VC/2016/0492), dostępny na stronie: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19944&langId=sl>.

Raporty roczne z realizacji POPT, dostępne na stronie: <https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/2014-2020/operacni-programy/list/op-technicka-pomoc>.

Sprawozdanie z realizacji funduszy europejskich za III kwartał 2019 r. (cz. *Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020*), dostępny na stronie: <https://www.dotaceeu.cz/getmedia/25159845-c704-4b82-ad8b-8053085d27ea/Ctvrtletni-zprava-o-implementaci-DoP-2014-2020_1.pdf.aspx?ext=.pdf>.

Umowa partnerstwa na lata 2014-2020 dla Czech (wersja zatwierdzona przez Komisję Europejską 13 kwietnia 2016 r.), dostępna na stronie: <https://ec.europa.eu/info/publications/partnership-agreement-czech-republic-2014-20_en>.

**Strony internetowe**

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CZ>

[https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#](https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview)

<https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/czechia>

<https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/member-states/>

<https://www.dotaceeu.cz/cs/uvod>

<https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/2014-2020>

<https://www.mmr.cz/cs/uvod>

<https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/czechia/2014cz16cfta001>

https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm

Węgry

*Commission’s and Member States’ actions in the last years of the 2007-2013 programmes tackled low absorption but had insufficient focus on results, Special Report*, EUROPEAN COURT OF AUDITORS, 2018, dostępny na stronie: <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_17/SR_ABSORPTION_EN.pdf>

*Ewaluacje realizowane na Węgrzech w latach 2015-2019*. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT*, Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes*, Brussels, 17.12.2019, SWD(2019) 445 final, dostępny na stronie:

<https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/asr2019/esif_asr2019_swd_en.pdf>

Program operacyjny Administracja publiczna i rozwój służby cywilnej, (2014HU05M3OP001), (węg. *Közigazgatás-és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) 2014-2020*), wersja 10.0 z dn. 9 lipca 2015, dostępny na stronie: <https://palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1080387>

Program Operacyjny Efektywność Środowiskowa i Energetyczna (2014HU16M1OP001), (węg. *Környezet- és Energetikai Hatékonysági Operatív Program*), dostępny na stronie:

<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=53467>; opis programu w j. ang. na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/EN/atlas/programmes/2014-2020/hungary/2014HU16M1OP001>

Program Operacyjny Rozwój Gospodarczy i Innowacje, (2014HU16M0OP001), (węg. *Gazdaságfejlesztési és Innovatív Operatív Program*), dostępny na stronie:

<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=77971>; opis programu w j. ang. na stronie:

<https://ec.europa.eu/regional_policy/EN/atlas/programmes/2014-2020/hungary/2014HU16M0OP001>

Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, (2014HU05M2OP001) (węg. *Emberi Eröforrás Fejlesztési Operatív Program EFOP 2014-2020*), wersja z 16 listopada 2017, dostępny na stronie: <https://palyazat.gov.hu/download.php?objectId=1080123>

Program Operacyjny Zintegrowany Transport, (2014HU16M1OP003), (węg. *Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP)*, wersja: 4.1 2014-2020, dostępny na stronie:

<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=77971>; opis programu w j. ang. na stronie:

<https://ec.europa.eu/regional_policy/EN/atlas/programmes/2014-2020/hungary/2014HU16M1OP003>

Program Regionalny Konkurencyjne Środkowe Węgry, (2014HU16M2OP002), (węg. *Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program*), dostępny na stronie:

<https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=53470>; opis programu w j. ang. na stronie:

<https://ec.europa.eu/regional_policy/EN/atlas/programmes/2014-2020/hungary/2014HU16M2OP002>

Program Regionalny Rozwój osadnictwa i rozwój terytorialny, (2014HU16M2OP001), (węg. *Terület- és Településfejlesztési Operatív Program*), dostępny na stronie:

[https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=53469](https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=53469%20); opis programu w j. ang. na stronie:

<https://ec.europa.eu/regional_policy/EN/atlas/programmes/2014-2020/hungary/2014HU16M2OP001>

Sprawozdanie specjalne nr 06/2019 pt*. Zwalczanie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków UE w obszarze spójności – instytucje zarządzające powinny usprawnić wykrywanie, reagowanie i koordynację działań,* Unia Europejska, 2019, S. 13, dostępny na stronie: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/fraud-in-cohesion-6-2019/pl/>

Umowa Partnerstwa 2014-2020 dla Węgier (węg.: *Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra*), wersja z dnia 15 sierpnia 2014, dostępna na stronie: <https://www.palyazat.gov.hu/szechenyi_2020>

Umowa Partnerstwa 2014-2020 dla Węgier, streszczenie w jęz. ang. *Summary of the Partnership Agreement for Hungary, 2014-2020*, wersja z dnia 26 sierpnia 2014, dostępne na stronie: <https://www.palyazat.gov.hu/program_szechenyi_2020>

**Strony internetowe**

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries>

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU>

[https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#](https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview)

<https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/member-states/>

<https://www.palyazat.gov.hu/>

Włochy

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes*, Brussels, 17.12.2019, SWD(2019) 445 final, dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/asr2019/esif_asr2019_swd_en.pdf>

*Delivery system, FINAL REPORT, WORK PACKAGE 12, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF),* KPMG&Prognos, August 2016, dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp12_final_report.pdf>

*Good Governance for Cohesion Policy, Administrative capacity building*, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2018, dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/improving-investment/admin_capacity_building_en.pdf>

