

RAPORT KOŃCOWY

BADANIA EWALUACYJNEGO PT.

„Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013”

Zamawiający:

Krajowa Jednostka Oceny
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Wykonawca:

EGO – Evaluation for Government Organizations S.C.



Redaktorzy: Bartosz Ledzion, dr Karol Olejniczak
Zespół autorski: Anna Borowczak, prof. Tomasz Grosse, Małgorzata Brennek,
dr. hab. Marek Kozak,
Tomasz Kupiec, dr Paweł Kościelecki, Katarzyna Seferyńska, Paweł Śliwowski,
dr Anna Domaradzka-Widła, Łukasz Widła -Domaradzki

Warszawa, 2013 r.

Wyrażone w publikacji opinie są poglądami jej autorów. Treści prezentowane w niniejszej publikacji nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.



**NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI**
dla rozwoju Polski



MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY
I ROZWOJU

**UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO**



SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	5
Streszczenie.....	7
Cel badania	7
Przedmiot badania.....	7
Metodyka.....	8
Wyniki.....	8
1.1 Wyzwania	12
2 Wprowadzenie	14
2.1 Cel badania i hipotezy badawcze.....	14
2.2 System Polityki Spójności – podstawowe definicje.....	15
2.3 Metodyka Badania	20
3 Otoczenie systemu.....	22
3.1 Relacje z otoczeniem europejskim.....	22
3.2 Wpływ otoczenia krajowego na System Polityki Spójności.....	27
3.3 Efekt rozlewania się praktyk systemu.....	33
3.4 Zasady Horyzontalne	44
4 Zasoby systemu - kadry, struktury, finanse.....	68
4.1 Definicje zasobów	68
4.2 Ewolucja zasobów	69
4.3 Ocena zasobów	104
4.4 Wyjaśnienie przyczyn stanu zasobów	110
5 Funkcja strategiczna systemu	112
5.1 Definicja funkcji strategicznej	112
5.2 Ewolucja funkcji strategicznej.....	114
5.3 Ocena działania funkcji strategicznej	118
5.4 Wyjaśnienie przyczyn stanu rzeczy.....	145
6 Funkcja wdrożeniowo - absorpcyjna systemu.....	149

6.1	Definicja funkcji wdrożeniowo-absorpcyjnej	149
6.2	Ewolucja funkcji wdrożeniowej	152
6.3	Ocena działania funkcji wdrożeniowej	183
6.4	Wyjaśnienie przyczyn stanu rzeczy	204
7	Funkcja refleksyjna systemu.....	221
7.1	Definicja funkcji refleksyjnej	221
7.2	Ewolucja funkcji refleksyjnej.....	223
7.3	Ocena działania funkcji refleksyjnej.....	244
7.4	Wyjaśnienie przyczyn stanu rzeczy	253
8	Bibliografia i Źródła danych zastanych	257
	SPIS RYCIN.....	267

WYKAZ SKRÓTÓW

Analiza SWOT	Analiza silnych (strengths) i słabych (weaknesses) stron oraz szans (opportunities) i zagrożeń (threats)
CATI	Wywiad telefoniczny ze wspomaganiami komputerowym (ang. Computer Assisted Telephone Interviewing)
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EPRC	The European Policies Research Centre – University of Strathclyde
FE	Fundusze Europejskie
FGI	Zogniskowany wywiad grupowy (ang. Focus Group Interview)
GSE	Grupa Sterująca Ewaluacją
IDI	Indywidualny wywiad pogłębiony (ang. Individual In-Depth Interview)
IK	Instytucja Koordynująca
IP	Instytucja Pośrednicząca
IP II	Instytucja Pośrednicząca II stopnia (Instytucja Wdrażająca)
IA	Instytucja Audytowa
IC	Instytucja Certyfikująca
IPOC	Instytucja Pośrednicząca w Certyfikacji
IW	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja Zarządzająca
KM	Komitet Monitorujący
KSU	Krajowy System Usług
MJWPU	Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych
MLG	Multi Level Governance
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
NGO	Organizacja pozarządowa (ang. Non-Government Organization)
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
NSS	Narodowa Strategia Spójności
NSRO	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
OFOP	Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych

PIFE	Punkty Informacyjne Funduszy Europejskich
PK	Plan Komunikacji
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO IiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PO	Program Operacyjny
PO PT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PO RPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
PPSG	Przedstawiciele Partnerów Społeczno-Gospodarczych
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
RO EFS	Regionalny Ośrodek EFS
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SOPZ	Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy

STRESZCZENIE

CEL BADANIA

Prezentowane badanie miało trzy cele: (1) ocenę systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-13, (2) wyjaśnienie przyczyn zaobserwowanego stanu rzeczy oraz (3) przedstawienie wniosków i rekomendacji pod kątem udoskonaleń systemu w nowym okresie budżetowym 2014+.

Każda ocena wymaga punktu odniesienia. W tym raporcie główną perspektywą oceny jest porównanie badanego okresu (2007-13) z poprzednim okresem programowania (2004-06). W niektórych przypadkach zastosowano również porównania z administracją krajową (niefunduszwą), innymi krajami a także z rozwiązaniami modelowymi.

PRZEDMIOT BADANIA

Na system polityki spójności w latach 2007-13 składało się 5 centralnych i 16 regionalnych programów operacyjnych wdrażanych przez 116 instytucji za pomocą kilkunastu procesów i setek procedur (opisanych w około 60 dokumentach). Tak skomplikowany przedmiot badania wymagał stworzenia modelu, który z jednej strony pozwoliłby na całościowe, strategiczne spojrzenie na działanie systemu a z drugiej, umożliwił przechodzenie od ogółów do szczegółów operacyjnych.

Przyjęto, że **SYSTEM** to zbiór elementów, które mają na celu realizację polityki spójności. Te elementy to zasoby systemu (kadry, struktury, zasoby finansowo-techniczne) oraz szereg procesów połączonych wokół trzech grup (tzw. funkcji):

- funkcji strategicznej oznaczającej właściwe ukierunkowanie środków, czyli trafne dopasowanie do głównych potrzeb i szans rozwojowych kraju za pomocą takich działań jak diagnoza i planowanie, konsultacje i negocjacje, koordynacja;
- funkcji wdrożeniowo-absorpcyjnej oznaczającej spożytkowanie środków UE w danym czasie, realizowanej za pomocą takich działań jak informacja i promocja, nabór i selekcja projektów oraz finansowanie i rozliczanie;
- funkcji refleksyjnej oznaczającej umiejętność uczenia się systemu, czyli wyciągania wniosków i doskonalenia działań w czasie, realizowaną przez zbieranie impulsów (kontrole, badania, ewaluacje, monitoring), refleksję zespołową oraz akumulację wiedzy.

Połączenie planowania strategicznego, wdrażania i absorpcji środków oraz refleksji powinno prowadzić do sprawnego działania systemu - prorozwojowego wykorzystania środków europejskich.

System działa w otoczeniu i wchodzi z nim w relacje. W raporcie przeanalizowane zostały: otoczenie wewnętrzne (obejmujące relacje z krajowymi politykami publicznymi, a także zmiany wprowadzane w Polsce w wyniku kryzysu gospodarczego) jak i otoczenie zewnętrzne (system polityk UE, negocjacje nt. nowej perspektywy).

METODYKA

Zastosowanym podejściem badawczym była analiza systemowa. Głównymi metodami badawczymi zbierania i analizy danych były: wywiady z 78 kluczowymi uczestnikami systemu, badanie ankietowe na grupie 945 pracowników administracji publicznej wdrażających system, analiza treści prasy, dokumentów programowych, kwerenda wcześniejszych badań z pola funduszy strukturalnych i zarządzania w administracji publicznej, analiza danych wtórnych (kadry, dane finansowe) oraz zaawansowane metody analizy treści. Ponadto w trakcie badania wykorzystano panel ekspertów na etapie weryfikacji wstępnych wniosków.

WYNIKI

Główne wnioski są zaprezentowane według pól modelu systemu realizacji polityki spójności.

KADRY systemu realizacji polityki spójności w Polsce stanowią stabilny i dobrze oceniany zasób, dający możliwość budowania wyższego potencjału instytucjonalnego w kolejnej perspektywie. Nie jest to zasób doskonały, pozbawiony słabych stron – ale takie zasoby nie występują w żadnego typu instytucjach, nawet najlepiej zarządzanych przedsiębiorstwach prywatnych. Zakres proponowanych udoskonaleń przedstawiamy w części rekomendacyjnej.

STRUKTURY systemu są wyjątkowo rozbudowane, opierają się na formalnych i biurokratycznych formach działania, są zhierarchizowane i z tendencjami do wchodzenia w model silosowy. Mimo to, w systemie udaje się w nim utrzymać partnerskie relacje między instytucjami, obecne są nieformalne i elastyczne formy współpracy, są podejmowane próby wprowadzania uproszczeń proceduralnych i poprawy efektywności działania. Pozytywnie należy też odnieść się do postępującej decentralizacji systemu, co w praktyce oznacza oddawanie większych kompetencji zarządczych do dyspozycji władz regionalnych (na tę decentralizację trzeba jednak patrzeć w planie trzech kolejnych perspektyw, a nie tylko tej obecnej).

ZASOBY FINANSOWO-TECHNICZNE systemu są adekwatne. Należy skoncentrować się nie na ich zwiększaniu, lecz bardziej efektywnym wykorzystywaniu. Problemem mogą być jedynie procedury i pewnego typu postawy związane z wykorzystywaniem tych zasobów.

Ogólna ocena **FUNKCJI STRATEGICZNEJ**, a w szczególności jej ewolucji, jest raczej pozytywna, choć ocena ta musi być bardzo ostrożna i umiarkowana. Składają się na nią oceny częściowe odnośnie jakości dokumentów strategicznych i programowych a także sposobu realizacji trzech elementarnych procesów: diagnozowania, negocjacji i koordynacji, które nie zawsze są najwyższe. Bilans szczegółowych problemów i osiągnięć przedstawiony został w głównej części raportu. Podstawowa trudność w ocenie jakości dokumentów strategicznych polega na przyjęciu odpowiedniego punktu odniesienia. Ukierunkowanie środków na inwestycje infrastrukturalne adekwatne do potrzeb deklarowanych najczęściej przez projektodawców (podejście oddolne), wpływa na generalnie pozytywną ocenę realizowanej w okresie 2007-2013 strategii rozwoju. Pozytywna ocena jakości dokumentów strategicznych sformułowana przez osoby zaangażowane w proces programowania może wynikać z faktu, że taka strategia działania w relatywnie krótkim okresie umożliwia projektodawcom osiągnięcie widocznych efektów materialnych, co przyczynia się do dużego zainteresowania realizacją projektów i względnie szybkiego tempa wydatkowania środków. Bardziej umiarkowane oceny jakości strategii przedstawione są w analizowanych badaniach ewaluacyjnych. W ich świetle istotne jest stworzenie trwałych (tj. nie jednorazowych) impulsów dla stabilnego wzrostu gospodarczego: postępu technologicznego, poprawy produktywności i wydajności pracy, które jednak mogą wymagać bardziej skoncentrowanych działań, podejmowania selektywnych i niekiedy trudnych politycznie decyzji.

W obszarze trzech elementarnych procesów funkcji strategicznej największe wyzwania występują po stronie koordynacji systemu, utrudniającej proces tworzenia spójnej całościowej wizji polityki rozwoju, a na dalszym etapie jej efektywną realizację. Niejednoznaczność oceny funkcji strategicznej potwierdza hipotezy przyjęte w badaniu.

Po pierwsze wyraźnym problemem jest utrzymujący się brak silnego ośrodka strategicznego na poziomie centralnym, który zdolny byłby podjąć dyskusję jak i rozstrzygnięcia dotyczące paradygmatów rozwoju kraju, dylematów i wyborów strategicznych. Skutkiem tego jest rozproszenie głównych prac (w KPRM, potem w MAiC oraz w MRR), ale też rozproszenie odpowiedzialności, czego – mimo podjętych prób – nie mogło przewyciężyć MRR. Mimo tej niekorzystnej sytuacji pozytywnym aspektem tego procesu jest opracowanie istotnych dokumentów strategicznych, kształtujących średnio- i długookresowe ramy rozwoju kraju.

Po drugie relacje między polityką rozwoju społeczno- gospodarczego a rozwoju regionalnego były niejasne, przede wszystkim z uwagi na brak efektywnego systemu przestrzennej koordynacji projektów sektorowych. Pozytywnym kierunkiem działań są więc obecne wysiłki mające na celu terytorializację polityk sektorowych, tj. ich bardziej klarowną i strategiczną orientację przestrzenną.

Po trzecie, wskutek wskazanych słabości Programy Operacyjnej nie miały dostatecznie silnych podstaw strategicznych i powstawały jako kompromis między wymogami UE, a potrzebami i oczekiwaniami głównych interesariuszy. A to z kolei prowadziło do dryfu strategicznego. Priorytet i uwagę zdobywały te pola i typy interwencji które najszybciej i najłatwiej konsumowały środki pomocowe. Ponieważ proces wydatkowania był rozproszony i rozbudowany (co jest naturalną konsekwencją systemów takiej wielkości), to zjawisko to następowało szybciej.

Główne zadanie **FUNKCJI WDROŻENIOWO-ABSORPCYJNEJ** płynność wydatkowania środków należy ocenić pozytywnie. Obraz jest jednak nieco bardziej zróżnicowany jeśli analizuje się poszczególne procesy tej funkcji.

Ogólna ocena funkcji informacyjno-promocyjnej jest w świetle istniejących badań zdecydowanie pozytywna. Na tle działań podejmowanych w perspektywie 2004-2006 obecna perspektywa oceniana jest – słusznie – zdecydowanie wyżej. Przez te lata administracja centralna nauczyła się nie tylko dobrze współpracować z mediami elementy promocji i informacji, ale również potrafiła krytycznie przyjrzeć się swoim własnym działaniom podjętym do tej pory i wyciągnąć wnioski na przyszłość.

Proces naboru i selekcji projektów ocenić należy jako średni. Przyjęty system naboru i oceny projektów w programach NSRO 2007 - 2013 może nie gwarantować wyboru projektów adekwatnych do celów poszczególnych programów. Warto przy tym zaznaczyć, iż w obliczu bardzo ogólnych zapisów poszczególnych programów co do celów, znaczne rozproszenie pól interwencji w każdym z nich, bardzo szeroki katalog beneficjentów nabór i selekcja projektów urastają do najważniejszego narzędzia realizacji założeń, wynikających z planowania strategicznego. Nabór i selekcja projektów stanowi „filtr”, decydujący o tym, czy realizowane projekty będą rzeczywiście realizować strategiczne cele konkretnych sektorów lub regionów. Stąd bardzo ważna jest jakość procesu naboru i oceny aplikacji oraz sposób doboru projektów indykatorywnych.

W odniesieniu do finansowania i rozliczania badanie potwierdziło dwie hipotezy. Po pierwsze mechanizm „Krajowej Rezerwy Wykonania” z jednej strony przyczynił się do wzrostu wydatkowania środków, jednak z drugiej strony zwiększył ryzyko nieracjonalnego

wydatkowania środków przez IP/IZ. Po drugie wiodącym procesem w funkcji absorpcyjno-wdrożeniowej, w ramach perspektywy 2007-13 (podobnie jak 2004-2006), było jak najszybsze zakontraktowanie i wydatkowanie środków, co wynika ze świadomej decyzji twórców systemu, presji czasu oraz presji ze strony Komisji Europejskiej.

Przejdźmy teraz do oceny **FUNKCJI REFLEKSYJNEJ**. Porównując z polem polityk krajowych, w systemie Polityki Spójności rozwinięto proces zbierania zróżnicowanych impulsów (monitoring, ewaluacja). Jest to niewątpliwy sukces. Jednak użyteczność funkcji refleksyjnej, w szczególności dla działań strategicznych, w ocenie uczestników całego systemu oraz w porównaniu do założeń modelowych i skali działań, pozostaje ograniczona, często sprowadzona do zachowań symbolicznych. Analizując główne procesy funkcji refleksyjnej można wskazać jej trzy ograniczenia.

Po pierwsze, wśród impulsów dominują kontrole, zorientowane na wycinkowe, proceduralne i procesowe kwestie. Niosą one przydatne informacje o poprawności wdrożeń na poziomie projektów. Jednak ich silne nagromadzenie i niespójność stanowi utrudnienie w bieżącym działaniu oraz, przede wszystkim skłania do koncentracji na prostej procesowej wiedzy i reaktywnej adaptacji (pojedyncza pętla uczenia się), kosztem wiedzy o efektach i ich przyczynach oraz adaptacji w wymiarze strategicznym.

Po drugie, istnieje problem wykorzystania wiedzy płynącej z badań w systemie. Przyczynami tego problemu są: potrzeby informacyjne uczestników ograniczone do wiedzy o procesach i produktach, jakość zamawianej wiedzy oraz nastawienie na stronę podaźową - produkcję wiedzy.

Po trzecie, procesy refleksji przebiegające w systemie koncentrują się na pojedynczych wydarzeniach i mają charakter reaktywny i impulsywny. Dyskusja na temat trendów zmian, mechanizmów stojących za efektami, podejmowana jest nieregularnie, w sposób nieusystematyzowany, z ograniczonym odwołaniem się do danych. Co za tym idzie nie są odkrywane mechanizmy strukturalne kierujące systemem i efektami interwencji publicznych. Dokonywane zmiany mają charakter pojedynczych sprzężeń zwrotnych, działają na objawy a nie przyczyny. Jako główne przyczyny tego stanu rzeczy należy wskazać ograniczone zainteresowanie kwestiami strategicznymi, ograniczone analizy płynące z monitoringu, wymianę doświadczeń, która nie jest jednak wsparta pogłębioną refleksją.

1.1 WYZWANIA

Patrząc na system całościowo i porównując go z poprzednim okresem programowania można wskazać cztery główne pozytywy. Po pierwsze system działa płynnie mimo, iż liczba instytucji zwiększyła się, doszli niedoświadczeni uczestnicy a środki finansowe do obsłużenia są dużo większe. Po drugie, system jest zorientowany zadaniowo co jest wciąż nietypową cechą dla polskiej administracji publicznej osadzonej w paradygmacie tradycyjnej biurokracji. Po trzecie, system promieniuje na otoczenie krajowe porządkując je i napędzając działania modernizacyjne. Po czwarte, w otoczeniu systemu pojawia się zainteresowanie dyskusją o efektach Funduszy Strukturalnych - częściowo inspirowane przez działania samego systemu a częściowo będące procesem egzogennym wobec systemu.

Te pozytywne zjawiska mają też swoje ograniczenia, które wraz ze zwiększeniem skali systemu będą stwarzać problemy. I tak po pierwsze pojawia się coraz silniejsza fragmentacja systemu - tak w podziale tematycznym jak i podziale funkcjonalnym, a za nią idą problemy z koordynacją. Po drugie, zadaniowość systemu wciąż ma charakter procesowo-produktowy (szybkość absorpcji środków). Zadaniowość zorientowana na rzeczywiste efekty jest drugoplanowa. Po trzecie z krajowego otoczenia systemu przenika niska tolerancja dla ryzyka, nakładają się różne poziomy kontroli, niejasne regulacje, system usztywnia się.

Naszym zdaniem, w najbliższych latach należy więc skoncentrować się na sprostaniu pięciu wyzwaniom dla skutecznego działania systemu.

Najważniejszym wyzwaniem wciąż pozostaje ustanowienie prymatu funkcji strategicznej i ukierunkowanie, za jej pomocą, działań i środków na strategiczne potrzeby państwa, działania usuwające bariery rozwojowe lub stymulujące trwałe impulsy prorozwojowe. Innymi słowy, przejście od zadaniowości nakierowanej na proces i produkty (absorpcję środków i osiągnięte produkty projektów) do zadaniowości nakierowanej na efekt (uruchomienie mechanizmów rozwojowych).