*Position of the Commission Services' on the development of Partnership Agreement and programmes in ITALY for the period 2014-2020*, Ref. Ares(2012)1326063 - 09/11/201, dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/what/future/pdf/partnership/it_position_paper.pdf>

*ZALECENIE RADY w sprawie krajowego programu reform Włoch z 2011 r*., Bruksela, 7.6.2011, SEK(2011) 810, dostępny na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011SC0810>

*ZALECENIE RADY w sprawie krajowego programu reform Włoch z 2012 r.*, Bruksela, 29.5.2013, COM(2013) 362 final, dostępny na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0362>

**Strony internetowe**

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries>

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/>IT

[https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#](https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview)

<https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/member-states/>

<http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=36728&lang=en>

<http://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/programmazione-comunitaria-2014-2020-centrato-obiettivo-target-di-spesa-raggiunti-da-tutti-i-programmi/>

Bułgaria

*EU Funds in Central and Eastern Europe Progress summaries 2014–2016*, KPMG in Bulgaria, dostępny na stronie: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/bg/pdf/KPMG-EU-Funds-2014-2016.pdf>

*Evaluation of the implementation of the Operational Program Good Governance in the period 2015-2017 and studies supporting the planning and data collection for the remaining evaluations after 2017, included in the Evaluation Plan*, Summary, dostępne na stronach: <https://www.eufunds.bg/sites/default/files/2018-11/Summary_Report_I_EN.pdf> oraz <https://www.eufunds.bg/sites/default/files/2018-11/Summary_Report_II_EN.pdf>

*Ex-post 2007-2013, WP1: Synthesis report. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Task 3, Country Report, Bulgaria*, September 2016, dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_bg_report_en.pdf>

Observations on the Partnership Agreement with Bulgaria, European Commission, ARES(2014) 1859226 - 06/06/2014, dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-bulgaria-observations-june2014_en.pdf>

OPERATIONAL PROGRAMME “Good Governance” 2014—2020, Final version, 29 December 2014, dostępny na stronie: <https://www.eufunds.bg/archive2018/archive/documents/1424680169.pdf>

Summary of the Partnership Agreement for Bulgaria, 2014-2020, European Commission, Brussels, August 2014, dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/partnership-agreement-bulgaria-summary-aug2014_en.pdf>

Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Brussels, 17.12.2019, SWD(2019) 445 final, dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/asr2019/esif_asr2019_swd_en.pdf>

**Strony internetowe**

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries>

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/>BG

[https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#](https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview)

<https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/member-states/>

<https://www.nsi.bg/en/content/6439/total-economic-activity-groupings-kind-ownership-gender>

Rumunia

Lista proiectelor contractate - POAT 2014-2020.

Programul Operațional Capacitate Administrativă (ang. Administrative Capacity) (2014RO05SFOP001), wersja 1.2, dostępny na stronie: <http://www.fonduriadministratie.ro/wp-content/uploads/2015/01/POCA_2014-2020_ian_2015.pdf>; opis programu w j. ang. dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en>.

Programul Operațional Capital Uman (ang. Human Capital) (2014RO05M9OP001), dostępny na stronie: <https://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/CU/POCU-2014/2018/20.07/Metodologia_de_evaluare_POCU_18_iulie_2018.pdf>; opis programu w j. ang. dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=en>.

Programul Operațional Competitivitate (ang. The Competitiveness Operational Programme) (2014RO16RFOP001) wersja 2.0, dostępny na stronie: <https://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/COMPETITIVITATE/POC/POC.docx>; opis program w j. ang. dostępny na stronie <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/romania/2014ro16rfop001>.

Programul Operational Infrastructura Mare (ang. The Large Infrastructure Operational Programme) (2014RO16M1OP001), wersja 4,0, dostępny na stronie <https://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/INFRASTRUCTURA/POIM/2019/09.01/POIM_2014_2020_Decembrie_2018.pdf>; opis programu w j. ang. dostępny na stronie <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/romania/2014ro16m1op001>.

Programul Operațional Regional (ang. The Regional Operational Programme) (2014RO16RFOP002) wersja 2.1, dostępny na stronie: <https://www.fonduri-ue.ro/images/files/programe/DEZV_REG/POR_2014/POR.docx>; opis programu w j. ang. dostępny na stronie <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/romania/2014ro16rfop002>.

Umowa partnerstwa: Strategia Pentru Consolidarea Administrației Publice 2014 – 2020, marzec 2014, dostępna na stronie: <http://www.dpfbl.mdrap.ro/documents/strategia_administratiei_publice/Strategia_pentru_consolidarea_administratiei_publice_2014-2020.pdf>.

Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2014 i 2019 r., dostępny na stronie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014H0729(21)&from=PL>

**Strony internetowe**

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries>

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/RO>

[https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#](https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview)

<https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/>

<https://www.fonduri-ue.ro/po>

<http://www.mdrap.ro/>

1. Na podstawie przepisów ustawy (nr 2014-58) z dnia 27 stycznia 2014 o modernizacji publicznych działań terytorialnych i utworzeniu metropolii. [↑](#footnote-ref-1)
2. Trybunał Obrachunkowy, Regionalne i Terytorialne Izby Obrachunkowe, *Bilan du Transfert aux Régions de la Gestion des Fonds Européens Structurels et d’Investissement*, kwiecień 2019,dostępny na stronie: <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-05/20190522-fonds-europeens-structurels-et-d-investissement.pdf>, s. 26-27. [↑](#footnote-ref-2)
3. fr*. Programme Opérationnel National du FSE pour l’Emploi et l’Inclusion Métropole*), dostępny na stronie: <http://www.fse.gouv.fr/sites/default/files/widget/document/programme_operationnel_national_pour_lemploi_et_linclusion_2014-2020.pdf>, [↑](#footnote-ref-3)
4. fr. *Programme Opérationnel National pour la Mise en Œuvre de l’Initiative pour l’Emploi des Jeunes en Metropole et Outre-Mer*), wersja z dnia 3 września 2018 r. (po zmianach), dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2014-2020/france/2014fr05m9op001>; [↑](#footnote-ref-4)
5. fr. *Programme Opérationnel National d'Assistance Technique Interfonds Europ'Act 2014-2020*), dostępny na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/europ-act> [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://www.senat.fr/rap/r18-745/r18-7454.html>. [↑](#footnote-ref-6)
7. [https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#](https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview) [↑](#footnote-ref-7)
8. Dane na dzień 30 września 2019 r. [↑](#footnote-ref-8)
9. Na podstawie zapisów krajowego programu pomocy technicznej, regionalnych i międzyregionalnych programów operacyjnych finansowanych z EFRR / EFS. Kwota nie obejmuje krajowych programów współfinansowanych z EFS ze względu na brak danych. [↑](#footnote-ref-9)
10. *Strategie de Communication du Programme Europ’act 2014-2020*, przyjęta przez Komitet Monitorujący PO PT w dniu 15 lipca 2015 r. [↑](#footnote-ref-10)
11. Przede wszystkim dotyczy to zasobów Komisariatu Generalnego Równości Terytorialnej (fr. CGET) – jako urzędu odpowiedzialnego za koordynację funduszy unijnych i obsługującego IZ PO PT, ale również wsparcia dla instytucji pełniących funkcje międzyfunduszowe, tj. Międzyministerialna Komisja Koordynacji Kontroli (fr. La Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (CICC)) - instytucja audytowa dla wszystkich programów EFSI. [↑](#footnote-ref-11)
12. Linia demarkacyjna została opracowana przez Międzyfunduszową Grupę ds. Pomocy Technicznej i stanowi załącznik do Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna „Europ’Act 2014-2020” (grupa obejmuje instytucje odpowiedzialne za programy krajowe (EFRRR/EFS/EFRROW, EFMR), jak i regionalne/międzyregionalne). [↑](#footnote-ref-12)
13. *Le guide de procedures du programme*, dostępny na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/le_guide_des_procedures_du_programme.pdf>. [↑](#footnote-ref-13)
14. Program Operacyjny Pomoc Techniczna „Europ’Act 2014-2020” (fr. *Programme Opérationnel National d'Assistance Technique Interfonds Europ'Act 2014-2020*), dostępny na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/europ-act>, s. 98-99. [↑](#footnote-ref-14)
15. fr. L'Agence nationale de la cohésion des territoires. Do 1 stycznia 2020 r. - Komisariat Generalny Równości Terytorialnej (fr. CGET - le Commissariat général à l'égalité des territoires), do 2014 r. DATAR - Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. [↑](#footnote-ref-15)
16. Liste des opérations programmées FEDER-FSE-IEJ pour mise en ligne sur Europe en France\_2019/07/09.xlsx, dostępna na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/liste-des-operations-feder-fse-iej-2014-2020>. [↑](#footnote-ref-16)
17. Busch F., Dennevault C., Gualbert N., *Les rémunérations dans la fonction publique*, edycja 2018, raport dostępny na stronie: <https://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2017/Titre2_Les_remunerations_dans_la_fonction_publique.pdf>. s. 165.