Drugim wyzwaniem jest takie przeorientowanie funkcji refleksyjnej systemu by służyła refleksji strategicznej. Fundusze UE powinniśmy potraktować jako wielkie laboratorium rozwoju. Każdy z projektów jest eksperymentem testującym konkretny mechanizm zmiany społeczno-ekonomicznej, która ma doprowadzić do rozwoju danego układu (społecznego, przestrzennego, etc.). Należy odejść od prostego opisywania procedur i produktów funduszy UE, a skoncentrować badania na wyjaśnianiu mechanizmów zmiany. Odpowiedź na pytanie "dlaczego dane interwencje przynoszą takie a nie inne efekty", pozwoli nam powielać udane interwencje i unikać eksperymentów, które nie przyniosły pożądanych skutków rozwojowych.

Wyzwaniem trzecim jest koordynacja rozrastającego się systemu i zoptymalizowanie struktur, które - przy tak dużej skali - mają tendencję do tworzenia silosów i powielania zadań. Wreszcie wyzwaniem czwartym jest zapewnienie wysokiej jakości kadr. Z jednej strony chodzi o wdrożenie nowych kadr urzędów marszałkowskich i transfer wiedzy od pracowników urzędów centralnych do kadr instytucji regionalnych, które zaangażowane zostały w nowy system, a wraz z dalszą decentralizacją, przejmować będą nowe zadania. Z drugiej strony chodzi o stworzenie systemów motywacji i awansu kadr. Jest to szerszy problem systemu krajowej służby cywilnej, który jak dotąd nie oferował przemyślanych ścieżek kariery i motywacji opartych na systemie zadaniowym. W polu funduszy już teraz skutkuje to problemem odchodzenia najlepszych kadr. Jest to też wyzwanie budowania poczucia misji urzędników. W odniesieniu do kadr funduszy UE trudno budować taką misję na obecnie funkcjonującym przesłaniu, że administracja funduszowa jest administracją do szybkiego wydawania pieniędzy unijnych.

Wyzwaniem piątym jak zwiększenie elastyczności systemu - w obszarze procedur - i danie pola do innowacji, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli rzetelności wydatkowania środków publicznych. Tak jak i przy poprzednim wyzwaniu, tak i tu system jest mocno uwarunkowany wadami krajowego systemu administracji. W polskiej administracji wciąż nie ma wypracowanych rozwiązań umożliwiających podejmowanie uzasadnionego ryzyka, innowacji, rozliczanie z zaniechań i różnego spektrum niepowodzeń. System polityki spójności zależy więc od postępów szerszych reform krajowych.

W aneksie do raportu przedstawiono szereg rekomendacji, które pomogłyby sprostać tym głównym wyzwaniom jak i szeregu pomniejszych słabości zidentyfikowanych w toku badania systemu.

2 WPROWADZENIE

2.1 CEL BADANIA I HIPOTEZY BADAWCZE

W proponowanym przez nas badaniu odwołujemy się do trzech **PODSTAW TEORETYCZNYCH**.

Pierwszą, najszerszą bazą, są teorie zarządzania publicznego, a konkretnie literatura poświęcona planowaniu, wdrażaniu, koordynacji i ewaluacji interwencji publicznych (Mathison, 2005; Moran et al., 2006; Ferlie et al., 2005; Fischer et al., 2007). Ta literatura pozwala nam osadzić nasze analizy w nurcie racjonalnego planowania działań publicznych oraz polityk publicznych opartych na dowodach.

Drugą inspiracją są teorie systemów, głównie ich wykorzystanie w nurcie organizacyjnego uczenia się (Anderson, Johnson, 1997; Checkland, 1999; Hummelbrunner, 2000; Meadows, 2008; Olejniczak, 2010). Literatura z tego nurtu umożliwia eksplorowanie skomplikowanych, wielopoziomowych zależności w ramach układów instytucji, aktorów i działań. Umożliwia także pokazywanie dynamiki zmian w czasie.

Inspiracją trzecią są badania poświęcone funduszom europejskim, w tym nasze dwa wcześniejsze badanie empiryczne poświęcone systemom wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce (EGO s.c., 2010), jak i w innych krajach Unii Europejskiej (EPRC & METIS, 2009).

GŁÓWNYMI CELAMI BADANIA są: (1) ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2007-2013, w tym ocena wpływu realizacji polityki spójności w latach 2007-2013 na jakość działań administracji publicznej niezaangażowanej bezpośrednio we wdrażanie polityki spójności (2) wyjaśnienie przyczyn zaobserwowanego stanu rzeczy oraz (3) przedstawienie wniosków i rekomendacji pod kątem udoskonaleń systemu w nowym okresie budżetowym 2014+.

Naszym **GŁÓWNYM ZAŁOŻENIEM BADAWCZYM** jest twierdzenie, iż sprawny system realizacji polityki spójności ma określone relacje między trzema swoimi funkcjami. Wiodącą jest funkcja strategiczna, jej podporządkowana jest funkcja wdrożeniowo-absorpcyjna, z kolei obydwie te funkcje są równomiernie wspierane przez funkcję refleksyjną. Jak w poprzednim badaniu, tak i tym razem odwołujemy się do metafory marynistycznej. Dobry system to taki, w którym ważniejsze jest dokąd płyniemy (funkcja strategiczna), niż to, jak szybko płyniemy (funkcja wdrożeniowo-absorpcyjna). Refleksja pomaga nam w czasie rejsu zarówno w nawigacji i korygowaniu kursu (działania doskonalące - podwójne sprzężenie zwrotne),

jak i w optymalnym ustawianiu żagli i łapaniu najlepszego wiatru (działania korekcyjne - pojedyncze sprzężenie zwrotne).

Produktem końcowym badania jest niniejszy raport zawierający wnioski i ocenę opartą na wynikach badania empirycznego. W raporcie zawarte zostały również rekomendacje o charakterze systemowym dotyczące zarówno bieżącej perspektywy wdrażania polityki spójności, jak i kolejnego okresu programowania.

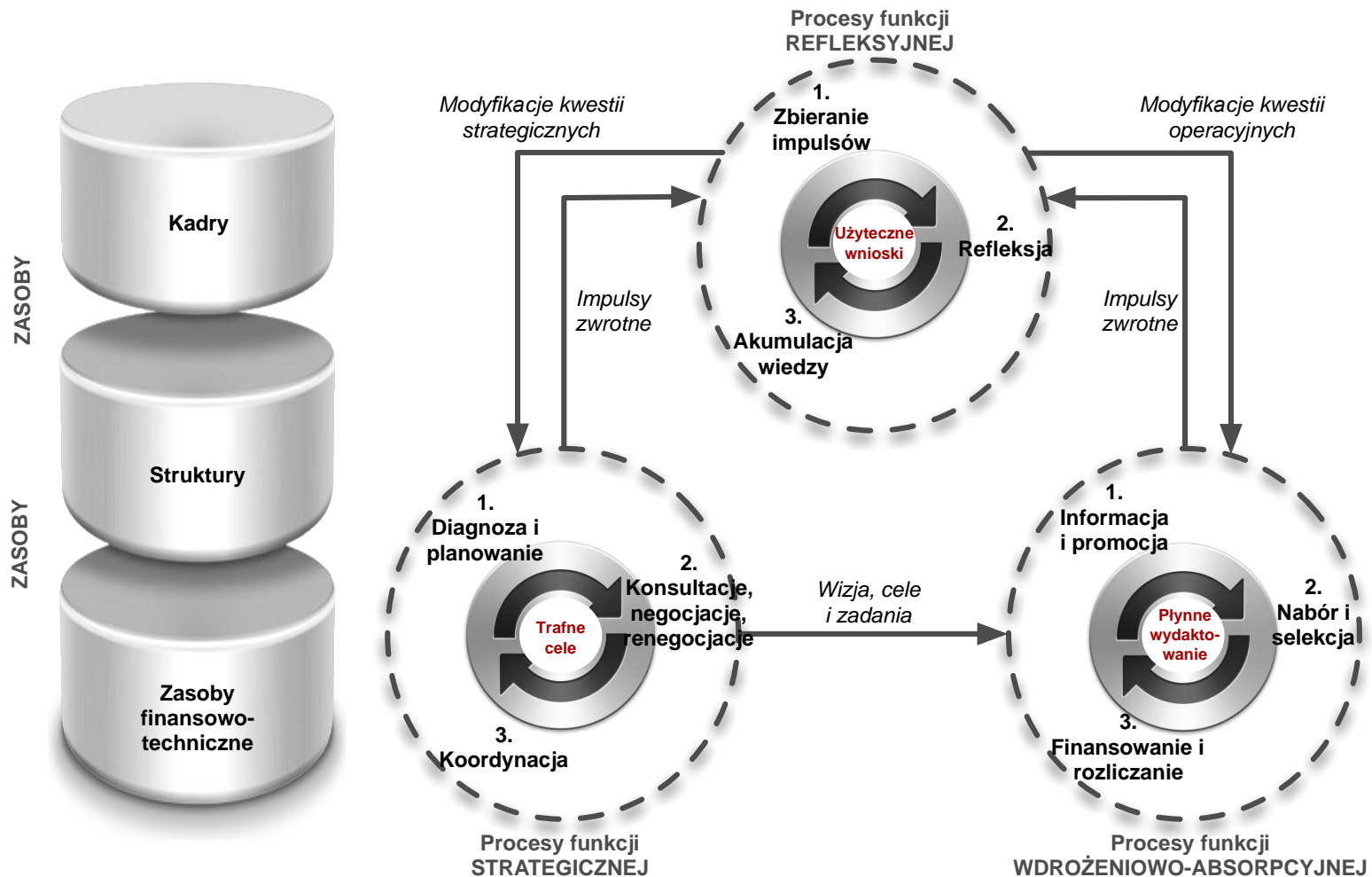
2.2 SYSTEM POLITYKI SPÓJNOŚCI – PODSTAWOWE DEFINICJE

Model badawczy i definicje jego podstawowych elementów przejęliśmy w całości z poprzedniego badania systemu polityki spójności na lata 2004-06. Wprowadziliśmy jednak dwie znaczące modyfikacje.

Po pierwsze, w dotychczasowej literaturze tematu (np. poradniki Komisji Europejskiej, prace EPRC) jak i w naszym poprzednim badaniu procesy wdrażania były przedstawiane liniowo (np. planowanie □ programowanie □ konsultacje □ wdrażanie; promocja □ nabór □ wybór □ finansowanie). Obserwując rzeczywistość uznaliśmy, że bardziej odpowiednim jest ujęcie cykliczne. Poszczególne procesy systemu są powtarzane wielokrotnie w procesie wdrażania. Nawet takie procesy jak planowanie i programowanie są w ciągu całego okresu finansowania powtarzane (np. podejmowane są renegocjacje kształtu niektórych programów i przesunięcia finansowe).

Po drugie, wyeksponowaliśmy dynamikę relacji i powiązań między procesami trzech funkcji, podkreślając podsumowującą rolę funkcji refleksyjnej i rozszerzając jej znaczenie (działania ewaluacyjne, kontrolne, monitoring). Opierając się na najnowszych badaniach organizacyjnego uczenia się w polskim sektorze publicznym (Olejniczak, 2012), przyjęliśmy, że sprawność systemu wynika w dużej mierze z jego zdolności do modyfikacji i adaptacji w trakcie wdrażania. Sytuacja społeczno-gospodarcza ulega przecież dynamicznym zmianom. Poza tym, planując interwencje trudno jest przewidzieć wszystkie ograniczenia i przyszłe zdarzenia. Dlatego też zdolność systemu do uczenia się (zbierania impulsów i modyfikowania swojej pracy na podstawie takich "dowodów") jest kluczowa.

Rycina 1 Model badawczy - system realizacji polityki spójności



Źródło: opracowanie K.Olejniczak

Przyjmujemy, że **SYSTEM** to ogół elementów, które mają na celu realizację polityki spójności. Te elementy to: zasoby, procesy zgrupowane wokół trzech funkcji oraz relacje między tymi elementami.

GLÓWNE FUNKCJE systemu realizacji polityki spójności to:

- funkcja strategiczna oznaczająca właściwe ukierunkowanie środków, czyli trafienie w główne potrzeby i szanse rozwojowe kraju,
- funkcja wdrożeniowo-absorpcyjna oznaczająca spożytkowanie środków UE w danym – zgodnym z prawodawstwem UE – czasie (wydanie pieniędzy w terminie) i zgodnie z przyjętymi procedurami i założonymi celami,
- funkcja refleksyjna to umiejętność uczenia się systemu, czyli wyciąganie wniosków i doskonalenie działań w czasie.

Działanie każdej z funkcji można opisać, w sposób uproszczony, za pomocą kilku wskaźników. Takie wskaźniki zaproponowaliśmy w rozdziałach tematycznych poświęconych poszczególnym funkcjom.

Na co dzień naszą uwagę przykuwają **ZDARZENIA** (pojedyncze sytuacje, bieżące zmiany, zjawiska i sprawy do rozwiązania pojawiające się w naszej pracy i pracy naszych instytucji). Jeśli jednak spojrzymy na **TRENDY** (powtarzalność wydarzeń lub brak regularności), to mamy szansę wychwycić i zrozumieć głębsze procesy, które są często ukrytymi przyczynami bieżących zdarzeń - tzw. **MECHANIZMY** strukturalne (Olejniczak, 2010 s. 42). Wskaźniki, o których pisaliśmy powyżej umożliwiają pokazywanie działań systemu w czasie, zidentyfikowanie trendów w procesach. To z kolei umożliwia wyjście poza analizę pojedynczych wydarzeń ku dyskusji o trendach i mechanizmach prowadzących do powtarzalności danych sytuacji i zachowań systemu. By nadać wartość obserwowanym trendom, będziemy się też odwoływać do porównań.

OCENA SYSTEMU. Każda ocena wymaga oczywiście punktu odniesienia. Do wyboru mamy sześć różnych możliwości porównań:

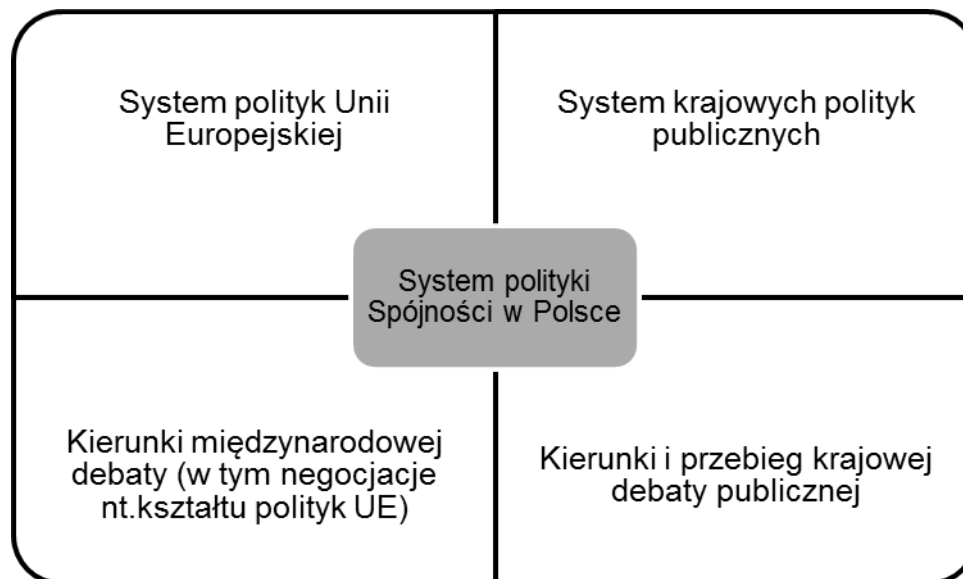
1. **Poprzedni okres (2004-06) vs. ten okres (2007-13)**
2. Początek tego okresu vs. obecna sytuacja
3. Rzeczywistość vs. idealny standard tzn. modelowe rozwiązanie
4. Oczekiwania własne poszczególnych interesariuszy
5. administracja funduszowa vs administracja nefunduszowa
6. Polska vs. inny kraj

Wybór punktu odniesienia będzie zależał od tematu i pola, którego porównanie dotyczy. Wstępnie zakładamy, że podstawowym i najczęstszym punktem odniesienia będzie porównanie z poprzednim okresem programowania. Przy dokonywaniu ocen będziemy wyraźnie sygnalizować, jaki punkt odniesienia został wybrany i dlaczego. W porównaniach również będziemy korzystać ze wskaźników opisujących funkcje i ich trendy. Jednak będą to porównania przybliżone. Ścisłe porównania są zwykle niemożliwe z uwagi na dostępność i przystawalność danych.

System nie działa w próżni, lecz jest osadzony w szerszym środowisku, które może być interpretowane jako kolejny, szerszy system (tzw. *nested approach*) (Ostrom, 2005). Na potrzeby naszego badania **OTOCZENIE SYSTEMU** definiujemy jako wszystkie elementy, procesy i aktorów, które nie są częścią systemu realizacji polityki spójności w Polsce, a które mają na niego wpływ. Zidentyfikowaliśmy cztery takie znaczące systemy (Rycina 2):

- System polityk Unii Europejskiej, przy czym interpretujemy go zarówno jako ramy prawne i hierarchię instytucjonalną samej polityki spójności UE, jak również inne polityki i regulacje UE, które mogły determinować realizację krajowej polityki spójności w Polsce (np. regulacje polityki konkurencji),
- Kierunki międzynarodowej debaty publicznej, w tym negocjacje dotyczące kształtu polityk UE po 2013 roku, debaty społeczne toczące się w krajach członkowskich UE i procesy w krajach ościennych;
- System krajowych polityk publicznych – ich filozofia (paradygmaty) funkcjonowania, struktury instytucjonalno-proceduralne, zasoby, w tym regulacje dotyczące zasobów kadrowych polskiej administracji publicznej;
- Kierunki krajowych debat poświęconych rozwojowi kraju, politykom i środkom publicznym.

Rycina 2 Osadzenie systemu polityki spójności



Źródło: opracowanie K. Olejniczak

Analizowany system polityki spójności mógł oczywiście wchodzić w relacje z otaczającym go środowiskiem (otaczającymi go systemami), a relacja mogła mieć charakter dwukierunkowy (szczególnie w przypadku otoczenia krajowego). Z jednej strony system poddawał się wpływom (czy ograniczeniom) otoczenia, w którym funkcjonował i zmieniał się, z drugiej – oddziaływał na swoje otoczenie i mógł je modyfikować.

W naszym badaniu będziemy rozpatrywać cztery aspekty **RELACJI SYSTEM-OTOCZENIE**, wyrażone poniższymi pytaniami:

- jaki wpływ na system miały debaty i negocjacje toczone z Komisją Europejską jak również unijne regulacje i filozofia systemu polityki spójności UE;
- jak system polityki spójności funkcjonował w publicznej debacie, czy był obecny, jakie jego aspekty komentowano, na co polska prasa zwracała uwagę (czyli analizujemy zarówno relację - jak prasa i debata publiczna wpływała na system, jak i wpływ systemu - poprzez działania promocyjne - na prasę i opinię publiczną);
- jaki wpływ na system miały paradygmat funkcjonowania i stan krajowej administracji i krajowych polityk publicznych;
- w jaki sposób system polityki spójności wpływał na swoje najbliższe otoczenie modyfikując system krajowej administracji publicznej oraz krajowych polityk publicznych (tzw. *spill over effect*).

Głównym przedmiotem proponowanego badania jest oczywiście system polityki spójności. Jego analizę osadziliśmy jednak w politykach krajowych, ponieważ wcześniejsze badania

wskazują, że obniżona efektywność polityki spójności może mieć swoje źródła w niskiej efektywności otoczenia (Kozak et al., 2009).

2.3 METODYKA BADANIA

Metody badawcze wykorzystane w naszej analizie oparliśmy na zasadzie triangulacji. W badaniu połączyliśmy:

- podejścia ilościowe - badanie ankietowe typu CAWI
- jakościowe - wywiady indywidualne z ekspertami i uczestnikami systemu
- przegląd szeroko rozumianej dokumentacji programowej, wcześniejszych badań, prasy oraz publikacji odnoszących się do zagadnień badawczych.

To pozwoliło nam na całościową ocenę systemu wdrażania polityki spójności perspektywy 2007-2013.

Badanie ilościowe przeprowadzono za pomocą metody CAWI (Computer Assisted Web Interview). Respondenci z próby głównej otrzymali spersonalizowane linki internetowe, za pośrednictwem kontaktów z kierownictwem instytucji systemu realizacji polityki spójności wizytowanych w celu przeprowadzenia wywiadów indywidualnych. Podczas dystrybucji ankiety nasi rozmówcy byli proszeni o przesłanie ankiety do pracowników z długim stażem.

Ostatecznie uzyskaliśmy 945 ankiet. Liczby respondentów w podziale na przebadane instytucje przedstawia poniższa Tabela.

Tabela 1. Liczebność próby w badaniu ilościowym

Ogółem	945
Instytucje Koordynujące	13
Instytucje Zarządzające	470
Instytucje Pośredniczące I stopnia	154
Instytucje Pośredniczące II stopnia / Instytucje Wdrażające	308

Źródło: opracowanie własne.

Badanie jakościowe oparto w dużej mierze na 78 wywiadach indywidualnych z:

- kluczowymi osobami zaangażowanymi w proces koordynacji i wdrażania programów operacyjnych w perspektywie 2007-2013
- ekspertami ds. administracji publicznej, rozwoju regionalnego
- przedstawicielami organizacji pozarządowych,

Wywiady indywidualne pozwoliły zrekonstruować informacje o otoczeniu i głównych założeniach leżących u podstaw systemu realizacji polityki spójności w perspektywie 2007-2013, ponadto pomogły uzyskać całościowy ogląd procesu wdrażania oraz możliwych sposobów usprawnienia systemu w obecnej perspektywie finansowej, jak i w planowanej na lata 2014-2020.

Ponadto w ramach **analiz jakościowych** dokonano kompleksowego przeglądu **literatury, dokumentacji programowej i prasy**. Przeanalizowanych zostało szereg publikacji, ekspertyz i analiz z obszaru zagadnień planowania, jak i wdrażania polityki spójności. Lista publikacji i dokumentów została zawarta w **bibliografii**. Dodatkowo

analizą została objęta populacja 945 niezależnych informacji z mediów¹ z lat 2008-2013 opublikowanych w najbardziej poczytnych dziennikach - *Gazecie Wyborczej*, *Dziennik – Gazeta Prawna*, *Rzeczpospolitej* oraz stacjach telewizyjnych w Polsce, TVN24, TVP 1, TVP 2.

W ramach przeglądu informacji z mediów dokonaliśmy analizy:

- kontekstu informacji (informacja pozytywna, negatywna, neutralna) – pokazując faktyczne nastawienie mediów do FE (w tym życzliwość),

Niemniej jednak głównym celem przeglądu szczegółowej oceny informacji była weryfikacja komunikatów w nich zawartych pod kątem ich zakresu, w tym:

- czy komunikaty dotyczyły korzyści i celów, jakie niosą za sobą inwestycje infrastrukturalne,
- czy komunikaty dotyczyły kwestii wydatkowania środków,
- czy komunikaty dotyczyły problemów i barier we wdrażaniu.

W **procesie oceny** wykorzystano modele analizy systemowej „System Dynamics”, analizy statystyczne, analizy jakościowe (Maxqda). Ponadto w trakcie badania wykorzystano **panel ekspertów** zarówno na etapie weryfikacji wstępnych wniosków. W skład panelu wchodził: prof. Tomasz Grosse, dr Dominika Wojtowicz, prof. Stanisław Mazur oraz dr Andrzej Zybala.

¹ Artykuły sponsorowane nie zostały objęte analizą.

3 OTOCZENIE SYSTEMU

Zgodnie z jednym z głównych założeń naszego badania system polityki spójności nie działa w próżni, lecz jest osadzony w szerszym środowisku, które może być interpretowane jako szerszy system. Celem niniejszej części raportu jest przedstawienie wpływu otoczenia systemu na realizację polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013. Wyszczególniamy dwa główne składniki ujęte w niniejszej analizie:

- **Otoczenie zewnętrzne**, rozumiane m.in. jako system polityk Unii Europejskiej. Ważnym czynnikiem zewnętrznym były kierunki międzynarodowej debaty publicznej, w tym negocjacje dotyczące kształtu polityk UE po 2013 roku, jak również wpływ kryzysu gospodarczego (rozpoczętego w roku 2008) na te dyskusje i zmiany wprowadzane do polityki spójności.
- **Otoczenie wewnętrzne**, rozumiane jako system krajowych polityk publicznych, jak również najważniejsze kierunki krajowych debat poświęconych rozwojowi kraju, politykom i środkom publicznym. Obejmuje to również zmiany wprowadzane w Polsce w wyniku kryzysu gospodarczego, które mogły mieć wpływ na realizację polityki spójności.

3.1 RELACJE Z OTOCZENIEM EUROPEJSKIM

Programowanie i realizacja polityki spójności w Polsce w dużym stopniu zależy od otoczenia zewnętrznego. Dotyczy to przede wszystkim etapu negocjowania ram programowych i finansowych tej polityki na szczeblu europejskim, a następnie wpływu regulacji UE i wytycznych programowych formułowanych przez Komisję Europejską. Nasi respondenci podkreślali, że wpływ prawa europejskiego na realizację polityki spójności w Polsce był fundamentalnym czynnikiem sprawczym, a rozporządzenia UE w tym zakresie traktowane były jako „biblia”. Były one niekiedy bardzo szczegółowe. Ponadto, dużą rolę pełniły inne dokumenty europejskie (wchodzące w zakres tzw. miękkiego prawa UE), takie jak wytyczne i zalecenia Komisji. Polska była zobowiązana do ich implementacji w prawie krajowym, jak również w postaci licznych wytycznych programowych formułowanych przez odpowiednie władze krajowe. Powodowało to nie tylko konieczność dostosowania wewnętrznych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, ale niekiedy także trudności interpretacyjne, które były rozstrzygane w sposób, który mógł komplikować wydatkowanie środków europejskich

przez beneficjentów. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym były stosunkowo częste zmiany wytycznych wprowadzane przez urzędników europejskich.

Wszystko to wskazuje na dość wysoki poziom centralizacji decyzji programowych i kluczowych ustaleń w zakresie finansowania i programowania na szczeblu unijnym. Polska miała w omawianym okresie realizacji polityki spójności pozycję szczególną – była największym beneficjentem środków europejskich przeznaczonych na omawianą politykę. W odróżnieniu do wcześniejszego okresu (tj. w latach 2004-2006) mogła uczestniczyć od początku w negocjacjach europejskich dotyczących polityki spójności po roku 2006, gdyż była pełnoprawnym członkiem Wspólnoty. Nasi rozmówcy podkreślali to, jako sprzyjającą okoliczność, która pozwalała w większym stopniu wpływać na planowanie tej polityki zgodnie z polskimi interesami rozwojowymi. Niemniej należy pamiętać, że Polska jest tylko jednym z 27 państw członkowskich uczestniczących w negocjacjach, a duża część innych krajów miała rozbieżne interesy w stosunku do tych reprezentowanych przez rząd RP (Grosse 2004b). Ponadto, należy pamiętać, że polscy urzędnicy i dyplomaci posiadali w tym okresie dość niewielkie doświadczenie w sprawach europejskich, co oznacza, że ich wpływ na rezultat negocjacji europejskich musiał być ograniczony.

Czynnikami utrudniającymi realizację polityki spójności w Polsce były inne polityki UE, które nie zawsze były odpowiednio zintegrowane lub komplementarne z polityką spójności. Przykładem jest unijne prawo regulujące zasady wspólnego rynku, ograniczające pomoc publiczną i chroniące zachowanie konkurencji na europejskim rynku. Utrudniało to niekiedy realizację celów polityki spójności i mnożyło trudności biurokratyczne (na przykład na etapie przetargów). Ponadto, mogło utrudniać realizację niektórych celów, choćby związanych ze wsparciem rozwoju najslabiej rozwijających się regionów i ich lokalnych przedsiębiorstw. Środki europejskie są bowiem z zasady dostępne dla wszystkich firm (europejskich, a nawet pozaeuropejskich) i nie można specjalnie uprzywilejowywać przedsiębiorców lokalnych, np. wywodzących się z najslabszych regionów. Podobne problemy tworzy prawo UE dotyczące ochrony środowiska naturalnego, co utrudniało prowadzenie inwestycji polityki spójności w Polsce, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów chronionych „Natura 2000”.

Ważnym wydarzeniem zewnętrznym wpływającym na realizację polityki spójności w omawianym okresie był kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 roku. Wśród działań antykryzysowych pojawił się program z grudnia 2008 roku zaproponowany przez Komisję Europejską: *Europejski Plan Odbudowy Gospodarczej*². Propozycje Komisji zostały sformułowane pod wpływem wcześniejszych inicjatyw poszczególnych krajów

² Por. Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, COM(2008) 800, Brussels, 26.11.2008.

członkowskich, które starały się samodzielnie formułować własne programy anty-kryzysowe (w niektórych przypadkach na poważną skalę). W przytoczonym wcześniej dokumencie szczególnie nacisk położono na dwa priorytety: rozwój innowacyjnej gospodarki oraz przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i poprawę bezpieczeństwa energetycznego. Komisja rekomendowała państwom członkowskim szereg działań. Wśród nich znalazły się m.in. różnorodne formy wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, m.in. wprowadzające inwestycje informatyczno-telekomunikacyjne, nowe technologie związane z ochroną przyrody, w tym energetyczne dotyczące tzw. czystej energii lub oszczędności energetycznych itp. Komisja zintensyfikowała działania związane z uruchomieniem i zwiększeniem finansowania inicjatywy JEREMIE, która wspiera małe i średnie przedsiębiorstwa (zwłaszcza nowo powstające). Zachęcała również do rozwoju nowych instrumentów finansowych, w tym związanych z tzw. inżynierią finansową. Temu celowi służyła m.in. inicjatywa JASMINE. Komisja zachęcała również rządy do dalszego ograniczania ciężarów administracyjnych dla biznesu.

Spośród innych działań europejskich należy wspomnieć o wprowadzeniu przez UE możliwości stosowania obniżonej stawki VAT na niektóre usługi w budownictwie, gastronomii i innych pracochłonnych usługach³. W lutym 2009 roku Komisja zaproponowała rozdysponowanie części niewykorzystanych funduszy z ubiegłorocznego budżetu Unii na projekty energetyczne. Na szczycie wiosennym w Brukseli (2009) Rada podjęła decyzję o przyznaniu Polsce 330 mln euro, które m.in. finansują budowę terminalu w Świnoujściu, instalację w Bełchatowie i łącznik gazowy między naszym krajem a Słowacją⁴. Komisja dostrzegła również coraz większe ryzyko zwiększania bezrobocia w Europie⁵. Dlatego zapowiedziała szersze wykorzystanie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji w trakcie kryzysu⁶. Złagodziła także kryteria jego udostępniania (zwłaszcza aplikowania o dofinansowanie w przypadku zwolnienia poniżej 1000 osób). Ponadto, Komisja przyspieszyła

³ Por. *Background*, Economic and Financial Affairs Council, Tuesday 10 March in Brussels, s. 5-6, <http://www.consilium.europa.eu/>, 10.03.2009.

⁴ Por. *Presidency compromise proposal for financing of the infrastructure projects put forward by the Commission as part of the EERP*, Council of the European Union, 7848/1/09, REV 1, Brussels, 20 March 2009.

⁵ Por. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Cohesion Policy: investing in the real economy*, COM(2008) 876 final, Brussels, 16.12.2008, s. 3-5.

⁶ *A European Economic Recovery Plan*, s. 11. Fundusz jest uruchamiany przede wszystkim w związku ze zwolnieniami wywołanymi istotnymi zmianami strukturalnymi w kierunkach światowego handlu, ale może zostać wykorzystany także w sytuacji kryzysu gospodarczego we wszystkich krajach członkowskich UE. W budżecie Unii na lata 2007-2013 nie przewidziano żadnych dodatkowych środków na Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji. Komisja proponowała, aby 500 milionów euro rocznie wyasygnować ze środków niewykorzystanych w ramach limitów z innych pozycji budżetowych. Na fundusz nie były jednak przeznaczone niewydane pieniądze z puli na rozwój najbiedniejszych regionów UE.

wydatkowanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na cele związane z łagodzeniem skutków kryzysu.

Komisja podjęła także inne działania mające wprost odniesienie do polityki spójności. Zgodnie ze sprawozdaniem strategicznym dotyczącym realizacji programów na lata 2007–2013⁷ do końca 2012 r. zmieniono przeznaczenie środków w wysokości prawie 36 mld EUR, co stanowiło równowartość 11% całkowitych dostępnych funduszy, przenosząc je z jednego obszaru tematycznego do innego, aby zaspokoić najpilniejsze potrzeby i wzmocnić niektóre interwencje. W ramach tej kwoty ponad 30 mld EUR dotyczyło Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności, natomiast prawie 5,5 mld EFS.

Najważniejsze zmiany doprowadziły do zwiększenia nakładów na innowacje i B&R, ogólne działania służące wspieraniu przedsiębiorstw, zrównoważoną energię, infrastrukturę kulturalną i społeczną, drogi oraz rynek pracy. Ograniczenia nakładów dotknęły usługi ICT, środki ochrony środowiska, kolej, inne środki transportu, szkolenia i kształcenia oraz środki budowania potencjału administracyjnego, a więc wszystkie obszary, w których odnotowano spadek popytu z powodu kryzysu lub w których na realizację wyznaczonych celów przeznaczono zbyt dużą ilość środków.

W ramach działań podejmowanych w reakcji na kryzys finansowy instytucje UE wyraziły zgodę na wdrożenie pakietu środków na rzecz usprawnienia przepływu finansowania UE, w tym:

- usprawnienia przepływu środków pieniężnych w ramach instytucji programów: dodatkowe zaliczki UE w wysokości 6,25 mld EUR wypłacone w 2009 r. zostały wykorzystane głównie na potrzeby płatności zaliczkowych dla beneficjentów publicznych (np. gmin);
- usprawnienia wydatków związanych z dużymi projektami, które nie zostały jeszcze zatwierdzone (choć sama Komisja w tym samym dokumencie przyznała⁸, że w przypadku Polski pewnym problemem było przygotowanie dużych projektów infrastrukturalnych i uzyskanie zgody Komisji, co zwykle przedłużało się).
- uproszczenia lub racjonalizacji procedur krajowych: dzięki wypłacaniu zaliczek organom publicznym oraz dzięki zwiększeniu kwoty zaliczek wypłacanych

⁷ Por. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Polityka spójności: sprawozdanie strategiczne 2013 dotyczące realizacji programów na lata 2007–2013*, COM(2013) 210 final, Bruksela, dnia 18.4.2013, s. 5.

⁸ *Ibidem*, s. 6.

przedsiębiorstwom objętym programami pomocy państwa udało się zwiększyć tempo wdrażania inwestycji;

- zmniejszenia kwoty współfinansowania krajowego: przestrzegając uregulowanego prawnie maksymalnego poziomu płatności, Komisja zatwierdziła obniżenie wymogów dotyczących współfinansowania krajowego dla niektórych państw członkowskich (Hiszpanii, Grecji, Irlandii, Włoch, Litwy i Portugalii oraz, w mniejszym stopniu Belgii, Francji i UK).

Ponadto, Komisja doprowadziła do zwiększenia pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w tym z 10 do 30 mld euro dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Komisja pozwoliła również skoncentrować wydatki funduszy europejskich zaplanowanych na okres 2007-2013 w pierwszych latach tej perspektywy (zaproponowała m.in. finansowanie niektórych operacji w 100 proc. z funduszy europejskich w 2009 roku, co później miało być wyrównane w następnych latach poprzez zwiększenie obowiązkowego wkładu własnego). Komisja zgodziła się wydłużyć okres finansowania programów podejmowanych na lata 2000-2006 (dotychczasowa możliwość wydatkowania środków UE wygasła z końcem 2008 roku). Wszystkie wspomniane działania były generalnie korzystne dla realizacji polityki spójności w Polsce i stwarzały ułatwienia dla przyspieszonej absorpcji funduszy europejskich.

Niemniej sytuacja przedłużającego się kryzysu w Europie miała także wpływ na debatę o przyszłości polityki spójności po roku 2013. Najważniejsze znaczenie miały postulaty niektórych państw będących płatnikami netto do budżetu UE dotyczące zmniejszenia finansowania omawianej polityki. Towarzyszyły temu liczne zarzuty stawiane polityce spójności, jako nieefektywnej lub marnotrawiącej fundusze UE (Grosse 2010). Podnoszono także konieczność zacieśnienia kontroli w polityce spójności, a także uzależnienia jej wydatków od kolejnych warunków ex-ante, zarówno dotyczących omawianej polityki, jak również dodatkowych warunków politycznych (np. związanych z sytuacją makroekonomiczną i fiskalną państwa). Polski rząd starał się przeciwstawiać tej argumentacji, w tym również prowadząc negocjacje wokół przyszłej perspektywy finansowej w trakcie własnej Prezydencji w Radzie UE (w roku 2011) (Pomorska K., Vanhoonacker S.2012). Niemniej bezpośrednim skutkiem dla realizacji polityki spójności w latach 2007-2013 w Polsce wynikającym z omawianej dyskusji była zwiększająca się presja na zgodność wydatkowanych środków z wymogami europejskimi. Prowadziło to w rezultacie do rosnących obciążeń biurokratycznych i utrudnień absorpcji środków UE (Grosse 2012).

3.2 WPLYW OTOCZENIA KRAJOWEGO NA SYSTEM POLITYKI SPÓJNOŚCI

Polityka spójności UE miała znaczący wpływ na tworzenie instytucji odpowiedzialnych za politykę rozwoju gospodarczego, zwłaszcza rozwoju regionalnego realizowaną w Polsce. Niemniej w opinii niektórych ekspertów (Grosse 2006) wspomniana polityka unijna w pewnej mierze zastąpiła instrumenty krajowej polityki regionalnej (tj. polityki niekorzystającej z finansowania UE), a także zbyt mocno narzucała kierunki strategiczne i metody działania podejmowane w polityce wewnętrznej. Przykładem tego sposobu działania jest to, że polskie władze tuż przed rozpoczęciem perspektywy polityki spójności na lata 2007-2013 skupiły się na przygotowaniu dokumentów strategicznych i operacyjnych bezpośrednio na potrzeby polityki europejskiej. Jednocześnie nie podjęto odpowiednio wcześniej prac planistycznych lub aktualizujących dokumenty strategiczne określające krajową politykę rozwoju regionalnego w tym samym okresie. W rezultacie podstawowymi dokumentami polityki krajowej była „Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015” z listopada 2006 r. oraz „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” (KPPZK) opracowana przez nieistniejące już Rządowe Centrum Studiów Strategicznych w 2000 roku. Zaniechano natomiast nowelizacji KPPZK w 2005 roku, a także odrzucono wstępnie zaakceptowany przez Radę Ministrów dokument Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013.

Dopiero w 2010 roku przyjęto Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010–2020, a w roku 2011 projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 roku. Jednocześnie rząd przyjął założenia systemu krajowej polityki rozwoju, który obejmuje, poza wcześniej wymienionymi dokumentami, m.in. Długookresową Strategię Rozwoju Kraju (przyjętą dopiero w 2013 roku) i 8 strategii sektorowych/horyzontalnych powstałych w latach 2011-2013 (transport, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, kapitał społeczny, innowacyjność i efektywność gospodarki, zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa, zasoby ludzkie, sprawne państwo).