    <https://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2017/Titre2_Les_remunerations_dans_la_fonction_publique.pdf>. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ibid. s. 167. W przywołanym raporcie porównano średnie wynagrodzenie sektora publicznego z 2016 r. do średniego wynagrodzenia w sektorze prywatnym w 2015 r. (ze względu na brak danych za 2016 r. dot. sektora prywatnego). [↑](#footnote-ref-18)
19. Trybunał Obrachunkowy, Regionalne i Terytorialne Izby Obrachunkowe, *Bilan..*, s. 9-10. [↑](#footnote-ref-19)
20. Art. 80 i kolejne artykuły ustawy (nr 2014-58) z dnia 27 stycznia 2014 r. o modernizacji publicznych działań terytorialnych i utworzeniu metropolii oraz przepisy wykonawcze w postaci dekretów z dnia 14 października 2014 r. (nr 2014-1188) i dekret z dnia 29 czerwca 2015 r. (nr 2015-783). [↑](#footnote-ref-20)
21. Jeśli ich pensja współfinansowana była z PT w okresie 2007-2014, to transfer obejmował również środki PT. [↑](#footnote-ref-21)
22. DATAR, *Okólnik z dnia 16 grudnia 2013 r. dotyczący zarządzania programami europejskimi 2014-2020 – transfer personelu*, za: Trybunał Obrachunkowy, Regionalne i Terytorialne Izby Obrachunkowe, *Bilan..*, s. 31. [↑](#footnote-ref-22)
23. Ten system transferu był krytykowany za jego sztywność (brak dopasowania do warunków regionalnych). [↑](#footnote-ref-23)
24. Za: Trybunał Obrachunkowy, Regionalne i Terytorialne Izby Obrachunkowe, *Bilan..*, s. 84. [↑](#footnote-ref-24)
25. Programy krajowe przewidują tylko możliwość uznania tego typu kosztów za kwalifikowalne bez wskazywania konkretnej liczby etatów objętych PT. [↑](#footnote-ref-25)
26. Sumę etatów obliczono na podstawie zapotrzebowania na etaty wg zapisów regionalnych i międzyregionalnych programów operacyjnych. Poprzez obliczenie średniej alokacji przypadającej na osobę (wkład UE) i jej odniesienie do całej alokacji dla Francji (wkład UE) uzyskano szacunkową liczbę etatów we francuskiej administracji funduszowej. Ze względu na to, że są to wyniki własnych obliczeń, należy tę liczbę traktować z ostrożnością. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ibid. s. 85. [↑](#footnote-ref-27)
28. Umowa Partnerstwa 2014-2020 dla Francji (2014 FR 16M8PA001), wersja czwarta z dnia 16 października 2019 r., dostępna na stronie: [https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/reglementation-accord-de-partenariat-2014-2020](https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/reglementation-accord-de-partenariat-2014-2020%20), (dostęp: 2.01.2020). [↑](#footnote-ref-28)
29. *Rapport d’Avancement de l’Accord de Partenariat 2017*, przyjęty przez KE 17 maja 2018 r., s. 42, dostępny na stronie: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/rapport-davancement-de-laccord-de-partenariat>. [↑](#footnote-ref-29)
30. *Rapport d’Avancement de l’Accord de Partenariat 2017*, (…), s. 44. [↑](#footnote-ref-30)
31. Przy założeniu średniego zatrudnienia na poziomie 3250 etatów. [↑](#footnote-ref-31)
32. Przy uwzględnieniu całego zatrudnienia w administracji funduszowej (włączając w to instytucje koordynujące i kluczowe). Biorąc pod uwagę tylko struktury zarzadzania i wdrażania PO alokacja per capita wynosi 7,16 mln euro. Na podstawie: Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, *Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności*, (stan na 30 czerwca 2019 r.) [↑](#footnote-ref-32)
33. ESF *Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali* 2014-2020. [↑](#footnote-ref-33)
34. *Operativni program Konkurentnost i kohezija* 2014-2020. [↑](#footnote-ref-34)
35. Chorwacja przystąpiła do UE 1 lipca 2013 r., w związku z czym przez sześć miesięcy objęta była budżetem 2007-2013. W praktyce oznaczało to konieczność zarządzania trzema perspektywami jednocześnie (przedakcesyjną, 2007-2013 i przygotowaniami do okresu 2014-2020), co stanowiło olbrzymie obciążenie dla administracji chorwackiej. [↑](#footnote-ref-35)
36. Puljiz J., Maleković S., Keser I. (2019) *Cohesion Policy in Croatia: What Have We Accomplished so Far?.* In: Petak Z., Kotarski K. (eds) *Policy-Making at the European Periphery. New Perspectives on South-East Europe*. Palgrave Macmillan, Cham. [↑](#footnote-ref-36)
37. Układ instytucjonalny określony jest w Rozporządzeniu w sprawie organów w systemach zarządzania i kontroli na potrzeby korzystania z Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, w odniesieniu do celu Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia <https://strukturnifondovi.hr/vazni-dokumenti-operativni-program-konkurentnost-i-kohezija/>. [↑](#footnote-ref-37)
38. European Commission (2018), *Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia,* Luksemburg, 2018. [↑](#footnote-ref-38)
39. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HR>, stan na 30.09.2019. [↑](#footnote-ref-39)
40. [https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#](https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview) [↑](#footnote-ref-40)