W ten sposób dokumenty strategiczne krajowej polityki rozwoju, które powinny być bazą dla programowania polityki spójności w latach 2007-2013 w części nie powstały w odpowiednim czasie lub nie zostały uaktualnione. Krajowy system polityki rozwoju miał więc poważne luki lub opóźnienia w stosunku do systemu polityki unijnej. Były one uzupełniane już w trakcie realizowania polityki spójności w analizowanym okresie 2007-2013. Oznacza to, że będą mogły oddziaływać w pełni na programowanie tej polityki dopiero w kolejnej perspektywie po roku 2013.

Pewnym mankamentem był system prawa krajowego (w tym zwłaszcza prawodawstwa sektorowego), który nie był odpowiednio dopasowany do wymogów polityki spójności w latach 2007-2013 lub był wręcz niezgodny z prawem unijnym. Komisja w swoim sprawozdaniu wskazuje, że trudnością dla realizacji omawianej polityki w Polsce były zmiany w prawodawstwie, brak ciągłości w zakresie odpowiedzialności politycznej (w tym zmiany w rządzie krajowym i regionalnym, zmiany w instytucjach) oraz skutki krajowych reform sektorowych⁹. Przykładem może być prawo ochrony środowiska, które zostało przyjęte z poważnym opóźnieniem, co utrudniało możliwości organizowania konkursów zgodnie z regulacjami europejskimi. Innym problemem była spóźniona ustawa dotycząca budowy sieci szerokopasmowych, która zdaniem naszych respondentów zamiast uprościć, skomplikowała inwestycje realizowane w ramach polityki spójności. Zbyt długo trwały również prace nad spec-ustawą drogową, co niekorzystnie wpłynęło na terminy realizacji projektów infrastrukturalnych. Pomimo kolejnych zmian poważne trudności generowało prawo zamówień publicznych. Wynikało to z wcześniej sygnalizowanych niespójności prawa unijnego, jak również niezbyt elastycznych rozwiązań prawnych przyjętych w Polsce (np. zbyt mocno akcentujących nadrzędność kierowania się kryterium ceny w wyborze oferty). Z kolei działania w obszarze służby zdrowia były ograniczane przez krajowe prawodawstwo w zakresie efektywnego realizowania wieloletniego planowania inwestycji i myślenia o pięcioletniej trwałości projektu. Innym problemem były niewystarczające podstawy prawne dla uruchamiania partnerstw publiczno-prywatnych w ramach projektów spójnościowych, jak również niechęć wielu władz publicznych do podejmowania ryzyka prawnego i politycznego związanego z tymi partnerstwami.

Podsumowując dotychczasowe rozważania można zauważyć, że otoczenie prawa krajowego niezbyt dobrze służyło efektywnemu realizowaniu polityki spójności w Polsce. Niezbędne zmiany prawne były wprowadzane zbyt późno lub generowały kolejne problemy biurokratyczne utrudniające inwestycje z obszaru polityki spójności. Jednym z problemów sygnalizowanych przez specjalistów były zbyt szczegółowe i nieelastyczne normy prawa krajowego, które zawężyły możliwości sprawnej realizacji niektórych projektów inwestycyjnych (Hausner et al. 2011). Innym był brak odpowiedniej koordynacji między resortem rozwoju regionalnego a innymi ministerstwami odpowiedzialnymi za polityki sektorowe i przygotowywanie rozwiązań prawa sektorowego. Pewnym utrudnieniem była również zbyt zachowawcza postawa urzędników w instytucjach zarządzających i

⁹ *Polityka spójności: sprawozdanie strategiczne 2013 dotyczące realizacji programów na lata 2007–2013*, str. 6.

wdrażających, którzy ewentualne wątpliwości prawne niejednokrotnie interpretowali literalnie odczytując zapis ustawowy.

Na zakończenie analizy krajowego systemu prawnego pragniemy omówić ustawę o finansach publicznych i towarzyszące jej rozporządzenia. Obejmuje to szerszy problem polityki resortu finansów w dobie rosnącego zadłużenia publicznego i konieczności konsolidacji finansowej zgodnie z wymogami UE i ograniczeniami wynikającymi z unijnej procedury nadmiernego deficytu (nałożonej na Polskę w 2009 roku). Nowelizacja ustawy o finansach publicznych (z 2009 roku) została w części dostosowana do wymogów polityki spójności na lata 2007-2013, m.in. wprowadzając do systemu prawnego kategorię dotacji rozwojowej oraz kontroli zarządczej mającej zapewnić realizację celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Jednak nie udało się w pełni wprowadzić mechanizmu budżetu zadaniowego.

Z kolei procedura nadmiernego deficytu wywierała negatywny wpływ na realizację polityki spójności w badanym okresie. Przedstawiciele samorządów terytorialnych sygnalizowali¹⁰, że z biegiem czasu resort finansów coraz bardziej ograniczał możliwości samorządów lokalnych w zakresie gromadzenia wystarczających środków własnych w celu realizacji m.in. projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Było to związane z kolejnymi regulacjami oszczędnościowymi (np. rozporządzeniem MF z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 252 poz. 1692, które w wyniku protestów środowisk samorządowych zostało wycofane z obiegu prawnego pod koniec 2011 roku). Pogorszenie możliwości dofinansowywania inwestycji strukturalnych przez samorządy wynikało również z obciążania ich nowymi zadaniami, przy jednoczesnym nieprzekazywaniu tym jednostkom nowych środków (bądź w ogóle, bądź też w nieadekwatnej do przyznaných zadań wysokości). Powodowało to – wraz kryzysem gospodarczym - pogarszanie się w szybkim tempie stanu finansów samorządów lokalnych. Tym samym utrudniało realizowanie projektów polityki spójności, choć zapewne będzie jeszcze większym utrudnieniem dla prowadzenia tej polityki po roku 2013 (Sierak et al. 2013).

Ważnym elementem otoczenia krajowego (i w części zagranicznego) były skutki kryzysu gospodarczego, które dotknęły Polskę (choć w mniejszym stopniu, niż inne państwa UE). Jednym z mechanizmów łagodzących skutki kryzysu był płynny kurs złotego, którego gwałtowne osłabienie (w 2009 roku) poprawiło konkurencyjność polskiego eksportu.

¹⁰ Np. Stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, *Oczekiwania Samorządów Lokalnych Województwa Śląskiego wobec nowego parlamentu i rządu RP*, Dąbrowa Górnicza, dn. 25 listopada 2011 r.

Przyniosło to jednak perturbacje przy finansowaniu projektów europejskich, w tym zwiększyło wymagania dotyczące ich współfinansowania przez krajowe podmioty. Zwróciła na to uwagę Komisja Europejska wskazując na problemy związane ze współfinansowaniem krajowym lub regionalnym w Polsce oraz z wahaniami kursów wymiany walut¹¹.

Innym skutkiem kryzysu była większa aktywność rządu na rzecz szybszego uruchamiania funduszy polityki spójności. Chodziło również o wykorzystanie oferowanych przez Komisję Europejską możliwości łagodzenia wymogów biurokratycznych lub finansowych w omawianej polityce w związku z europejskimi działaniami anty-kryzysowymi. W nawiązaniu do propozycji Komisji polski rząd zwiększył możliwości zaliczek na projekty inwestycyjne i podwyższył pulę środków w ramach kolejnych konkursów. Zwiększono także listę tzw. projektów kluczowych (o ponad 6.5 mld zł).

Polski rząd podjął także inne działania anty-kryzysowe, które służyły pobudzeniu wzrostu gospodarczego i łagodziły warunki działalności przedsiębiorstw, co można uznać za ważny element otoczenia systemowego dla polityki spójności realizowanej w Polsce. Rząd przyjął rozwiązania umożliwiające rozliczanie kosztów prac badawczo-rozwojowych, w chwili ich poniesienia lub poprzez odpisy amortyzacyjne w trakcie trwania inwestycji. Ponadto, zwiększono ulgę inwestycyjną dla MŚPw postaci jednorazowych odpisów amortyzacyjnych (np. na zakup maszyn i urządzeń, wyposażenia itd.) z 50 do 100 tysięcy euro. Podobne rozwiązania przyjęto dla firm rozpoczynających działalność w latach 2008 – 2010¹². Zwiększono także gwarancje i poręczenia dla działalności eksportowej przedsiębiorstw¹³.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na inny element krajowego otoczenia systemowego, mianowicie warunki prowadzenia biznesu w Polsce. Ma to niewątpliwie wpływ na rozwój gospodarczy, jak również jest silnie komplementarne z wieloma celami polityki spójności. Generalna ocena tych uwarunkowań w świetle badań renomowanych instytucji międzynarodowych i krajowych jest niekorzystna dla Polski. Należy jednak odnotować działania polskich władz prowadzące do nieznacznej poprawy sytuacji w tym względzie. Według raportu Banku Światowego "Doing Business 2013"¹⁴, na 183 państwa Polska zajęła 55. miejsce. W porównaniu do roku 2011 Polska awansowała o 7 pozycji, między innymi

¹¹ *Polityka spójności: sprawozdanie strategiczne 2013 dotyczące realizacji programów na lata 2007–2013*, s. 4.

¹² Por. Realizacja „Planu Stabilności i Rozwoju”, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, 20.02.2009.

¹³ *Projekt ustawy o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 1639, Warszawa, 6 lutego 2009 r.

¹⁴ *Doing Business 2013*, The World Bank, International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC 2013.

dzięki uproszczeniu reguł obrotu nieruchomościami, poprawie warunków egzekucji należności w sądach i lepszemu prawu upadłościowemu. Poprawa warunków prowadzenia biznesu w Polsce jest wciąż niewielka. Według autorów raportu rozwój firm jest nadal blokowany przez niejasne przepisy podatkowe oraz nieprzyjazną biznesowi biurokrację. Z kolei PKPP Lewiatan opublikował „Czarną Listę Barrier 2013”¹⁵, będącą zestawieniem najważniejszych czynników blokujących rozwój przedsiębiorstw. Lista ta zawiera 416 pozycji. W roku 2012 zawierała 368 pozycji, a w 2006 r. - niewiele ponad 100. To najlepiej obrazuje utrzymujące się trudności prowadzenia biznesu w Polsce. Z kolei w roku 2012 Centrum im. Adama Smitha zaprezentowało światowy ranking wolności gospodarczej (Gwartney et al. 2012). W tym zestawieniu Polska uplasowała się na 48. miejscu, notując spadek o 6 pozycji w porównaniu do wcześniejszego zestawienia. Warto w tym miejscu zauważyć, że trudności biurokratyczne są często uznawane za poważne utrudnienie w realizacji programów polityki spójności (Hausner et al. 2011).

Ważnym elementem krajowego otoczenia dla polityki spójności w latach 2007-2013 były mistrzostwa Europy w piłce nożnej zorganizowane w 2012 roku w Polsce i Ukrainie. Była to prestiżowa impreza traktowana przez polskie władze jako szansa kształtowania pozytywnego wizerunku Polski za granicą. Mobilizowała tym samym polskich polityków i urzędników do jak najlepszego zorganizowania turnieju. Znacząco zwiększyło to poziom inwestycji publicznych w Polsce przed 2012 rokiem oraz służyło wykorzystaniu środków polityki spójności w tym celu (Connolly 2012). Wpłynęło to pozytywnie na zaangażowanie polskich władz krajowych i samorządowych w realizację projektów inwestycyjnych z omawianej polityki, które były powiązane z ‘Euro 2012’. Sprzyjało także koncentracji polityki spójności na dużych projektach infrastrukturalnych, w tym lokalizowanych w największych miastach lub poprawiających komunikację między nimi. Inną konsekwencją turnieju były bardzo duże wydatki samorządów miast organizujących mistrzostwa, co pogorszyło ich sytuację finansową w kolejnych latach i może utrudnić realizowanie inwestycji spójnościowych w kolejnej perspektywie finansowej.

Na zakończenie warto wspomnieć o głównych debatach publicznych odbywających się w Polsce, które mogły mieć wpływ na korekty realizacji omawianej polityki w latach 2007-2013. Dotyczy to m.in. dyskusji o zapaści polskich kolei i opóźnieniach realizacji projektów kolejowych w ramach polityki spójności (szczególnie nasilonej w roku 2012). Kolejnym tematem były opóźnienia realizacji projektów infrastruktury drogowej oraz szereg problemów dla firm tej branży (z roku 2012). Wynikały one z zatorów płatniczych, zbyt niskich cen ofert

¹⁵ Czarna Lista Barrier dla rozwoju przedsiębiorczości 2013, PKPP Lewiatan, Warszawa 2013.

składanych przez te przedsiębiorstwa w przetargach oraz problemów wzrostu kosztów omawianych inwestycji przed mistrzostwami piłkarskimi 'Euro 2012'. Inne dyskusje – choć już w węższym kręgu ekspertów - dotyczyły trudności realizacji projektów teleinformatycznych oraz niewielkiej efektywności projektów realizujących cele innowacyjnej gospodarki w ramach polityki spójności. W konsekwencji tych dyskusji wprowadzano zmiany organizacyjne lub prawne, które miały najczęściej pozytywny skutek dla absorpcji funduszy spójnościowych. Przykładowo Komisja Europejska informowała¹⁶ o podjętych działaniach naprawczych w Polsce, takich jak plan dotyczący kolei, reforma szkolnictwa wyższego oraz powiązanie nauki z sektorem działalności gospodarczej za pośrednictwem inicjatywy „Budujemy na wiedzy” (program Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego zainicjowany w 2010 roku).

¹⁶ *Polityka spójności: sprawozdanie strategiczne 2013 dotyczące realizacji programów na lata 2007–2013*, s. 7.

3.3 EFEKT ROZLEWANIA SIĘ PRAKTYK SYSTEMU

W niniejszym rozdziale omawiamy zagadnienie badawcze związane z oceną wpływu polityki spójności w latach 2007-2013 na jakość działań administracji publicznej niezaangażowanej bezpośrednio w jej wdrażanie. W ramach badania podjęliśmy próbę wskazania przykładów tak zwanego „efektu rozlewania się praktyk” związanych z polityką spójności na strefy polityk krajowych lub do innych obszarów działalności administracyjnej w Polsce.

Z uwagi na nikłe zainteresowanie nauki i administracji zagadnieniem „rozlewania się praktyk” byliśmy zmuszeni oprzeć naszą diagnozę w dużej mierze na opiniach i ocenach zebranych w trakcie wywiadów z kluczowymi aktorami systemu realizacji polityki spójności.

W niniejszym rozdziale główną uwagę skupimy na przedstawieniu charakterystyki zjawiska transferu praktyk i doświadczeń związanych z realizacją polityki spójności do innych sfer działalności administracji. Wskażemy najczęstsze formy przenoszenia praktyk, skalę i naturę tego zjawiska oraz najważniejsze czynniki, które determinują sukces, bądź porażkę w ich aplikacji.

Zanim przejdziemy do omawiania wniosków płynących z naszych obserwacji chcielibyśmy przytoczyć przyjętą przez nas definicję, która pozwoliła nam wyróżnić „efekt rozlewania się praktyk” w ogóle działań administracyjnych:

Efektom rozlewania się praktyk nazwaliśmy proces przenoszenia praktyk i doświadczeń związanych z realizacją polityki spójności UE do sfery innych polityk krajowych lub do innych obszarów działalności administracyjnej w Polsce. Co istotne przenoszenie i wdrożenie tych praktyk nie stanowi bezpośredniego efektu projektów finansowanych ze środków UE (np.: projektów z V priorytetu PO KL).

Standardy zarządzania polityką spójności są na wyższym poziomie niż podejście administracji do zarządzania innymi politykami publicznymi zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Z uwagi na ten fakt sam proces „rozlewania się praktyk” można uznać za potrzebny administracji „pozafunduszowej”, gdyż pozytywnie wpływa na jej funkcjonowanie, a w konsekwencji na jakość¹⁷ zarządzania politykami publicznymi. W badaniu zaobserwowaliśmy dwie formy transferu praktyk i doświadczeń związanych z realizacją polityki spójności UE do sfery innych polityk krajowych.

¹⁷ Poprzez jakość zarządzania rozumiemy sposób podejmowania decyzji oparty na dowodach (Evidence –based policy), przejrzysty sposób wydatkowania i rozliczania efektów przeprowadzonych działań.

W pierwszym przypadku proces ten następuje samoczynnie, w wyniku powielania rozwiązań stosowanych przy wdrażaniu programów / projektów unijnych przez komórki „pozafunduszowe” w danej instytucji. Warto przy tym podkreślić, że nie wszystkie korzystne zmiany w tych instytucjach można przypisać dobrodziejstwu polityki spójności. Wiele z nich wynika z postępujących zmian w polskiej administracji związanych z trendami nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*). Do dobrych przykładów takich działań należy zaliczyć wprowadzenie w administracji systemów zarządzania jakością (EFQM, CAF, ISO), informatyzację urzędów oraz reformy w polityce zarządzania kadrami. Zresztą tutaj warto podkreślić, że sam proces wdrażania nowego podejścia do zarządzania jest intensyfikowany przez interwencje dokonywane ze środków unijnych przed (*Phare – transition facility*) i po akcesji (Priorytet V PO KL).

W drugim przypadku proces rozlewania się praktyk jest wymuszony poprzez przyjęte wytyczne, standardy lub regulacje prawne. Taki proces przechodzenia praktyk można nazwać celowym. Niektóre rozwiązania zostały sprawdzone w procesie wdrażania polityki spójności, po udowodnieniu ich użyteczności, podjęto wiążące decyzje o ich aplikacji w procesie realizacji innych polityk publicznych (np: ewaluacja).

W obu omawianych przypadkach ważną determinantą rozlewania się praktyk jest zjawisko *narastającej złożoności spraw publicznych, która przejawia się m.in. rozbudową zadań o charakterze analitycznym, projekcyjnym i koordynacyjnym (OUS)*. Aby podołać temu wyzwaniu administracja stopniowo przyjmuje sprawdzone w polityce spójności rozwiązania charakterystyczne dla paradygmatów nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) oraz zarządzania partycypacyjnego (*New Public Governance*) (EGO s.c. 2009), takie jak: partnerstwo, budowanie systemów wiedzy, zespoły zadaniowe, zarządzanie strategiczne, pomiar jakości usług, monitoring i ewaluacja efektów interwencji publicznych. Wprowadzanie nowych rozwiązań zachodzi w administracji najczęściej poprzez naśladowaniei adoptowanie najlepszych zaobserwowanych wzorców i doświadczeń.

Pierwszym źródłem inspiracji jest sektor przedsiębiorstw, w którym na bieżąco są testowane i udoskonalane najnowsze techniki zarządzania. Niemniej odmienna specyfika tego sektora powoduje wiele trudności z bezpośrednią implikacją rozwiązań stosowanych w firmach do działań administracji publicznej.

Drugim źródłem czerpania wzorców przez administrację, z natury bardziej odpowiednim, jest polityka spójności, w której od lat adoptowane są praktyki z nowych modeli zarządzania. Właśnie wdrażanie funduszy europejskich, z całą swoją kulturą projektową: monitorowania, ewaluacji i zarządzania strategicznego, wnosi nową jakość do polskiej administracji.

Do najważniejszych obszarów rozlewania się praktyk należy zaliczyć: 1) planowanie strategiczne (planowanie strategii, przygotowanie programów wykonawczych), 2) ewaluację oraz 3) kulturę pracy w urzędach.