41. Roczny raport z wdrażania Programu Operacyjnego Konkurencyjność i Spójność za 2018 r. [↑](#footnote-ref-41)
42. Ecorys, *Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK,* Zagreb, 2019, <http://files.evaluationhelpdesk.eu/HRE9.pdf>. [↑](#footnote-ref-42)
43. <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/member-states/>. [↑](#footnote-ref-43)
44. *Evaluacijski plan Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.*, prosinac 2019., Zagreb <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/Evaluacijski_plan_2014-2020_izmjene_2019.pdf>. [↑](#footnote-ref-44)
45. *Plan vrednovanja Operativnog Programa Konkurentnost I Kohezija 2014.-2020,* studeni 2017, Zagreb. <https://strukturnifondovi.hr/vrednovanja/>. [↑](#footnote-ref-45)
46. <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/op-konkurentnost-i-kohezija/>. [↑](#footnote-ref-46)
47. <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/>. [↑](#footnote-ref-47)
48. Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014 - 2020. [↑](#footnote-ref-48)
49. *ESF Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014-2020*. [↑](#footnote-ref-49)
50. Roczny raport z wdrażania Programu Operacyjnego Konkurencyjność i Spójność za 2018 r. [↑](#footnote-ref-50)
51. Roczny raport z wdrażania Programu Operacyjnego Konkurencyjność i Spójność za 2018 r. [↑](#footnote-ref-51)
52. <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/oecd_good_governance_en.pdf>. [↑](#footnote-ref-52)
53. Raport roczny z wdrażania Programu Operacyjnego Efektywne Zasoby Ludzkie za 2018 r. [↑](#footnote-ref-53)
54. Puljiz J., Maleković S., Keser I. (2019) *Cohesion Policy in Croatia: What Have We Accomplished so Far?* In: Petak Z., Kotarski K. (eds) *Policy-Making at the European Periphery. New Perspectives on South-East Europ*e. Palgrave Macmillan, Cham [↑](#footnote-ref-54)
55. Dane na dzień 30 września 2019 r. [↑](#footnote-ref-55)
56. [https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#](https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview) [↑](#footnote-ref-56)
57. Dane na podstawie sprawozdania kwartalnego z realizacji Umowy partnerstwa za III kwartał 2019 r. (<https://www.dotaceeu.cz/getmedia/25159845-c704-4b82-ad8b-8053085d27ea/Ctvrtletni-zprava-o-implementaci-DoP-2014-2020_1.pdf.aspx?ext=.pdf>) [↑](#footnote-ref-57)
58. Średnie wynagrodzenie w administracji publicznej (centralnej); dane wg: David Špaček & Juraj Nemec, *Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic¸* Komisja Europejska 2018, s. 199, (według średniego kursu NBP z dnia 31.01.2020). [↑](#footnote-ref-58)
59. Liczba ewaluacji opublikowanych od 2015 roku według ewaluacyjnego helpdesku KE dla polityki spójności UE. Źródło: Komisja Europejska, *Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes*, Bruksela 2019, dokument dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/asr2019/esif_asr2019_swd_en.pdf>. Na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/member-states/> dostępnych jest 33 ewaluacji realizowanych w Czechach w okresie 2014-2020. [↑](#footnote-ref-59)
60. Dane na podstawie analizy zapisów wszystkich programów operacyjnych w Czechach w okresie 2014-2020. [↑](#footnote-ref-60)
61. Dane na podstawie zapisów programów operacyjnych i alokacji (wkład unijny) na osie priorytetowe poświęcone pomocy technicznej. [↑](#footnote-ref-61)
62. Dotyczy to kosztów związanych z rozwiązywaniem konkretnych problemów w drodze projektowej. Koszty dot. funkcjonowania tych organizacji i ich personelu są wykluczone. [↑](#footnote-ref-62)
63. HaskoningDHV, *Evaluation of absorption capacity of OPTA - executive summary*, MRR kwiecień 2018, s. 6. [↑](#footnote-ref-63)
64. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Metodický pokyn k rozvoji lidských zdrojů v programovém období 2014-2020 a v programovém období 2007-2013*, (wersja 3), wersja 3 z 2018 r. weszła w życie 1 lutego 2019. [↑](#footnote-ref-64)
65. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Informace o zajištění administrativní kapacity implementační struktury Dohody o partnerství a Národního strategického referenčního rámce za rok 2018, Praga 2019. [↑](#footnote-ref-65)
66. Najniższe w krajach OECD, stopa bezrobocia na poziomie 2,2% w 4 kwartale 2019 r. Wg https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm. [↑](#footnote-ref-66)
67. Ernst & Young, *Evaluace indikátorové soustavy a jednotlivých definovaných cílů OPTP*, 2019, s.74 [↑](#footnote-ref-67)
68. Institut evaluací a sociálních analýz (INESAN), *Evaluace systému vzděl*á*v*á*ní zaměstnanců realizujících n*á*rodní strategický referenční r*á*mec v programovém období 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2015. [↑](#footnote-ref-68)
69. W okresie tym zorganizowano 622 kursów, w których uczestniczyło 8982 osób. 80% z badanych uczestników szkoleń pozytywnie oceniało ich użyteczność w pracy, 60% z badanych pozytywnie ocenia wpływ szkoleń na efektywność swojej pracy. Za: Ibid. s. 9. [↑](#footnote-ref-69)
70. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Informace o zajištění (…)*, s.29. [↑](#footnote-ref-70)
71. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Metodický pokyn k rozvoji (…)*. [↑](#footnote-ref-71)
72. Zakres badania obejmuje:poziom zadowolenia z warunków pracy (pomieszczenia, wyposażenie techniczne, systemów IT), dostęp do danych i informacji niezbędnych do wykonywania obowiązków służbowych,przydatność i zrozumienie instrukcji i zasad wdrażania programu,współpracę między instytucjami i z partnerami społecznymi, system szkoleń, system wynagrodzeń. [↑](#footnote-ref-72)
73. *Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic;* David Špaček & Juraj Nemec Masaryk University, Faculty of Economics and Administration, kwiecień 2018 r., Raport Komisji Europejskiej, (VC/2016/0492), dostępny na stronie: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19944&langId=sl>. [↑](#footnote-ref-73)
74. Institut evaluací a sociálních analýz (INESAN), *Stanovení metodologie zjišťování hodnot vybraných indikátorů výsledků pro OPTP 2014 – 2020 a zjištění výchozích hodnot v roce 2014*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2014. [↑](#footnote-ref-74)
75. Zbyt skomplikowane, niezrozumiałe, mało precyzyjne zasady regulujące system realizacji polityki spójności UE, bardziej restrykcyjne zasady niż wynikałoby to z przepisów UE, przepisy prawa czeskiego negatywnie wpływające na środowisko pracy. [↑](#footnote-ref-75)
76. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Informace o zajištění (…)*, s. 5. [↑](#footnote-ref-76)
77. Ibid. [↑](#footnote-ref-77)
78. Dotyczy wyłącznie alokacji z EFS, EFRR, YEI i Funduszu Spójności, bez wkładu własnego.. Źródło: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries> [↑](#footnote-ref-78)
79. Procent obliczony dla łącznie dla funduszy EFS, EFRR, FS, YEI wraz z wkładem krajowym. [↑](#footnote-ref-79)
80. https://ec.europa.eu/regional\_policy/en/policy/evaluations/member-states/ [↑](#footnote-ref-80)
81. W perspektywie 2007-2013 funkcjonowało aż siedem programów regionalnych (w porównaniu z dwoma wdrażanymi obecnie). [↑](#footnote-ref-81)
82. <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_17/SR_ABSORPTION_EN.pdf>, str. 29, tabela 1 [↑](#footnote-ref-82)
83. Obciążeniem dla państwa członkowskiego decydującego się na taki manewr jest konieczność zapewnienia finasowania wycofanego projektu bezpośrednio z budżetu krajowego (umowa z beneficjentem została bowiem podpisana). Dodatkowo wybór i podpisanie umów o dofinansowanie dla kilkunastu procent więcej projektów również stanowi dodatkowe wyzwanie dla administracji danego kraju. Zastosowanie mechanizmu „nadkontraktacji” uniemożliwia w praktyce dokonanie porównań pomiędzy badanymi państwami przy pomocy wskaźnika poziomu nieprawidłowości, który był brany pod uwagę jako dobry miernik skuteczności działania administracji publicznej zajmującej się wdrażaniem funduszy UE. [↑](#footnote-ref-83)
84. W doniesieniach medialnych dosyć często pojawia się kwestia problemów z prawidłowością wydatkowania środków na Węgrzech przykładowo dwa doniesienia REUTERS: <https://www.reuters.com/article/us-eu-hungary-budget/eu-funds-worth-18-billion-at-risk-for-hungary-due-to-irregularities-report-idUSKCN1M521H> lub <https://www.reuters.com/article/us-eu-hungary-penalty/hungary-accepts-big-penalty-for-mismanaging-eu-funds-idUSKBN1XM23I> [↑](#footnote-ref-84)
85. W tym względzie warto zaznaczyć, że w rozmowie z jednym z rozmówców padła interesująca uwaga. Przed powstaniem NDA system był bowiem bardzo rozczłonkowany i mało elastyczny na wyzwania wdrażania funduszy UE. Stąd wprowadzenie istotnej zmiany o utworzeniu NDA w 2006 roku. Patrząc zatem w dłuższym okresie system na Węgrzech z perspektywy na perspektywę zmieniało się wszystko. Jak zauważył rozmówca być może przydałoby się podejście „więcej ewolucji a mniej rewolucji” umożliwiając większe uczenie się systemu, a nie ciągłe jego radykalne reformowanie. [↑](#footnote-ref-85)
86. Należy mieć tu na względzie, że nieco inna może być perspektywa całego systemu (patrz np. studium przypadku Rumunii, czy doświadczenia Polski). Zewnętrzne źródło finansowania wynagrodzeń daje zabezpieczenie przed zmianami czysto politycznymi, brakiem środków budżetowych w okresie spowolnienia lub kryzysu gospodarczego, modyfikacjami w działaniu i odpowiedzialności poszczególnych resortów. Zapewnienie stałego źródła finansowania wynagrodzeń do pewnego stopnia przeciwdziała tym utrudnieniom i zwiększa stabilność działania systemu. [↑](#footnote-ref-86)
87. ZALECENIE RADY w sprawie krajowego programu reform Włoch z 2011 r., Bruksela, 7.6.2011, SEK(2011) 810, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011SC0810> [↑](#footnote-ref-87)
88. Tu i dalej w akapicie:

    ZALECENIE RADY w sprawie krajowego programu reform Włoch z 2012 r., Bruksela, 29.5.2013, COM(2013) 362 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0362> [↑](#footnote-ref-88)
89. Position of the Commission Services' on the development of Partnership Agreement and programmes in ITALY for the period 2014-2020, Ref. Ares(2012)1326063 - 09/11/201, <https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/what/future/pdf/partnership/it_position_paper.pdf> [↑](#footnote-ref-89)
90. Good Governance for Cohesion Policy, Administrative capacity building, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2018 [↑](#footnote-ref-90)
91. Delivery system, FINAL REPORT, WORK PACKAGE 12, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF), KPMG&Prognos, sierpień 2016, str. 148. [↑](#footnote-ref-91)
92. EU Funds in Central and Eastern Europe Progress summaries 2014–2016, KPMG in Bulgaria, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/bg/pdf/KPMG-EU-Funds-2014-2016.pdf> [↑](#footnote-ref-92)
93. Ibid. [↑](#footnote-ref-93)
94. Tu i cały akapit:

    Ex-post 2007-2013, WP1: Synthesis report. Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), Task 3, Country Report, Bulgaria, September 2016. [↑](#footnote-ref-94)
95. Summary of the Partnership Agreement for Bulgaria, 2014-2020, European Commission, Brussels, August 2014. [↑](#footnote-ref-95)
96. Observations on the Partnership Agreement with Bulgaria, European Commission, (2014) 1859226 - 06/06/2014. [↑](#footnote-ref-96)
97. Ibid. [↑](#footnote-ref-97)
98. OPERATIONAL PROGRAMME “Good Governance” 2014—2020, Final version, 29 December 2014. [↑](#footnote-ref-98)
99. Evaluation of the implementation of the Operational Program Good Governance in the period 2015-2017 and studies supporting the planning and data collection for the remaining evaluations after 2017, included in the Evaluation Plan, Summary. [↑](#footnote-ref-99)
100. EU Funds in Central and Eastern Europe, Progress summaries 2014–2016, KPMG in Bulgaria, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/bg/pdf/KPMG-EU-Funds-2014-2016.pdf> [↑](#footnote-ref-100)
101. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries> obejmuje środki (FS, EFS, EFRR i YEI) oraz Ewaluacje realizowane w Rumunii w latach 2015-2019. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes, Brussels, 17.12.2019, SWD(2019) 445 final [↑](#footnote-ref-101)
102. Procent obliczony dla łącznie dla funduszy EFS, EFRR, FS, YEI wraz z wkładem krajowym. Rumunia zdecydowały się na zastosowanie stosunkowo wysokiej nadkontraktacji. [↑](#footnote-ref-102)
103. https://ec.europa.eu/regional\_policy/en/policy/evaluations/member-states/ [↑](#footnote-ref-103)
104. Procent odnosi się do ogół środków w programie, w którym zdecydowano się na nadkontraktację (często praktykowany mechanizm, który pozwala na zwiększenie szansy na wykorzystanie pełnej alokacji środków UE) [↑](#footnote-ref-104)
105. Są to wszystkie stanowiska – brak jest danych mierzonych ekwiwalentem pełnego etatu [↑](#footnote-ref-105)
106. Dane dotyczą przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w miesiącu grudniu w Ministerstwie Funduszy Europejskiej. Z uzyskanych informacji wynika, że wysokość wynagrodzenia na analogicznych stanowiskach w innych resortach zajmujących się wdrażaniem funduszy UE powinna być zbliżona do tej wysokości. [↑](#footnote-ref-106)
107. Należy tu jednak zwrócić uwagę na niższy niż w większości krajów poziom realizacji wydatków w obecnej perspektywie finansowej [↑](#footnote-ref-107)
108. Dotyczy wyłącznie alokacji z EFS, EFRR, YEI i Funduszu Spójności, bez wkładu własnego. Źródło: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries> [↑](#footnote-ref-108)
109. Procent obliczony w stosunku do całej alokacji EFS, EFRR, YEI i Funduszu Spójności oraz korespondującego wkładu krajowego. Dane wg stanu na dzień 30 września 2019r. Źródło: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries> [↑](#footnote-ref-109)
110. Procent obliczony w stosunku do całej alokacji EFS, EFRR, YEI i Funduszu Spójności oraz korespondującego wkładu krajowego. Dane wg stanu na dzień 30 września 2019r. Źródło: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries> [↑](#footnote-ref-110)
111. Niestety z poziomu wszystkich analizowanych krajów nie udało się danych o poziomie realizacji kamieni milowych w programach operacyjnych [↑](#footnote-ref-111)
112. Jak świadczą doniesienia medialne, kwestia nieprawidłowości w realizacji projektów UE stanowi istotny problem na Węgrzech. [↑](#footnote-ref-112)
113. Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Brussels, 17.12.2019, SWD(2019) 445 final [↑](#footnote-ref-113)
114. <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/member-states/> [↑](#footnote-ref-114)
115. <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/asr2019/esif_asr2019_swd_en.pdf> [↑](#footnote-ref-115)
116. Liczba ewaluacji opublikowanych od 2015 roku według ewaluacyjnego helpdesku KE dla polityki spójności UE. Źródło: Komisja Europejska, *Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes*, Bruksela 2019, dokument dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/asr2019/esif_asr2019_swd_en.pdf>. Na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/member-states/> dostępnych jest 56 ewaluacji realizowane we Francji w okresie 2014-2020. [↑](#footnote-ref-116)
117. Ewaluacje realizowane w Rumunii w latach 2015-2019. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes, Brussels, 17.12.2019, SWD(2019) 445 final [↑](#footnote-ref-117)
118. Ewaluacje realizowane na Węgrzech w latach 2015-2019. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes, Brussels, 17.12.2019, SWD(2019) 445 final [↑](#footnote-ref-118)
119. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Synthesis of the findings of the evaluations of European Structural and Investment Funds Programmes, Brussels, 17.12.2019, SWD(2019) 445 final [↑](#footnote-ref-119)
120. Dotyczy tylko CC OP. [↑](#footnote-ref-120)
121. W sieci tematycznej dot. wyników, ewaluacji i monitoringu zrzeszonych jest 220 pracowników IZ krajowych i regionalnych programów. [↑](#footnote-ref-121)
122. Dotyczy CC OP i Instytucji Koordynującej Umowę Partnerstwa [↑](#footnote-ref-122)
123. Dane nie obejmują Regionalnego Programu Operacyjnego, PO Potencjał Administracji i programów transgranicznych. [↑](#footnote-ref-123)
124. ale nie wszystkie PO je mają [↑](#footnote-ref-124)
125. Częściowo finansowane z środków UE częściowo z krajowych [↑](#footnote-ref-125)
126. Częściowo finansowane z środków UE częściowo z krajowych [↑](#footnote-ref-126)
127. Choć wsparcie takie nie jest *explicite* przewidziane w programach, to istnieje możliwość rozszerzenia katalogu beneficjentów, jeśli pojawi się taka potrzeba. [↑](#footnote-ref-127)
128. Jeżeli nie określono inaczej to są to dane Eurostat dot. roku 2014. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/> [↑](#footnote-ref-128)
129. Dane (średnie wynagrodzenie roczne w 2018 r.) bułgarskiego National Statistics Institute - <https://www.nsi.bg/en/content/6439/total-economic-activity-groupings-kind-ownership-gender>