Planowanie strategiczne

*Podstawową praktyką sektora publicznego, wyrosłą z nurtu performance management jest tworzenie strategii wydatkowania środków publicznych. W Polsce pojawiło się jako standard **planowanie strategiczne** interwencji współfinansowanych ze środków UE stosowany głównie w polityce spójności, choć powoli praktyka ta zaczęła się rozlewać na działania stricte krajowe (Olejniczak 2012).*

Nowelizacja ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nałożyła na instytucje rządowe i samorządowe obowiązek planowania strategicznego. To znaczy instytucje te zostały zobligowane do przygotowania strategii rozwoju. Dopiero w oparciu o płynące z nich wnioski mogły być tworzone programy wykonawcze, które służyły osiągnięciu zawartych w strategiach celów. W początkowym okresie realizacja ustawy nie przebiegała wzorowo. Bardzo często instytucje tworzyły strategie pod przygotowany już wcześniej program, tym samym dokumenty nie stanowiły same w sobie wartości strategicznej, a jedynie kalkę zapisów przygotowanego wcześniej programu. Daleka od doskonałości była również metodologia opracowania tych dokumentów.

Nowe podejście rządu do planowania zainicjowało w kraju ważny nurt tworzenia dokumentów strategicznych na szeroką skalę. Zaczęto opracowywać dokumenty na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym, a także dla najważniejszych sektorów. W efekcie na samym tylko poziomie administracji centralnej powstało przeszło 200 strategii i planów. Początkowo dokumenty strategiczne tworzone w dużej mierze pod kątem wykorzystania dostępnych środków z funduszy strukturalnych (Bober et al. 2008). Dzięki temu instytucje mogły przyswoić i zaadoptować unijne standardy tworzenia takich dokumentów. Powoli zaczęto doceniać przyjęte podejście strategiczne, które przyczyniło się do uporządkowania priorytetów, kierunków i zakresu działań także w innych politykach publicznych, niezwiązanych z polityką spójności.

Dobrym przykładem efektu rozlewania się praktyk w obszarze planowania strategicznego była inicjatywa ministra Michała Boniego, której celem było uporządkowanie podejścia do zarządzania strategicznego w Polsce. Działanie zostało zapoczątkowane przygotowaniem raportu pt. Raport Polska 2030. Dokument ten:

- po pierwsze, w swej konstrukcji i sposobie przygotowania spełnia unijne wymogi budowy dokumentów strategicznych, to znaczy ustalone kierunki

zostały opracowane w procesie konsultacji, w oparciu o racjonalne i wiarygodne podstawy informacyjne,

- po drugie, raport zarysowuje wizję możliwych ścieżek rozwoju Polski w kolejnych 20-tu latach, dzięki czemu przyczynił się do stworzenia nowego porządku strategicznego,
- wreszcie po trzecie, na jego podstawie opracowano kolejne dokumenty strategiczne: Długookresową Strategia Rozwoju Kraju (w perspektywie do 2030 r.) oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

Podjęta przez ministra inicjatywa stanowiła dobry przykład praktyki przenoszenia rozwiązań z polityki spójności na grunt polityk krajowych. Niestety w przeciwieństwie do dokumentów strategicznych w polityce spójności proces tworzenia Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju nie został poprowadzony do końca. Proces ten nie uwzględnia ważnych elementów aplikacyjnych w stosunku do przyjętych założeń strategicznych, np. połączenia strategii z mechanizmem implementacyjnym. Brak takiego elementu uniemożliwia koordynację, monitorowanie i ocenę skuteczności wdrażania strategii. Podobną ułomność, czyli brak mechanizmów wdrażania można zauważyć w większości przygotowanych strategii, szczególnie tych sprzed 2008 roku.

W trakcie badań udało nam się także zauważyć kilka pozytywnych przykładów „kompletnego planowania strategicznego”, które stanowią dobre przykłady do naśladowania w polu planowania strategicznego, przy czym nie są wyłącznie podporządkowane funduszom strukturalnym.

Przykładem wzorcowym jest podejście samorządu województwa pomorskiego do budowy i operacjonalizacji strategii rozwoju. Przykład ten zasługuje na uwagę z kilku powodów:

- po pierwsze, za sam proces przygotowania strategii województwa odpowiedzialny jest zespół, który jest odseparowany od wdrażania programów wykonawczych, zgodnie z wytycznymi KE,
- po drugie, sam dokument strategii został zaktualizowany, na podstawie szeregu badań, analiz i szerokich konsultacji z interesariuszami, co gwarantuje wiarygodność wniosków, na podstawie których określono kierunki strategiczne przyszłych działań. Warto także dodać, że dokument powstał przed pojawieniem się programu, co stanowi rzadką praktykę,
- po trzecie, sama strategia nie jest podporządkowana wyłącznie środkom z funduszy strukturalnych, jej realizacja zakłada także inne źródła finansowania,

- po czwarte, w koncepcji zarządzania strategicznego założono, że strategia będzie realizowana za pomocą programów wykonawczych tzw. 6 regionalnych programów strategicznych (w każdym z programów przewidziano mechanizm implementacyjny),
- wreszcie po piąte, w województwie pomorskim podjęto się ewaluacji ex-ante sześciu regionalnych programów strategicznych, której wnioski będą podstawą do oceny trafności przyszłego Regionalnego Programu Operacyjnego.

Podobny przykład zaobserwowano także w województwie małopolskim, w którym samorząd przygotował 10 programów strategicznych, które wraz ze Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011-2020 będą najważniejszym narzędziem zarządzania rozwojem regionu.

W większości województw podejście jest odmienne od opisanych powyżej. Zazwyczaj programy finansowane z funduszy strukturalnych stanowią jedyne narzędzie wykonawcze strategii, przy czym oba dokumenty tworzone są równolegle, przy zastosowaniu różnych metod, przez inne zespoły. Taki sposób planowania dokumentów powoduje, że zachodzą między nimi dość duże rozbieżności, które wychodzą na etapie realizacji założeń strategicznych. Wtedy często okazuje się, że nie zawsze program w odpowiedni sposób realizuje i pozwala mierzyć poziom osiągnięcia celów sformułowanych w strategii.

Kolejnym ciekawym przykładem rozlewania się praktyk w polu planowania strategicznego jest sposób przygotowania programów krajowych przez niektóre instytucje.

Na uwagę zasługuje podejście do planowania i wdrażania programów przyjęte przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Większość programów prowadzonych przez tą instytucję finansowanych jest ze środków skarbu Państwa. Instytucja przenosi standardy z programów operacyjnych (PO KL, PO IG) do programów krajowych, zaczynając już od podejścia programowania. Często proces przygotowania programu uwzględnia opracowanie diagnozy, na podstawie której określone są kluczowe obszary interwencji. Kolejnym etapem cyklu programowania jest obowiązkowa ewaluacja ex-ante, która weryfikuje założone pierwotne cele i przypisane im wskaźniki. Po zatwierdzeniu, na wzór programów unijnych, adaptowane do programów krajowych zostały reguły konkursowe, umowy o dofinansowanie, model rozliczania projektów, ocena ich efektów za pomocą ewaluacji. Dzięki elastyczności przepisów krajowych w programach NCIBR w przeciwieństwie do programów unijnych istnieje możliwość oceny trwałości projektów nawet do 5 lat po ich zakończeniu.

Podobne podejście zastosowało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w sposobie koordynacji Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (FIO). Początkowo pomysły na konstrukcję i zasady funkcjonowania Funduszu czerpano z amerykańskich programów grantowych.

Obecnie FIO stopniowo przyjmuje ramy funkcjonowania dla programów ze środków strukturalnych, w szczególności Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Kolejnym przykładem adaptowania programów krajowych do zasad działania polityki spójności są inicjatywy realizowane przez Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska. Programy stanowią interwencję w podobnych obszarach jak programy unijne, czyli ochronę przyrody, ochronę wód i gospodarki wodnej, ziemi i powietrza oraz inwestycje w zakresie energii odnawialnej. Dzięki temu wypracowane i sprawdzone wzory dokumentów dotyczące zasad oceny i wyboru projektów, monitorowania i rozliczania projektów w POIiŚ zostały przystosowane do potrzeby interwencji krajowych.

Ewaluacja

Bardzo ważnym dla polityk publicznych obszarem przenoszenia rozwiązań z polityki spójności jest **ewaluacja**. Można śmiało pokusić się o tezę, że dzięki polityce spójności rozpoczęto budowę systemu analiz polityk publicznych dostarczającego decydom podstaw do rządzenia operacyjnego i strategicznego. W przypadku ewaluacji przenoszenie praktyk jest raczej wymuszone. Sam *obowiązek przeprowadzenia ewaluacji ex-ante programów rozwoju wynika bezpośrednio z zapisów art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. Nr 140, poz. 984) zmienionej ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zgodnie z zapisami ustawy, instytucja opracowująca program przygotowuje przed jego przyjęciem raport ewaluacyjny. W praktyce instytucja ta odpowiedzialna jest za dostarczenie raportu ewaluacyjnego Radzie Ministrów lub Sejmikowi Województwa wraz z poprawionym projektem programu (Górniak, Olejniczak et al. 2009).*

Niestety w toku dokonanego przez nas przeglądu ogólnie dostępnych informacji, niniejsza regulacja wydaje się „martwa” w odniesieniu do wielu programów finansowanych ze środków krajowych. W trakcie badań udało nam się zidentyfikować niewiele przykładów instytucji stosujących ewaluację lub badania o charakterze normatywnym, które dotyczą podejmowanych / podjętych interwencji publicznych (ze środków poza unijnych).

Do najciekawszych przykładów stosowania tej praktyki należy zaliczyć NCBiR, które obowiązkowo przeprowadza badania ex-ante, mid-term oraz ex-post wdrażanych przez siebie programów krajowych. Przy czym stosuje te same standardy badań, które obowiązują w procesie ewaluacji polityki spójności.

Na uwagę zasługuje także działalność ewaluacyjna Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które od 2012 roku prowadzi ewaluacje efektów projektów realizowanych na rzecz Gruzji oraz

Ukrainy w ramach Polskiej Współpracy Rozwojowej. Z kolei Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, poza programami operacyjnymi współfinansowanymi z funduszy europejskich, przeprowadza również ewaluacje programów dotyczących rozwoju przedsiębiorczości, w całości finansowanych z krajowych środków budżetowych (np.: Programu Bon na Innowacje, Dotacje na usługi informacyjno-doradcze).

Na poziomie administracji rządowej zauważono także próbę Ministerstwa Gospodarki w przeprowadzeniu ewaluacji ex-ante projektu dokumentu rządowego pt. Program wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2013-2020. Zresztą to samo Ministerstwo w oparciu o doświadczenia w ewaluacji polityki spójności próbuje adaptować rozwiązania badawcze do mechanizmów oceny skutków regulacji (OSR). Ciekawą, niewymuszoną praktykę ewaluacyjną stosuje również Narodowe Centrum Kultury, które realizuje badania dotyczące oceny efektów prowadzonych przez siebie programów własnych „Dom Kultury +”

Na poziomie regionalnym zaobserwowaliśmy dwa przykłady, na które chcielibyśmy zwrócić uwagę. Pierwszy już wcześniej omawiany dotyczy ewaluacji ex-ante 6 regionalnych programów operacyjnych w województwie pomorskim. Tutaj warto dodać, że do oceny programów strategicznych przyjęto te same wytyczne, które zostały sformułowane przez KJO do oceny programów operacyjnych dla perspektywy 2014-2020. Drugi przykład dotyczy samorządu województwa mazowieckiego, który w roku 2009 roku podjął się kompleksowej oceny efektywności instytucji kultury w województwie, dla których organizatorem jest Samorząd. Badanie zostało sfinansowane w całości ze środków samorządu. Wyniki badania posłużyły lepszej dystrybucji środków w instytucjach kultury w latach 2010-2011.

Kultura pracy

Polityka spójności doprowadziła w administracji do **profesjonalizacji i zmiany kultury pracy**. Zmiany w dużej mierze dotyczyły przyjęcia do zarządzania podejścia zadaniowego, nastawionego na realizację konkretnych celów w czasie. Zdaniem ponad połowy naszych respondentów zmiana początkowo miała miejsce w zespołach realizujących programy unijne, później zaczęła przechodzić do praktyki działania niektórych komórek „niefunduszowych”.

Polem przechodzenia praktyk najczęściej wskazywanym przez naszych rozmówców była kontrola zarządcza. Przykładowo w samorządzie województwa lubelskiego i warmińsko-mazurskiego na potrzeby wdrażania programów unijnych opracowano instrukcje kontroli, wytyczne szacowania ryzyk, przyznawania im wag. Po sprawdzeniu, rozwiązania te zaczęto stosować w kontroli pozostałych komórkach urzędów. Podobnie sytuacja wyglądała z systemami informatycznymi, które początkowo zostały stworzone w celu wsparcia procesu

wdrażania programów unijnych. Kiedy udowodniły swoją przydatność, zaczęto przystosowywać je do innych obszarów działania urzędów.

Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia polskiej administracji, zjawisko rozlewania się praktyk przybrało skalę mikro, czyli pojedynczych instytucji. Jedynie w przypadku planowania strategicznego możemy mówić o szerszej skali na poziomie kraju, przy czym trzeba wyraźnie podkreślić, że praktyka w tym polu nadal w dużej mierze podporządkowana jest funduszom strukturalnym.

Warto w tym miejscu omówić najważniejsze czynniki, które przyczyniają się do pozytywnego naśladowania i dalszego rozwijania praktyk unijnych w realizacji polityk publicznych. Kluczowe **czynniki wspierające proces „rozlewania się praktyk”** można podzielić na cztery ściśle ze sobą związane kategorie:

- przepisy, wytyczne prawne, które nakładają obowiązek przenoszenia praktyk,
- czynnik ludzki,
- środki finansowe,
- podejście do wprowadzenia zmiany.

Za najważniejszy czynnik sprawczy zmian w praktyce funkcjonowania administracji publicznej, w tym przenoszenia się praktyk nasi respondenci uznali **przepisy prawne**. Z dwóch powodów. Po pierwsze nakładają obowiązek stosowania danego rozwiązania, po drugie określają standard i jasne wytyczne wprowadzenia danego przepisu w życie. Zdaniem naszych respondentów proces przenikania efektów został spowolniony, właśnie przez brak wyraźnych sygnałów ze szczebla politycznego o chęci stosowania sprawdzonych w polityce spójności rozwiązań w sposobie realizacji polityk krajowych, jako pewnego z góry narzuconego standardu postępowania. Istotne różnice są widoczne w podejściu instytucji publicznych do przygotowania i realizacji inwestycji finansowanych i niefinansowanych ze środków UE. Wytyczne obowiązujące w systemie dystrybucji środków unijnych zazwyczaj zmuszają do większego wysiłku, projekty są przygotowywane z zachowaniem standardów zarządzania projektami. Z kolei projekty ze środków krajowych bardzo często są realizowane z minimalnym wysiłkiem, beneficjenci nie przywiązują dużej uwagi do uzasadnienia użyteczności, racjonalności inwestycji, nie zastanawiają się nad jej efektami. Taka postawa pokazuje, że właśnie regulacje prawne, standardy narzucają na administrację obowiązek podnoszenia jakości jej działania. Brak przepisów daje dużą dowolność w stosowaniu praktyk, co niestety oznacza, że zadania są realizowane minimalnym kosztem.

Do wszelkich zmian potrzeba woli i chęci. Dlatego nowe praktyki zazwyczaj są wdrażane w instytucjach „nowych i kształtujących się” (agencje rządowe, samorządy), w których

dominuje **kadra otwarta na zmiany i skłonna do nowości i innowacji**. Z kolei w większości instytucji publicznych *dominuje klasyczny model zarządzania tzw. administracji weberowskiej*, który w swym założeniu nie jest elastyczny i charakteryzuje się niską skłonnością do reformowania. *Po za tym administracja publiczna nadal boryka się z wieloma wyzwaniami*, które dodatkowo usztywniają jej podejście do wprowadzania nowych rozwiązań. *Do najważniejszych problemów można zaliczyć:*

- *brak stabilności,*
- *złe doświadczenia i ograniczone wykorzystanie nowoczesnych systemów zarządzania środkami publicznymi (budżety zadaniowe),*
- *mało skuteczne mechanizmy tworzenia i wdrażania prawa,*
- *słabe przygotowanie kompetencyjne kadr do zarządzania (zamiast administrowania),*
- *niski stopień koordynacji i współpracy zarówno w sferze między instytucjonalnej jak i w relacjach z aktorami zewnętrznymi*(Ledzion, Olejniczak, Pander 2009).

W takim środowisku urzędnicy nie są skłonni do dobrowolnego wprowadzania zmian, do testowania nowych rozwiązań, z uwagi na obawę, że nowości mogą się nie sprawdzić, powodując kłopoty i krytykę publiczną, co napawa administrację największym strachem i dodatkowo usztywnia podejście do zmian. W takiej sytuacji zazwyczaj czynnikiem skłaniającym do jakichkolwiek zmian może być jakaś „katastrofa” lub krytyka ze strony Komisji Europejskiej, która wymusi inne spojrzenie i wprowadzenie działań naprawczych (np.: obawa przed utratą środków UE zmusiła do zmian prawodawstwa. Dobrym przykładem były zmiany ustawy Prawo Zamówień Publicznych, które miały na celu przyspieszyć realizację projektów, a co za tym idzie proces wydatkowania środków.¹⁸

Warto podkreślić, że istnienie samych regulacji prawnych nakładających na administrację obowiązek wprowadzenia rozwiązań, nie zawsze będzie skutkowało rozlaniem się praktyki we wszystkich instytucjach. Dobrym przykładem takiej sytuacji jest obowiązek ewaluacji ex-ante wprowadzony w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W chwili obecnej instytucji, które stosują przepis w odniesieniu do środków „nieunijnych” jest niewiele, choć w momencie wprowadzania ustawy naliczono ponad 100 programów krajowych, które przepis

¹⁸ do kluczowych zmian PZP należy zaliczyć: podniesienie progu stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych, wprowadzenie możliwości uzupełnianie ofert, skrócenie minimalnych terminów na składanie ofert oraz Powołanie Krajowej Izby Odwoławczej.

ten powinien obowiązywać. Taka sytuacja pokazuje, że wprowadzenie w życie regulacji prawnej bez odpowiedniego systemu jej implementacji, może zakończyć się niepowodzeniem.

Sukces wprowadzenia nowych rozwiązań lub udoskonalenia już istniejących zależy od podejścia, jakie zostało przyjęte do implementacji zmian. W przypadku ewaluacji ex-ante zabrakło kilku elementów, które pozwoliłyby na wprowadzenie w życie tego przepisu. Przede wszystkim wskazania „agenta zmiany”, czyli kompetentnego podmiotu, który miałby nadzorować cały proces. Po drugie odpowiedniego przygotowania i przekonania kadr, co do użyteczności ewaluacji. Wreszcie po trzecie zagwarantowania środków finansowych, które pomogłyby w finansowaniu ewaluacji i podniesienia w tym obszarze kompetencji urzędników. Chodź przy tym ostatnim należy podkreślić, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło dwie ważne inicjatywy w tym zakresie. Pierwsza to realizacja projektu systemowego¹⁹, który miał na celu podniesienie kompetencji kadr administracji publicznej w zakresie zarządzania strategicznego rozwojem, w tym ewaluacji. Druga to prowadzenie cyklicznych szkoleń w ramach Akademii Rozwoju oraz Akademii Ewaluacji, których cel jest podobny, jak w pierwszym projekcie, niemniej zajęcia mają powyżej 180 godzin zajęć dla ograniczonej liczby osób²⁰, tym samym ich skala jest mniejsza, jednak efekt bardziej trwały.

Kończąc niniejszy wątek warto podkreślić, że proces przenoszenia praktyk w całej administracji publicznej jest długotrwały i wymaga jasnych wytycznych, zmotywowania i zaangażowania wielu instytucji, pracowników i środków finansowych. Brak, któregoś z tych czynników może wydłużyć proces lub znacznie ograniczyć skalę przenoszenia rozwiązań na poziom pojedynczych instytucji. Tutaj jako dobry przykład można przytoczyć proces wprowadzania obowiązku ewaluacji w polityce spójności. Mając na uwadze dostęp do środków finansowych i ograniczoną liczbę instytucji, budowa odpowiedniego poziomu potencjału ewaluacyjnego zajęła co najmniej 5 lat i kosztowała kilkadziesiąt milionów złotych. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia można przyjąć że wprowadzenie w politykach publicznych na stałe praktyk ewaluacyjnych zajmie znacznie więcej czasu, środków niż w polityce spójności.

Podsumowując, efekt rozlewania się praktyk i doświadczeń związanych z polityką spójności do sfery innych polityk krajowych jest głównie dostrzegany w obszarach planowania strategicznego, ewaluacji i zmiany sposobu pracy w urzędach.

¹⁹ Projekt pt. „Zarządzanie strategiczne rozwojem – poprawa jakości rządzenia w Polsce”

²⁰ Od 30 do 50 słuchaczy

W badaniu rozpoznaliśmy dwie formy transferu praktyk i doświadczeń z polityki spójności do sfery innych polityk krajowych. W pierwszym przypadku proces ten następuje samoczynnie w wyniku powielania rozwiązań stosowanych przy wdrażaniu programów / projektów unijnych przez komórki „pozafunduszowe” w instytucjach.

W drugim przypadku proces rozlewania się praktyk jest wymuszony poprzez przyjęte wytyczne, standardy lub regulacje prawne.

Nasza wiedza na temat skali zjawiska „rozlewania się praktyk” jednoznacznie wskazuje, że efekt ten w większości przypadków występuje na poziomie pojedynczych instytucji. Wyjątek stanowią praktyki planowania strategicznego, które zostały adoptowane w całej administracji publicznej na poziomie krajowym, lokalnym i regionalnym. Jednak tutaj należy podkreślić, że w większości instytucji planowanie strategiczne nadal jest w dużej mierze podporządkowane polityce spójności. W kilku przypadkach ustaliliśmy przykłady planowania, które odnoszą się zarówno do polityki spójności, jak i innych polityk publicznych.

Na zakończenie tej części chcemy przypomnieć, że przenoszenie praktyk do polityk publicznych zależy od podejścia, jakie zostało przyjęte do implementacji zmiany. Zidentyfikowano przy tym cztery kluczowe czynniki, których obecność warunkuje sukces i trwałość implementacji rozwiązań. Należą do nich:

- przepisy, wytyczne prawne, które nakładają obowiązek przenoszenia praktyk,
- czynnik ludzki, czyli otwartość urzędników na zmiany i stosowanie nowoczesnych rozwiązań
- środki finansowe, niezbędne do przygotowania kadr i sfinansowania adoptowanych rozwiązań,

właściwe podejście do wprowadzenia zmiany, zakładające zmotywowanie urzędników do przyjęcia i korzystania z nowych rozwiązań.

3.4 ZASADY HORYZONTALNE

Przedmiotem niniejszego rozdziału będzie opis realizacji trzech zasad horyzontalnych Unii Europejskiej: zasady partnerstwa, równych szans oraz zrównoważonego rozwoju.

ZASADA PARTNERSTWA

Zasada partnerstwa stanowi jedną z kluczowych zasad horyzontalnych określających sposób realizacji polityki spójności Unii Europejskiej. Reguły jej stosowania zostały określone w *Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*²¹, Omawiana zasada zakłada szeroką współpracę pomiędzy Komisją Europejską i administracją publiczną oraz partnerami gospodarczymi i społecznymi danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.²² Samo partnerstwo powinno być stosowane na każdym etapie realizacji programów operacyjnych, czyli programowania, wdrażania, monitorowania i oceny.

I. Sposób realizacji

Regulacje dot. zasady partnerstwa ujęte w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 zostały w pełni przetransponowane do zapisów polskiego NSRO oraz poszczególnych programów operacyjnych i systemów ich wdrażania. Sposób realizacji powyższej zasady wyznaczają również ogólne przepisy określające tryb i sposób prowadzenia konsultacji społecznych polityk publicznych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym²³ oraz prawne definicje terminów partnerzy społeczni i gospodarczy²⁴.

²¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999

²² Zgodnie z *Rozporządzeniem* każde państwo członkowskie powinno wyznaczyć najbardziej reprezentatywnych partnerów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w sferze gospodarczej, społecznej oraz środowiska naturalnego. Państwa dokonując doboru partnerów powinny kierować się przepisami krajowymi i praktyką krajową, biorąc pod uwagę potrzebę wspierania równości mężczyzn i kobiet oraz zrównoważonego rozwoju poprzez integrację wymogów w zakresie ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego.

²³ Zasady dotyczące przeprowadzania szeroko rozumianych konsultacji społecznych zawarte są w wielu regulacjach prawnych w tym m.in. w ustawie z dnia 7 maja 2005 r. *o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), ustawie z dnia 23 maja 1991 r. *o związkach zawodowych* (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, z późn. zm.), ustawie z dnia 23 maja 1991 r. *o organizacjach pracodawców* (Dz. U. z 1991 r. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.), rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. *w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń* (Dz. U. Nr 30, poz. 207), rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. *w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw* (Dz. U. Nr 181, poz. 1080); w aktach prawnych o charakterze wewnętrznym – w uchwale nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.); a także w dokumentach o charakterze poradników, takich jak *Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania*

Zgodnie z rozróżnieniem wprowadzonym przez MRR wdrażanie zasady partnerstwa odbywa się na trzech płaszczyznach.²⁵Dwie z nich mają charakter instytucjonalny. Pierwsza polega na zapewnieniu realizacji zasady partnerstwa na każdym z etapów wdrażania programów operacyjnych, poprzez organizację konsultacji oraz zapewnienie funkcjonowania Komitetów Monitorujących oraz innych ciał służących wypracowywaniu wspólnych rozwiązań w konkretnych obszarach problemowych, takich jak podkomitety czy grupy robocze. Celem działań prowadzonych w ramach drugiej płaszczyzny instytucjonalnej jest realizacja projektów ukierunkowanych na wzmocnienie partnerskich relacji pomiędzy przedstawicielami administracji i władz państwowych a partnerami społeczno-gospodarczymi. W obrębie trzeciej, nie-instytucjonalnej płaszczyzny skierowanej bezpośrednio do beneficjentów, odbywa się realizacja tzw. projektów partnerskich. Partnerstwa projektowe nie są składową horyzontalnej zasady partnerstwa, według zapisów Rozporządzenia WE 1083/2006. Jednakże ich realizacja wspiera komplementarnie tę zasadę, zwłaszcza w przypadku partnerstw mieszanych – np. publiczno-prywatnych bądź partnerstw jednostek samorządu publicznego z jednostkami naukowo-badawczymi, szkołami wyższymi, organizacjami pozarządowymi itp.

II. Ocena realizacji

W poniższym podrozdziale skupimy się na ocenie realizacji pierwszej z wyżej wymienionych instytucjonalnych płaszczyzn wdrażania zasady partnerstwa, obejmującej przebieg konsultacji społecznych oraz funkcjonowanie Komitetów Monitorujących.

Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne wiążą się z etapem programowania realizacji programów operacyjnych. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r.²⁶ przewiduje konieczność przeprowadzenia konsultacji dotyczących projektów strategii

dokumentów rządowych rekomendowane do stosowania przez Radę Ministrów decyzją z dnia 30 lipca 2009 r.

²⁴ Definicja partnerów społecznych i gospodarczych została określona w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658 z późniejszymi zmianami). Zgodnie z jej zapisami partnerami społecznymi i gospodarczymi są odpowiednio:

- organizacje pracodawców i organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu *ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego*²⁴;
- samorządy zawodowe;
- izby gospodarcze;
- organizacje pozarządowe;
- jednostki naukowe w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki

²⁵ Sprawozdanie z realizacji NSRO na lata 2007-2013, s. 176-177

²⁶ Dz.U. Nr. 227, poz.1658 z późniejszymi zmianami

rozwoju oraz projektów Programów Operacyjnych i Programów Rozwoju z jednostkami samorządu terytorialnego i partnerami społeczno-gospodarczymi (na poziomie centralnym również z Komisją Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego) oraz precyzuje zasady, na ich jakich powinny się one odbywać.²⁷

Analiza materiałów zebranych na potrzeby niniejszej ewaluacji²⁸ pokazuje, iż w ramach wszystkich programów operacyjnych konsultacje społeczne były inicjowane zgodnie z obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi. Jednakże ich przebieg oraz rezultaty świadczą o istotnych niedociągnięciach w realizacji zasady partnerstwa. Podstawowe problemy zidentyfikowane na tym etapie to:

- Brak systematycznych konsultacji z udziałem partnerów spoza administracji na etapie przygotowania dokumentów programowych. Do konsultacji przedstawiane są dokumenty będące na zaawansowanym etapie prac, co sprawia, że ich treść jest w dużej mierze zdeterminowana wcześniejszymi ustaleniami na poziomie administracji i władz politycznych.
- Niedostateczna zawartość informacyjna i poznawcza materiałów dotyczących przedmiotu konsultacji. Brak odpowiednio zarysowanych problemów i prawidłowo zadanych pytań dostosowanych do kompetencji danego podmiotu konsultacji, z myślą o uzyskaniu konkretnych i przydatnych informacji.
- Terminy wyznaczone na zgłaszanie uwag do przedmiotu konsultacji były w większości przypadków znacząco krótsze niż 35 dni przewidzianych ustawą.
- Przebieg i wyniki konsultacji społecznych najczęściej nie były upowszechniane. Niezgodnie z ustawą nie publikowano informacji nt. uwag zgłoszonych przez poszczególnych partnerów oraz statusu tych uwag – czy zostały przyjęte czy odrzucone. (Partnerzy spoza administracji nie otrzymywali również informacji zwrotnej w tej kwestii w formie pisemnej - papierowej czy elektronicznej). Wyjątek stanowią niektóre raporty z konsultacji społecznych dotyczące list projektów

²⁷ Informacja o konsultacjach jest ogłaszana w dzienniku o zasięgu krajowym lub regionalnym oraz na właściwej stronie internetowej, na której jest również udostępniany opiniowany projekt. Wymienieni uczestnicy konsultacji w mogą zgłaszać uwagi do danego dokumentu, w terminie 35 dni od dnia jego ogłoszenia. W ciągu 30 dni od dnia zakończenia konsultacji przeprowadzający je podmiot jest zobowiązany do przygotowania sprawozdanie z ich przebiegu i wyników, uwzględniające ustosunkowanie się do zgłoszonych uwag, które powinno być następnie zamieszczone na stronie internetowej. Forma konsultacji nie jest określona. Mogą to być zarówno spotkania i konferencje, jak jedynie konsultacje pisemne, polegające na zgłaszaniu uwag do gotowego projektu.

²⁸ Dokument przedstawiciele partnerów z Komisji Trójstronnej pt. „Wspólne stanowisko partnerów społecznych odnośnie realizacji zasady partnerstwa w okresie 2007-2013, propozycje na okres 2014-2020”, sierpień 2012, Raport z badania ewaluacyjnego pt.: „ Ewaluacja realizacji polityk horyzontalnych w ramach PO IG”, listopad 2011 r. „Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 programów operacyjnych”, Centrum im. Adama Smitha, 2011 r, rozdział „Komitety Monitorujące i realizacja zasady partnerstwa” oraz wywiady pogłębione IDI.

indywidualnych, które przedstawiają zgłaszane uwagi, ich status oraz dalszy tryb ich procedowania.

Zdaniem partnerów społecznych z Komisji Trójstronnej słabość w realizacji zasady partnerstwa w sferze konsultacji społecznych wynika z braku strategicznego podejścia do tego obszaru po stronie przedstawicieli rządu. Objawem tego stanu rzeczy jest m.in.: *„włączanie ad hoc wybranych podmiotów w prace na różnych etapach, w różnych grupach, [co]utrudnia dobre przygotowanie stanowisk przez partnerów spoza administracji [i] powoduje, że mogą one stanowić znikomą wartość dodaną. Źle dobrane grupy partnerów, zbyt krótki czas na przygotowania stanowisk sprawia, że partnerstwo jest postrzegane przez instytucje administracji publicznej wyłącznie jako dodatkowe obciążenie”²⁹.*

Powyższe mankamenty świadczą o fasadowym podejściu do konsultacji społecznych. Partnerstwo traktowane jest przez przedstawicieli administracji raczej jako konieczność wypełnienia przepisów ustawy, niż proces, który pozwala na uczenie się od siebie i daje okazję do zdobycia wiedzy pozwalającej na uniknięcie wielu problemów na etapie wdrażania. Kwestie tę dobrze ilustruje następująca wypowiedź jednego z respondentów: *„Chcemy jeszcze [w przyszłej perspektywie finansowej] zwiększyć ten pierwiastek partycypacyjno-negocjacyjny, to znaczy, żeby to nie były dokumenty i tylko konsultujemy, tylko żeby strona, która opiniuje ten dokument, mogła przyjść z własnymi pomysłami. Ale do tego jest jeszcze niska kultura administracyjną, bo to jest kwestia tego, że można pokazać wartość ekonomiczną konsultacji, np. konsultując przebieg drogi można uniknąć protestów społecznych w przyszłości. U nas jakoś nie dorośliśmy do tego ... administracja centralna i samorządy uważają, że te konsultacje, to są trochę tak niepotrzebne zupełnie, bo oni i tak wiedzą lepiej”. Z kolei powszechną opinię partnerów spoza administracji nt. sposobu realizacji konsultacji dobrze oddaje następująca wypowiedź: *„Władza ma jednak takie podejście, że konsultacje mają charakter informacyjny, a nie konsultacyjny. Bardzo często przy różnych okazjach moje zdanie, czy wielu organizacji nie było brane pod uwagę. Mimo że się napracuję, pouzasadniam, to na 99% wyjściowy dokument się nie zmienia”³⁰.**

Przykładem obrazującym czysto formalne podejście do konsultacji jest konsultacja dokumentu opracowanego przez MRR „Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne”, noszącego datę 5.06.2012, który został przekazany do konsultacji resortom oraz samorządom. W ocenie partnerów społecznych z Komisji Trójstronnej: *”To przykład trybu, który nie sprzyja optymalizacji udziału partnerów spoza administracji. Uczestnicy konsultacji zostali wybrani przez MRR bez wskazania uzasadnienia oraz otrzymali materiał półtora miesiąca po jego*

²⁹ „Wspólne stanowisko partnerów społecznych odnośnie realizacji zasady partnerstwa w okresie 2007-2013, propozycje na okres 2014-2020”, sierpień 2012, s.4.

³⁰ „Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 programów operacyjnych”, 2011r. Centrum im. Adama Smitha, 2010 r., s. 81.

opracowaniu, z dwutygodniowym terminem na przekazanie odpowiedzi na postawione pytania, odnoszące się w niewielkim stopniu do istoty samego dokumentu”.³¹

Brak strategicznego podejścia do konsultacji ze strony instytucji odpowiedzialnych za ich organizację rodzi efekt błędnego koła. Źle przygotowane i adresowane konsultacje powodują zalew nieadekwatnych uwag i propozycji. To z kolei utwierdza władze w przekonaniu, iż ten czasochłonny obowiązek przynosi niewiele pożytku w relacji do poniesionych nakładów i w efekcie zniechęca do większego zaangażowania w jego wypełnianie. Podobny mechanizm można zaobserwować po stronie partnerów spoza administracji – brak odzewu na zgłaszane propozycje demotywuje do aktywnego udziału w procesie konsultacji w przyszłości, obniżając tym samym wartość merytoryczną zgłaszanych uwag.

Dobrą praktyką, stojącą w kontraście do powyższego stanu rzeczy, jest sposób przeprowadzania konsultacji dokumentów programowych do nowej perspektywy finansowej w województwie Śląskim. Konsultacje te rozpoczęły się na bardzo wczesnym etapie, bo już w 2011 r. Początkowo były one prowadzone dwutorowo, w oparciu o powołane m.in. w tym celu Regionalne Forum Terytorialne, grupujące liderów 4 Śląskich subregionów oraz samorządowców.³² Po drugie realizowano ten cel przy okazji spotkań promocyjnych dokonań RPO, które zaczęły służyć również do dyskusji nt. nowej perspektywy finansowej. W konsekwencji już w czerwcu 2012 r. Instytucja Zarządzająca opublikowała pierwszą wersję projektu nowego RPO. Jak relacjonuje przedstawicielka IZ RPO z tego województwa:

„Ten dokument poddaliśmy konsultacjom społecznym, ale jeszcze w procedurze nieformalnej, bo to nie było jeszcze wymagane ustawowo. Wpłynęło nam 200 uwag. Następnie odbyliśmy kolejny cykl warsztatów eksperckich, spotkań w subregionach i konsultacji z samorządami i partnerami społeczno-gospodarczymi. W konsekwencji już w grudniu zeszłego roku napisaliśmy kolejną roboczą wersję RPO, bazując na wynikach tych spotkań, ankiet i tych 200 uwag do czerwcowego zarysu RPO. Do tej nowej wersji wpłynęło nam 700 uwag. Odbyliśmy też kolejne konsultacje i spotkania w regionie. Wykorzystaliśmy też spotkanie bilateralne z Komisją Europejską do skonsultowania programu. Ponieważ wersja naszego programu była dużo bardziej dojrzała, niż w przypadku w innych regionów, mogliśmy więcej wynieść z takiego spotkania. W konsekwencji, kiedy w lutym tego roku przyszły do nas wytyczne ministerialne, jak pisać program operacyjny, to my już mieliśmy trzecią wersję tego dokumentu - mocno przedyskutowaną w regionie.”

Powyższy przykład ilustruje poważne podejście do konsultacji prowadzonych nie tylko z myślą o poinformowaniu partnerów i wysłuchaniu ich opinii, ale również o włączeniu ich w sposób planowy i konsekwentny do współdecydowania o kształcie programu.

Komitety Monitorujące

³¹ „Wspólne stanowisko partnerów społecznych..” op.cit. s. 4

³² Obowiązek powołania takiego ciała, wynika z Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, ale wówczas jeszcze nie było obligatoryjne.

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż wszystkie KM spełniają formalne wymogi odnośnie składu i wykonywanych funkcji.³³ Praktyka ich działania wskazuje jednak na szereg problemów, które odbijają się negatywnie na realizacji zasady partnerstwa. Najważniejsze z nich to³⁴:

1. Poczucie zdominowania prac komitetów przez instytucje uczestniczące we wdrażaniu funduszy

Zjawisko to występuje w przypadku większości komitetów. W niektórych wypadkach wiąże się z nierównowagą w składzie komitetów pomiędzy głównymi typami partnerów na korzyść instytucji uczestniczących we wdrażaniu funduszy. Dotyczy to przede wszystkim KM na poziomie centralnym. Przykładem jest KM PO IG, gdzie przewagę liczebną mają przedstawiciele instytucji rządowych, co przy zasadzie równego głosu daje im możliwość realizacji wyłącznie swojego stanowiska.

Poczucie zdominowania prac komitetów występuje jednak w wielu wypadkach, również wówczas, kiedy w składzie komitetów przeważają reprezentanci z „otwartego” naboru. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku większości komitetów monitorujących RPO, w sytuacji kiedy prawie we wszystkich komitetach partnerzy spoza administracji stanowią większość członków.³⁵ Ilustruje to następująca wypowiedź PPSG: „Mamy mały wpływ na

³³ Formowanie, tryb powoływania, zadania i funkcje komitetów monitorujących zostały określone w trzech podstawowych dokumentach: artykule 65 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. który formułuje podstawowy zakres zadań KM, artykule 36 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która reguluje sposób powoływania i ramy składu KM, oraz w Wytycznych nr 3 dotyczących komitetów monitorujących Ministra Rozwoju Regionalnego z 2007 r., które określają zasady doboru członków i organizacji funkcjonowania komitetów.