     Przeliczone wg średniego kursu euro do lewa bułgarskiego w 2018 r. (1,956) - <https://www.exchangerates.org.uk/EUR-BGN-spot-exchange-rates-history-2018.html>

     Analizując te dane należy mieć na uwadze, że:

     średnie wynagrodzenie w Bułgarii w 2018 r. wynosiło 586 euro;

     przykładowo w 2014 r. Bułgaria była krajem o najniższej wartości średniej płacy za godzinę - <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Earnings_statistics> [↑](#footnote-ref-129)
130. Średnie wynagrodzenie w administracji publicznej (centralnej); dane wg: David Špaček & Juraj Nemec, *Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic¸* Komisja Europejska 2018. [↑](#footnote-ref-130)
131. dane Eurostat dot. roku 2014. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/> .Według zestawień z 2018 roku pt.”Les rémunérations dans la fonction publique“ średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze publicznym we Francji wynosiło w 2016 roku 2 714 euro (3 058 euro w administracji rządowej, 2 303 w administracji terytorialnej i 2 736 euro w administracji sektora zdrowia). Raport dostępny na stronie:

     <https://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2017/Titre2_Les_remunerations_dans_la_fonction_publique.pdf>. [↑](#footnote-ref-131)
132. Italian National Institute of Statistic, Wages according to collective labour agreements in Public administration, <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=36728&lang=en> [↑](#footnote-ref-132)
133. Wynagrodzenie w sektorze publicznym we Francji jest regulowane wewnętrznymi przepisami i nie jest zależne od tematyki, jaką zajmują się urzędnicy. Stąd nie powinno być znaczących różnic w wynagrodzeniu administracji funduszowej i niefunduszowej. Ponieważ programy europejskie są wdrażane przede wszystkim przez administrację regionalną, można założyć, że średnie wynagrodzenie w administracji funduszowej będzie bliższe średniej dla administracji regionalnej – tj. 2 303 euro (dane za 2016 r.). [↑](#footnote-ref-133)
134. wyższe niż na porównywalnych stanowiskach w administracji krajowej [↑](#footnote-ref-134)
135. Wyższe niż w administracji nie zajmującej się funduszami. Podwyższone dzięki wysokim premiom [↑](#footnote-ref-135)
136. W ramach badania nie udało się pozyskać danych nt. liczby etatów zaangażowanych we wdrażanie EFSI. Liczbę podaną w tabeli oszacowano na podstawie danych z OP GG dotyczących liczby pracowników zaangażowanych w perspektywie 2007-2013 (1 647). Ze względu na nacisk na ograniczanie liczby i wartości nieprawidłowości założono wzrost liczebności kadry wdrażającej EFSI o ok. 20%. [↑](#footnote-ref-136)
137. W tym: 1090 w CC OP oraz 480 w EHR OP. [↑](#footnote-ref-137)
138. Dane za 2018 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Informace o zajištění (…). [↑](#footnote-ref-138)
139. Sumę etatów obliczono na podstawie zapotrzebowania na etaty wg zapisów regionalnych i międzyregionalnych programów operacyjnych. Poprzez obliczenie średniej alokacji przypadającej na osobę (wkład UE) i jej odniesienie do całej alokacji dla Francji (wkład UE) uzyskano szacunkową liczbę etatów we francuskiej administracji funduszowej. Ze względu na to, że są to wyniki własnych obliczeń, należy tę liczbę traktować z ostrożnością. [↑](#footnote-ref-139)
140. Są to wszystkie stanowiska – brak jest danych mierzonych ekwiwalentem pełnego etatu [↑](#footnote-ref-140)
141. W ramach badania nie udało się pozyskać danych nt. liczby etatów zaangażowanych we wdrażanie EFSI. Trudno je również oszacować – Włochy były jednym z krajów, dla których nie udało się pozyskać danych nt. liczby etatów zaangażowanych we wdrażanie EFSI również w badaniu na zlecenie KE, tj. *Co-Financing Salaries, Bonuses, Top-Ups From Structural Funds During the 2007-2013 Period. Final Report*, infografika dostępna na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2014/co-financing-salaries-bonuses-top-ups-from-structural-funds-during-the-2007-2013-period>. Jednocześnie w tym samym raporcie autorzy oszacowali średnią roczną liczbę etatów zaangażowanych w zarządzanie EFRR i FS w programie na 22. Tę liczbę powiększono o 30% przyjmując, że w programach EFS liczba etatów jest wyższa i pomnożono prze liczbę 51 programów wdrażanych w obecnej perspektywie. Raport dostępny na stronie: <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/financing_salaries/financing_salaries_study.pdf> [↑](#footnote-ref-141)
142. Dane podane są w ekwiwalencie pełnego czasu pracy (fr. ETP - l'équivalent temps plein) Są to szacunkowe dane, oparte na założeniu, że 50% etatów wdrażających FE jest współfinansowane z PT. [↑](#footnote-ref-142)
143. W przypadku Węgier niepokoić mogą natomiast ostatnie sygnały medialne dotyczące skali identyfikowanych problemów z właściwą realizacją projektów UE. Nie jest to jednak bezpośrednio powiązane ze źródłem finansowania wynagrodzeń urzędników publicznych. [↑](#footnote-ref-143)
144. Miejmy na uwadze, że miał ułatwione w tym względzie zadanie, dzięki rekordowo dobrej koniunkturze gospodarczej w tym kraju w ostatnich latach. [↑](#footnote-ref-144)