³⁴ Problemy, na które wskazujemy zostały zdiagnozowane w dwóch dotychczas przeprowadzonych badaniach nt. komitetów monitorujących: raporcie końcowym z badania ewaluacyjnego „Analiza efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013”, PSDB, Warszawa, listopad 2010, oraz podsumowującym badania zrealizowane w ramach projektu unijnego rozdziale „Komitety monitorujące i realizacja zasady partnerstwa”, zamieszczonym w publikacji „Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 RPO”, CAS, Warszawa 2011, r. Pojawiają się one również w stanowiskach organizacji reprezentujących partnerów społecznych, w odpowiedzi na ankietę MRR nt. partnerstwa z lipca 2012r. (partnerów społecznych z Komisji Trójstronnej http://pkpplewiatan.pl/opinie/unia_europejska/1/files/2012_09/zasada_partnerstwa_2007-2013_2014-2020.pdf. oraz OFOP, <http://ofop.eu/aktualnosci/stanowisko-ofop-w-sprawie-realizacji-zasady-partnerstwa-%E2%80%93-odpowiedz-na-ankiete-mrr>) oraz postulatach OFOP dot. komitetów monitorujących http://nowaperspektywa.ngo.pl/files/nowaperspektywa.ngo.pl/public/komitety_monitorujace.pdf

³⁵ Zdaniem autorki badań nt. komitetów monitorujących: „Przyczyn częstego zauważania dominacji strony samorządowej należy więc szukać w sposobie zarządzania pracami KM przez IZ oraz innych czynnikach, jak na przykład postrzeganiu samorządowców jako jednej „ekipy” z urzędem marszałkowskim, ich większej aktywności na forum komitetów, czy też zawiązywaniu wpływowych koalicji interesów. PPSG, mimo liczebnej przewagi, przez swoją różnorodność, często rozbieżność zainteresowań, nierówność kompetencji i słabą aktywność, wydają się pozostawać w mniejszości.” w „Systemy oceny i wyboru projektów..op.cit., s. 107.

*decyzje IZ, jesteśmy bardziej obserwatorami, niż osobami, które mogą coś zmieniać. Może w kwestii kryteriów mieliśmy więcej do powiedzenia. I na tym nasze zadanie się skończyło”.*³⁶

2. Niska aktywność przedstawicieli partnerów spoza administracji

Największa aktywność członków komitetów, w tym partnerów spoza administracji występowała na pierwszym etapie wdrażania funduszy unijnych, który poświęcony był przede wszystkim budowaniu systemów wyboru projektów i co za tym idzie komitety obradowały głównie nad przyjęciem kryteriów oceny. Pozostałe zadania KM cieszą się małym zainteresowaniem ze strony większości partnerów. Oto charakterystyczna wypowiedź PPSG z jednego z regionalnych komitetów monitorujących: *„Nie interesują mnie inne kwestie. To zadania IZ i oni nam je sprawozdają. Najważniejsze było ustalenie kryteriów oceny i to się udało”.*³⁷O niezadowolającym pełnieniu funkcji monitorującej przez partnerów spoza administracji świadczy m.in. treść protokołów z posiedzeń komitetów RPO. Wskazują one na to, iż przyjmowaniu sprawozdań zazwyczaj nie towarzyszyła ani dyskusja ani refleksja.³⁸Niska aktywność znajduje również wyraz w stale malejącej frekwencji członków KM spoza administracji na spotkaniach tych ciała. Najczęściej wskazywane przyczyny braku aktywności to:

- niewystarczające kompetencje partnerów spoza administracji

Partnerzy spoza administracji są powszechnie postrzegani jako mało kompetentni w sprawach wiążących się z wdrażaniem funduszy unijnych. Mają również niski poziom wiedzy o roli komitetów, przedmiocie ich działania i zakresie jakiego dotyczy dany program oraz swoich praw wynikających z członkostwa w KM. Wyjątek stanowią przedstawiciele organizacji pracodawców, organizacji ekologicznych i niektórych JST. Sytuacja ta jest przede wszystkim wynikiem:

- złego doboru zarówno konkretnych organizacji, jak i konkretnych osób, które je reprezentują;
- naturalnej nierównowagi odnośnie wiedzy o funduszach wynikającej z faktu, że reprezentanci IZ, w przeciwieństwie do partnerów, zajmują się tymi kwestiami zawodowo.
- braku środków na pomoc ekspercką i braku szkoleń dla przedstawicieli organizacji z otwartego naboru.

Znaczenie wsparcia merytorycznego dobrze obrazuje następująca wypowiedź przedstawiciela przedsiębiorców, którzy są uznawani za najbardziej kompetentnych partnerów spoza *„Praca w KM wymaga znacznych kompetencji. Gdybym się nie posiłkował*

³⁶ „Systemy oceny i wyboru projektów...” op. cit. S. 103

³⁷ „Systemy oceny i wyboru projektów, op. cit s. 96.

³⁸ „Systemy oceny i wyboru projektów ...”, op. cit. s.103

osobą, która jest u nas zatrudniona na etat, to niewiele bym stanowił.(...) Do tego komitetu jest potrzebna duża wiedza. (...) Nie było szkoleń dla KM – osoby, które nie mają wsparcia merytorycznego siedzą jak na tureckim kazaniu”³⁹.

- zainteresowanie jedynie kwestiami z obszaru partykularnych interesów określonej grupy;

Partnerzy spoza administracji najczęściej koncentrowali swoją aktywność na kwestiach bezpośrednio dotyczących sfery działalności ich organizacji/institucji. Chcieli wpłynąć na kształt interesujących ich kryteriów wyboru projektów, czy też dowiedzieć się odpowiednio wcześniej o planowanych konkursach. Taki stan rzeczy wypacza ideą partnerstwa, bowiem w przypadku komitetów ma ona polegać na współpracy na rzecz rozwoju danego regionu/obszaru jako całości.

- tłumienie aktywności członków KM przez IZ

Niektóre IZ z założenia traktują KM jako ciało fasadowe, pełniące funkcję „maszynki do głosowania”. Powszechna taktyka, mająca w zamyśle skrócić „mękę” wysłuchiwanie uwag partnerów, szczególnie w przypadku kwestii budzących wątpliwości, polega na straszeniu opóźnieniami w absorpcji środków unijnych. Oto charakterystyczna wypowiedź PPSG: „*Jak pojawiają się jakieś kwestie kontrowersyjne, to najlepszym argumentem jest, że jeśli nie przyjmujemy tej uchwały, na tym komitecie, nie będzie można ogłosić konkursu, środków nie będzie można wydać..*”. *Takie stawianie pod ścianą. (...) Więc w którymś momencie członkowie przestali już tak mocno dyskutować. Bo jaki to ma sens, jeśli robimy kolejną wersję kolejnej wersji i to jest w zasadzie niekontrolowane.*”⁴⁰

- umieszczanie nadmiernej ilości spraw w agendzie spotkań i zbyt duża ilość trudno zrozumiałych materiałów do przeczytania na posiedzenie

Przeciętne posiedzenie KM trwa obecnie od 2 do 4 godzin i odbywa się raz na kwartał. (Dla porównania spotkania poświęcone wyborom kryteriów oceny w pierwszym etapie wdrażania trwały nierzadko dwa dni). Stosunkowo krótki czas trwania posiedzeń powoduje przeładowanie ich agend. W ocenie partnerów z Komisji Trójstronnej: „*Zbyt wielka różnorodność poruszanych obszarów tematycznych przy jednoczesnym dysponowaniu zbyt krótkim czasem powoduje, że wiele ważnych zagadnień, informacji, sprawozdań, raportów tylko „przemyka” i nie ma szans na przeprowadzenie dyskusji z wyciągnięciem wniosków*”.⁴¹

³⁹ „Systemy oceny i wyboru projektów...”, op. cit s.100

⁴⁰ „Systemy oceny i wyboru projektów...”, op. cit s.101 -102

⁴¹ „Wspólne stanowisko partnerów społecznych odnośnie realizacji zasady partnerstwa ...” op.cit. s. 5.

Dla osób, które chciałyby się dobrze przygotować do spotkania problemem jest nazbyt późne przesyłanie dokumentów i ich duża objętość. (Składają się one najczęściej z dokumentów źródłowych, liczących nierzadko po kilkuset stron, którym nie towarzyszy analiza lub streszczenie). Takie podejście praktycznie uniemożliwia skonsultowanie dokumentów z innymi członkami organizacji czy z ekspertem z zewnątrz.

- skład instytucjonalny KM nie uwzględnia w stopniu wystarczającym specyfiki Programów.

Z formalnego punktu widzenia skład instytucjonalny komitetów monitorujących jest poprawny, jeśli chodzi o uwzględnienie udziału parterów wszystkich kategorii, określonych w regulacjach prawnych. Jednak dobór konkretnych organizacji do składu tych ciał jest w dużej mierze przypadkowy i nie spełnia warunku reprezentatywności określonego w art. 11 Rozporządzenia Rady (WE) nr. 1083/2006. W rezultacie, w składzie wielu komitetów brakuje organizacji/instytucji, których kompetencje są istotne z punktu widzenia specyfiki danego PO. Przykładem jest KM PO IG, gdzie brakuje pozarządowych instytucji realizujących zadania wspierające innowacyjność gospodarki, społeczeństwa informacyjnego oraz reprezentantów instytucji otoczenia biznesu, sektora bankowego i sektora innych instrumentów finansowych, kluczowych dla realizacji celów tego programu (AGROTEC 2011). Inną negatywną konsekwencją chaotycznej rekrutacji partnerów jest udział w nich przedstawicieli organizacji, które słabo orientują się w tematyce funduszy i wykazują się całkowitą biernością.

3. Niewystarczająca ilość podkomitetów/ grup roboczych

W powszechnej opinii partnerów spoza administracji dobrą praktyką w funkcjonowaniu KM jest tworzenie w ich ramach podkomitetów i grup roboczych. Stwarzają one możliwość rzeczywistego „wglębnienia” się partnerów spoza administracji w istotne tematy problemowe związane z rozwojem regionu i dają szansę na poinformowany udział w wypracowywaniu wspólnych propozycji rozwiązań. Z powyższej możliwości korzysta jednak jak na razie niewiele komitetów. Dobrym przykładem jest KM PO KL, a na poziomie regionalnym KM województw kujawsko-pomorskiego i pomorskiego. Tam gdzie tego rodzaju ciała już istnieją potrzebne są pewne usprawnienia w organizacji ich pracy i procedurze przekazywania komitetom wypracowanych przez nie ustaleń. Podstawowa kwestią jest stworzenie członkom KM możliwości zapoznania się ze stanowiskiem poszczególnych grup roboczych w okresie pomiędzy plenarnymi posiedzeniami tych ciał.⁴²

⁴² Wspólne stanowisko partnerów społecznych odnośnie realizacji zasady partnerstwa ...” op.cit. s. 5

Opisane powyżej problemy są ze sobą ściśle powiązane. Skala ich występowania w konkretnym wypadku wpływa na postrzeganie roli danego komitetu w systemie wdrażania polityki spójności. Rola ta jest widziana bardzo różnie – od postrzegania tego ciała jako współdecydującego, o kształcie rozwiązań w danym obszarze do ciała fasadowego, służącego jedynie do zatwierdzania decyzji, bez możliwości jej istotnej modyfikacji.⁴³

III. Podsumowanie

Problemy związane z realizacją zasady partnerstwa na poziomie jej kluczowej, instytucjonalnej płaszczyzny wynikają w dużej mierze z ogólnie niskiej kultury partycypacyjnej w Polsce, objawiającej się m.in. niedowładem praktyk konsultacyjnych w obszarze stanowienia prawa.

Sfera wdrażania funduszy unijnych nie jest odizolowaną wyspą i trudno, aby nie dotykały jej realia ograniczające wdrażanie partnerskich relacji pomiędzy administracją i partnerami społeczno-gospodarczymi, takie jak: niechęć administracji do dzielenia się władzą, przekonanie o własnej wszechwiedzy z jednej strony i słabość społeczeństwa obywatelskiego z drugiej.

Nie mniej umocowanie prawne zasady partnerstwa i szereg pozytywnych doświadczeń z jej realizacją dają podstawę do jej pogłębienia i rozbudowania w trakcie nowej perspektywy finansowej 2014-2020 oraz stwarzają korzystne rokowania, jeśli chodzi o jej oddziaływanie na umocnienie demokratycznych praktyk w innych obszarach życia społecznego (efekt *spill-over*). W opinii partnerów spoza administracji, skupionych w Komisji Trójstronnej i w OFOP, podstawą do optymizmu w tej dziedzinie są postępy w realizacji zasady partnerstwa w obecnej perspektywie w stosunku do poprzedniej. Objawia się to przede wszystkim w lepszym zrozumieniu i większej akceptacji większości instytucji obowiązku zasięgania opinii partnerów społecznych oraz w większym zainteresowaniu we współpracy z administracją po stronie partnerów. Wyrazem tych tendencji jest m.in.:

- otwartość na inicjatywę powołania Grupy Roboczej ds. Społeczeństwa Obywatelskiego przy KK NSRO i gotowość przekazania prowadzenia jej sekretariatu przedstawicielom partnerów;
- powstanie wielofunduszowej Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa;
- przeprowadzenie szeregu badań ewaluacyjnych zorientowanych na analizę realizacji zasady partnerstwa;

⁴³ „Analiza efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących..” op.cit., s. 195 oraz „Systemy oceny i wyboru projektów...”, op. cit s.107 -108.

- podjęcie przez MRR, w odpowiedzi na postulaty organizacji pozarządowych, pracy nadprzygotowaniem dokumentu „Strategia realizacji zasady partnerstwa w procesie programowania i wdrażania wsparcia ze środków funduszy polityki spójności w ramach perspektywy finansowej 2014-2020” Strategia ma być swoistą konstytucją określającą relacje pomiędzy przedstawicielami administracji, a partnerami spoza administracji na każdym etapie wdrażania polityki spójności. Ostatnia tura negocjacji pomiędzy przedstawicielami MRR oraz partnerami spoza administracji nt. zapisów jakie powinny znaleźć się w przygotowywanej strategii odbyła się w dniu 25 czerwca 2013 r. Jej rezultaty wskazuje na istotne zbliżenie stanowisk obu stron.

W opinii partnerów społecznych, z myślą o przyszłej perspektywie finansowej, należy nie tylko dążyć do ograniczenia niedociągnięć związanych z dotychczasowym funkcjonowaniem instytucjonalnej płaszczyzny realizacji zasady partnerstwa, ale również wprowadzić zmiany idące w kierunku jej poszerzenia ponad to, co stanie się wymogiem unijnym. Służyć temu miałyby w pierwszym rzędzie:

- włączenie w obszar dystrybucji funduszy strukturalny istniejących, a niewykorzystywanych obecnie instytucji dialogu społecznego i obywatelskiego, takich jak Komisja Trójstronna, Wojewódzkie Komisje Dialogu Społecznego i Rady Zatrudnienia.
- powołanie, za przykładem innych krajów członkowskich, nowej instytucji - Rady Społeczno-Ekonomicznej, której rolą byłoby wypracowywanie przez partnerów społecznych i organizacje pozarządowe wspólnych stanowisk w kwestiach strategicznych dla rozwoju państwa na poziomie rządowym, jako uzupełnienie współpracy resortowej oraz wykorzystanie na dużą skalę instrumentu *community led local development* w planowaniu na poziomie lokalnym⁴⁴

ZASADA RÓWNYCH SZANS

Horyzontalna zasada równych szans, uregulowana na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr. 1083/2006 oraz Rozporządzenia (WE) nr.1080/2006⁴⁵ nakłada na Państwa członkowskie wymóg zapewnienia niedyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację na każdym etapie wdrażania funduszy strukturalnych.

⁴⁴ Stanowisko OFOP w sprawie realizacji zasady partnerstwa – odpowiedź na ankietę MRR, Warszawa, lipiec 2012

⁴⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 oraz Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie(WE) nr 1783/1999

I. Sposób realizacji

Dokumenty programowe wszystkich programów składających się na politykę spójności są zgodne z wymogami prawnymi dotyczącymi zasady równych szans i zawierają uregulowania odnoszące się do każdego z etapów dystrybucji funduszy strukturalnych. Dokumenty te różnią się jednak znacząco, jeśli chodzi o szczegółowe zapisy odnośnie sposobu wdrażania tej zasady, co ma bezpośredni wpływ na skuteczność jej realizacji. Zasadnicze różnice w tym obszarze przebiegają pomiędzy PO Kapitał Ludzki, a programami finansowanymi z EFRR. Stąd sposób realizacji omawianej zasady zostanie omówiony z zastosowaniem podziału na dwie powyższe kategorie programów.

a) PO Kapitał Ludzki

Zgodnie z priorytetowymi kierunkami interwencji EFS, PO KL skupia się na realizacji dwóch obszarów działań nakierowanych na realizację zasady równych szans:

- aktywizacji zawodowej grup defaworyzowanych na rynku pracy, w tym w szczególności osób niepełnosprawnych i mniejszości romskiej.
- zwalczaniu dyskryminacji ze względu na płeć.

Wdrożenie zasady równych szans w ramach pierwszego z wymienionych obszarów przebiegało stosunkowo sprawnie. Wynikało to z dwóch podstawowych przyczyn: (a) dobrego rozumienia i akceptacji zasady równości szans osób niepełnosprawnych i mniejszości etnicznych, zarówno wśród kadry IZ i IP PO KL jak i beneficjentów. (b) Dość precyzyjnie opisanych priorytetów /działań, w ramach, których udzielane było wsparcie dla powyżej wymienionych grup⁴⁶ oraz dobrze skonstruowanych kryteriów oceny projektów. Nie mniej z analizy dokonanej przez IZ PO KL w ramach przeglądu śródkresowego, okazało się, iż dalsze zwiększenie efektywności i dostępności wsparcia na rzecz powyższych grup wymagać będzie zmiany formuły jego udzielania. W związku z tym, w przypadku osób niepełnosprawnych podjęta została decyzja o wydzieleniu w ramach Priorytetu VII działania dedykowanego wyłącznie osobom z tej kategorii (Działanie 7.4 Niepełnosprawni na rynku pracy). Niniejsze działanie funkcjonuje od 1 stycznia 2012 roku.⁴⁷ Jeśli chodzi o mniejszość

⁴⁶ Pomoc osobom niepełnosprawnym udzielane jest w ramach dwóch priorytetów: Priorytet I „Zatrudnienie i Integracja Społeczna” oraz Priorytet VII Promocja w Integracji Społecznej, natomiast projekty nakierowane na wsparcie dla społeczności romskiej realizowane są w ramach specjalnie dedykowanego poddziałania 1.3.1 w obrębie Priorytetu I.

⁴⁷ Działanie 7.4 przewiduje realizację wsparcia w zakresie programów aktywizacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych, w ramach których dla każdego z uczestników przygotowywane i realizowane będą indywidualne plany działania, opracowane w oparciu o analizę predyspozycji zawodowych, obejmujące co najmniej dwie formy wsparcia, a także działania edukacyjne i integracyjne, mające na celu adaptację pracownika w środowisku pracy.

romską to zgodnie z Planem Działania na 2012 r. przyjęte zostało nowe kryterium dostępu, mające na celu zwiększenie wskaźnika społeczności romskiej objętej wsparciem unijnym.⁴⁸ Zupełnie inaczej wyglądała realizacja zasady równych szans kobiet i mężczyzn. Jej wdrażanie przebiegało dwutorowo. W ramach Priorytetu I wydzielone zostało specjalne Poddziałanie 1.3.2 „Projekty na rzecz promocji równych szans kobiet i mężczyzn oraz godzenia życia zawodowego i rodzinnego”.⁴⁹ W wyniku przeglądu śródkresowego PO KL z dniem 1 stycznia 2012 roku powyższe Poddziałanie zostało zastąpione nowym Działaniem 1.5 „Wspieranie rozwiązań na rzecz godzenia życia zawodowego i rodzinnego”, nakierowanym na promowanie działań, wpisujących się w realizację programu rządowego „Maluch” oraz pomoc osobom niepełnosprawnym poprzez zastosowanie specjalnych kryteriów strategicznych.⁵⁰

Ponadto od początku realizacji programu we wszystkich priorytetach obowiązywało kryterium dostępu zobowiązujące każdy podmiot ubiegający się o dofinansowanie z PO KL do opisu oceny wpływu projektu na sytuację kobiet i mężczyzn w kontekście równego traktowania.

Badania wykonane w 2008 wykazały, iż wdrażanie zasady równości płci w aspekcie przekrojowym napotyka na bardzo poważne bariery.⁵¹ Kadra zarządzająca i projektodawcy traktowali omawianą zasadę tylko jako formalny wymóg nałożony przez UE. Najczęściej postrzegano ją bardzo wąsko jako zapewnienie równości płci w dostępie do projektów (50% kobiet, 50% mężczyzn), a konieczność jej wdrażania była powszechnie odczuwana jako rodzaj opresji. Przyczyną tego stanu rzeczy był brak prawidłowego rozumienia i realnej akceptacji dla polityki równego traktowania kobiet i mężczyzn, zarówno po stronie

⁴⁸ Szczegóły na temat kryterium oraz kontekst związany z realizacją wskaźnika osób ze społeczności romskiej objętych wsparciem unijnym znajduje się w sprawozdaniu z realizacji Priorytetu I PO KL <http://www.kapitalludzki.gov.pl/dokumenty/sprawozdania/>

⁴⁹ Głównym celem niniejszego Poddziałania jest wdrażanie i upowszechnianie rozwiązań służących godzeniu sfery rodzinnej z zawodową poprzez m.in. pilotażową realizację kompleksowych programów powrotu do pracy po przerwie związanej z urodzeniem/ wychowaniem dzieci, tworzenie ośrodków opieki nad dziećmi w miejscu pracy oraz rozwijanie alternatywnych form opieki nad dziećmi. W ramach Poddziałania udzielane jest również wsparcia dla projektów mających na celu upowszechnianie i promocję alternatywnych i elastycznych form zatrudnienia oraz wdrażania modelowych rozwiązań w kwestii godzenia życia zawodowego z rodzinnym wypracowanych w ramach PIW Equal.

⁵⁰ Projekty zakładające wsparcie dla działań ujętych w Programie MALUCH, którego zadaniem jest ułatwienie jednostkom samorządu terytorialnego tworzenia nowych miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Ponadto, przy pomocy drugiego kryterium strategicznego premiowano również projekty obejmujące wsparciem osoby niepełnosprawne powracające na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem i/lub wychowaniem dzieci.

⁵¹ Badanie ewaluacyjne dot. realizacji perspektywy równości płci w ramach SPO RZL, zlecone przez MRR w 2007 r. oraz „Raport z badania z badania potrzeb szkoleniowych w obszarze stosowania i upowszechniania zasady równych szans kobiet i mężczyzn w PO KL, Departament Zarządzania EFS, Warszawa, 2008 r.

urzędników⁵² jak i beneficjentów. Problemy te wynikały z kolei z braku konkretnej wiedzy nt. możliwości integrowania polityki równych szans oraz nieznamomości praktycznych przykładów jej wdrożenia, jak również szerszych uwarunkowań kulturowych dotyczących ról kobiet i mężczyzn w społeczeństwie. Potwierdzeniem tych problemów były wyniki analizy projektów pilotażowych PO KL. Wykazały one, iż powyżej wspomniane kryterium dostępu było wysoce nieskuteczne z punktu widzenia realizacji omawianej zasady horyzontalnej. Ocena, czy dany projekt spełnia ją, czy też nie, ograniczała się bowiem jedynie do sprawdzenia, czy wniosek zawiera jednozdaniową deklarację beneficjenta w tej kwestii - w aspekcie równej liczebności przedstawicieli obu płci w ofercie projektu.⁵³ Powyższa diagnoza stała się podstawą do sformułowania przez IZ PO KL kompleksowych działań zaradczych, których ogólnym celem jest przyczynienie się do wyboru i realizacji projektów, które faktycznie będą przeciwdziałać dyskryminacji na rynku pracy. Działania te zostały ujęte w dokumencie „Agenda na rzecz równości płci w ramach PO KL 2007-2013”, który zaczął obowiązywać w kwietniu 2009 r.⁵⁴ Obejmują one m.in. utworzenie Grupy Roboczej ds. Zasady Równych Szans Kobiet i Mężczyzn, szkolenia kadry zaangażowanej w realizację programu oraz potencjalnych beneficjentów, publikację materiałów informacyjnych, kampanie medialną, organizację konferencji, konkurs dobrych praktyk i dedykowany adres mailowy, pod którym można na bieżąco uzyskać informacje dotyczące realizacji zasady równych szans ze względu na płeć. Kluczowym instrumentem z punktu widzenia celów Agendy, o bardzo dużym potencjale „wychowawczym”, jest tzw. standard minimum, czyli nowe, rozbudowane kryterium dostępu stosowane na etapie oceny merytorycznej projektów, które spełnić musi każdy beneficjent PO KL. Standard składa się z sześciu pytań, na które należy odpowiedzieć „tak” lub „nie”: Pytania obejmują swoim zakresem sprawdzenie przestrzegania zasady na poziomie uzasadnienia realizacji projektu, planowanych działań i rezultatów oraz zarządzania projektem.⁵⁵ Do standardu dołączona jest sześciostronicowa instrukcja jego wypełnienia.⁵⁶ Na obecnym etapie standard minimum uznaje się za spełniony w przypadku uzyskania co najmniej dwóch pozytywnych odpowiedzi. Wkrótce po jego wprowadzeniu, w kwietniu 2009, standard traktowany był znacznie bardziej rygorystycznie.

⁵² Tylko 56% respondentów z poziomu instytucjonalnego zadeklarowało akceptację dla zasady równych szans kobiet i mężczyzn, wg. badanie ewaluacyjne dot. realizacji perspektywy równości płci...”, op.cit.

⁵³ Badanie projektów pilotażowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”, wykonane na zlecenie PO KL w 2008 r.

⁵⁴ [WWW.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl)

⁵⁵ Aktualnie obowiązujący standard minimum znajduje się pod adresem- http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/99/Zasady_1_stycznia_2013.pdf, str. 129-130

⁵⁶ http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/127/instrukcja_1_stycznia_2013_final.pdf

Doprowadziło to jednak do sytuacji, w której ponad 40% projektów było odrzucanych na etapie oceny merytorycznej z powodu nie spełnienia powyższego kryterium. W efekcie we wrześniu 2009 r. IZ PO KL zdecydowała się na jego złagodzenie. Instytucja Zarządzająca zakłada, iż wzrost poziomu wiedzy projektodawców i pracowników na temat omawianej zasady, w wyniku wdrożenia Agendy, pozwoli w przyszłości zwiększyć liczbę wymaganych pozytywnych odpowiedzi.

Istotnym elementem uzupełniającym standard jest wymóg uwzględniania zasady równych szans na etapie monitoringu (we wnioskach o płatność i dokumentach sprawozdawczych), kontroli oraz ewaluacji. (Obecnie każde zagadnienie objęte badaniem ewaluacyjnym w ramach IZ PO KL, musi zostać przeanalizowane pod kątem przestrzegania omawianej zasady).

Działania wynikające z Agendy są realizowane zgodnie z harmonogramem i w odczuciu przedstawicieli IZ PO KL przyczyniają się do wzrostu świadomości nt. perspektywy równości szans ze względu na płeć wśród grup docelowych oraz wyborowi większej ilości projektów, które w praktyce przyczyniają się do realizacji omawianej zasady. Niemniej pewną bolączką w tym obszarze, spowalniająca do pewnego stopnia realne zmiany, jest nabywanie przez projektodawców umiejętności oszukiwania systemu oceny. "Beneficjenci nauczyli się pisać wnioski tak, aby spełniać równość szans". Stosują oni określone sformułowania, zbitki słowne, które pozwalają im precyzyjnie się przez igielne ucho oceny, choć rzeczywista wartość ich projektów z punktu widzenia równości szans płci jest niekiedy niewielka.

b) Programy finansowane z EFRR

W ramach powyższych programów wykonane zostały jak na razie tylko trzy badania ewaluacyjne dotyczące sposobu wdrażania polityk horyzontalnych, w tym zasady równych szans⁵⁷. Dotyczą one RPO Województwa Opolskiego, PO Rozwój Polski Wschodniej oraz PO Innowacyjna Gospodarka. Powyższe badania wskazują na analogiczne problemy z realizacją zasady równości szans, jakie zostały zdiagnozowane w ramach PO KL, w początkowych latach wdrażania obecnej perspektywy finansowej. Zarówno urzędnikom jak i beneficjentom brakuje praktycznej wiedzy odnośnie sposobu realizacji omawianej zasady i ogólnie nie rozumieją sensu włączania perspektywy równości do projektów inwestycyjnych,

⁵⁷ Trzy wykonane do tej pory badania ewaluacyjne: Ocena wdrożenia polityk horyzontalnych w ramach RPO Województwa Opolskiego 2007-2013" SDG Pro-Akademia, listopad 2009, „Zasada równości szans w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013”, Idea Zmiany, wrzesień 2010 r., Ewaluacja realizacji polityk horyzontalnych w ramach PO IG”, Agrotec Polska Sp. z o.o., listopad 2011r, stosowne fragmenty sprawozdań rocznych z 2011 r. z realizacji poszczególnych programów operacyjnych oraz wybrane dokumenty programowe i wytyczne i wywiady IDI przeprowadzone na potrzeby tego projektu.

szczególnie w aspekcie równości kobiet i mężczyzn. Ten stan rzeczy obrazuje m.in. następujący wniosek z badania PO IG: „Przeprowadzone wywiady z przedstawicielami instytucji systemu PO IG wskazują, że nie w pełni mają oni świadomość wagi zasady równości szans w projektach PO IG. Część z nich traktuje to jak wymóg narzucony z góry, nie widzi potrzeby ani możliwości uwzględniania w większym zakresie analizowanej polityki w projektach PO IG”.

Powyższa diagnoza odnosi się również do pozostałych programów zasilanych z EFRR. Świadczą o tym m.in. relacje z realizacji zasady równych szans, zawarte w sprawozdaniach rocznych IZ RPO z okresu 2009 -2011⁵⁸. Pozwalają one na wychwycenie szeregu wspólnych cech w sposobie interpretacji i wypełniania wymogów wynikających ze wspólnotowej polityki równych szans. Oto najczęściej omawiane w sprawozdaniach formy uwzględniania zasady równych szans:

1. W dostępie do informacji o programie.

W tym kontekście najczęściej wspomina się o „równym dostępie dla wszystkich”, „bez dyskryminacji nikogo”, przedstawiając realizację wymogów unijnych odnoszących się do informacji i promocji jako zasługę na polu równości szans. Tylko niektóre RPO wskazują na wdrożenie konkretnych rozwiązań technicznych z myślą o ułatwieniach w dostępie do informacji dla osób niedowidzących lub niedosłyszących.

2. W odniesieniu do Komitetu Monitorującego

IZ powszechnie podają KM jak przykład realizacji omawianej zasady. Objawem jej zastosowania mają być starania podjęte przez IZ na etapie rekrutacji członków. Wydaje się to kuriozalne, w sytuacji, kiedy we wszystkich komitetach RPO mężczyźni stanowią zdecydowaną większość członków – średnio ok. 75% składu, na co zresztą sprawozdawcy sami zwracają uwagę, podając konkretne dane w tym zakresie. Niezrozumiałe jest również powoływanie się na powyższy przykład w każdym sprawozdaniu rocznym, w sytuacji, kiedy utworzenie KM nastąpiło w 2007, a zmiany w jego składzie na korzyść kobiet nie miały od tego czasu miejsca lub były minimalne.

3. W systemie kryteriów oceny projektów

W ramach wszystkich RPO beneficjenci muszą zadeklarować czy ich projekt ma neutralny czy też pozytywny wpływ na realizację polityk horyzontalnych, w tym na politykę równości szans. Powyższa deklaracja jest z reguły przedmiotem oceny formalnej, ale czasem zdarza

⁵⁸ Informacje takie można znaleźć w standardowym punkcie sprawozdań - „Informacja na temat zgodności z przepisami wspólnotowymi”.

się, że jest elementem oceny merytorycznej. W przypadku zaznaczenia pozytywnego wpływu nie wymaga się podania konkretnych działań, które mają ów wpływ zagwarantować. Ponadto IZ RPO stosują również kryteria merytoryczne, premiujące realizację zasady równości szans w obrębie wybranych działań. Większość kryteriów odnosi się do ułatwień w dostępie do produktów projektu osobom niepełnosprawnym, w tym przede wszystkim dostosowania budynków/środków transportu do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo.

W ramach niektórych działań dodatkowe punkty można również otrzymać za zatrudnianie kobiet lub osób z grup defaworyzowanych (np. osoby niepełnosprawne, mniejszości etniczne i narodowe, migranci, osoby zamieszkujące tereny wiejskie, bezrobotni, osoby po 45 roku życia), bądź outsourcing usług uzupełniających obsługę sieci przedsiębiorstwom zatrudniającym osoby z takich grup i, marginalnie, za rozwiązania nastawione na godzenie pracy i życia rodzinnego.

Niektóre RPO za przykład realizacji równości szans podają przydzielanie dodatkowych punktów gminom „o szczególnie niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej”, w ramach kryteriów strategicznych.

4. Na etapie realizacji i kontroli

Wszystkie IZ RPO podkreślają, iż na etapie składania wniosków o płatność wnioskodawca jest zobowiązany do potwierdzenia, iż prawidłowo realizuje polityki wspólnotowe, w tym politykę równych szans. Zadaniem kontroli jest weryfikacja tego faktu. Wszędzie podkreślano, iż w żadnej z dotychczas przeprowadzonych kontroli nie stwierdzono przypadków dyskryminacji. Nic nie wskazuje na to, aby powyższe czynności wychodziły poza papierowe deklaracje.

5. Na etapie ewaluacji

Większość RPO deklaruje, iż stosuje zasadę równości szans na etapie ewaluacji poprzez umożliwienie wykonawcom startowania w przetargach na wykonywanie badań na równych warunkach. (Obok równego dostępu dla wszystkich do informacji nt. wyników badań). Jednym słowem stosowanie się do wymogów ustawy o zamówieniach publicznych w tym obszarze jest przedstawiane jako wyraz realizacji polityki równych szans.

6. W systemie wskaźników

Część RPO powołuje się na gromadzenie danych na temat liczby utworzonych miejsc pracy w podziale na płeć lub/i liczbę obiektów infrastrukturalnych (w określonym obszarze, np. edukacji) zapewniających dostęp dla osób niepełnosprawnych.

Większość RPO podaje w sprawozdaniach przykłady projektów ilustrujących realizację zasady równych szans. Przeważająca liczba tych przykładów dotyczyła ułatwień w dostępie do produktów projektu osobom niepełnosprawnym ruchowo.

W niektórych regionach pewnego typu projekty, np. polegające na zakupie sprzętu, czy też infrastrukturalne (np. budowa sieci kanalizacji sanitarnej czy drogi), prezentowane były jako przykłady przedsięwzięć mających pozytywny wpływ na politykę równych szans w innych z kolei jako neutralne z tego punktu widzenia.

W przypadku zdecydowanej większości regionów brak było informacji nt. proporcji pomiędzy projektami neutralnymi a pozytywnymi z punktu widzenia realizacji omawianej zasady. Tam, gdzie odnoszono się do tej kwestii, stwierdzano, iż zdecydowana większość projektów ma charakter neutralny.

Wszystkie IZ RPO deklarowały, iż realizowane przez nie działania dotyczące przestrzegania zasady równości szans są „w pełni zadowalające” i w związku tym będą kontynuowane w niezmienionej formie w kolejnym okresie sprawozdawczym. (Zadowalający charakter działań był uzasadniany tym, iż na „żadnym etapie realizacji Programu nie wystąpiły problemy w tym zakresie”). Długie zapewnienia o przestrzeganiu realizacji zasady równych szans, na wszystkich etapach realizacji Programu w zgodzie z regulacjami unijnymi pojawiały się w kilku miejscach sprawozdań tworząc nieodparte wrażenie „zapychaczy”, służących do wypełnienia luki wynikającej z braku pomysłu co do merytorycznej treści.

II. Ocena realizacji

IZ PO KL wyciągnęła wnioski z badań ewaluacyjnych nt. dotychczasowej realizacji zasady równych szans i podjęła cały szereg przemyślanych i kompleksowych działań w celu zwiększenia świadomości podmiotów zaangażowanych w realizację PO KL nt. perspektywy równości szans, szczególnie w odniesieniu do równości kobiet i mężczyzn, która spotyka się z największym brakiem zrozumienia i akceptacji wśród wszystkich polityk horyzontalnych. Instrumentem o kluczowym znaczeniu z tego punktu widzenia było wdrożenie kryterium merytorycznego - standardu minimum. Zastosowanie kryterium oraz realizacja działań szkoleniowo-informacyjnych pozwoliły na uświadomienie tak urzędnikom, jak beneficjentom, iż zasada równych szans nie polega wyłącznie na równym traktowaniu i niedyskryminacji, ale przede wszystkim sprowadza się do wdrażania szytych na miarę działań wyrównawczych, mających na celu eliminację konkretnych barier dostępu charakterystycznych dla danej grupy czy płci.

Powyższe działania przyczyniły się do wzrostu skuteczności realizacji polityki równościowej w aspekcie równego traktowania kobiet i mężczyzn, o czym świadczy większy odsetek projektów o charakterze wyrównawczym. Konkretnie wyniki w tym obszarze powinny być

przedmiotem badania ewaluacyjnego. Jeśli jego rezultaty okażą się pomyślne z punktu widzenia wzrostu świadomości i akceptacji dla równości płci należałoby pomyśleć o zaostrzeniu wymogów wynikających ze standardu minimum.

Sposób realizacji zasady równych szans w przypadku RPO należy ocenić jako niezadawalający, w kontraście do tego, co deklarują IZ RPO. W omawianym obszarze występuje duży chaos interpretacyjny, niedostatek jasnych punktów odniesienia i wytycznych. Polityka równych szans jest postrzegana jako sztuczny wymóg. Ani urzędnicy, ani beneficjenci nie bardzo widzą sens włączania tej polityki do projektów inwestycyjnych i nie wiedzą, w jaki sposób mieliby to robić. Wyjątkiem są projekty uwzględniające dostosowanie obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych, nie mniej ich wartość dodana z punktu widzenia wzrostu równości szans jest ograniczona, biorąc pod uwagę, iż tego rodzaju działania i tak są wymagane na gruncie prawa budowlanego. Natomiast w omawianą politykę w pełni wpisują się projekty oferujące specjalne udogodnienia techniczne dla osób o upośledzeniu wzroku lub słuchu, (np. specjalne strony internetowe programów/projektów), jednak na razie nie ma ich wiele.

Wspólną cechą wszystkich programów finansowanych z EFRR, istotnie ograniczającą skuteczność wdrażania zasady równych szans, jest postrzeganie jej przez urzędników i beneficjentów przede wszystkim jako zasady niedyskryminacji i „równego dostępu dla wszystkich”. W dostrzeżeniu szerszego aspektu polityki równych szans, polegającego na identyfikowaniu specyficznych potrzeb grup defaworyzowanych i likwidacji konkretnych barier, z którymi się spotykają, pomocne byłoby wykorzystanie doświadczeń wynikających z wdrażania „Agendy działań na rzecz równości płci w ramach PO KL 2007 -2013”. Obok szkoleń i działań informacyjnych potrzebne są radykalne zmiany na poziomie kryteriów oceny projektów. Jak wynika ze wspomnianego wyżej badania ewaluacyjnego PO IG, sposóbsformułowania kryteriów merytorycznych i związana z nimi punktacja mają kluczowe znaczenie dla uwzględnienie zasady równości szans w projektach⁵⁹. W działaniach, w opisie kryteriów których wymieniono więcej przykładowych dobrych praktyk i oferowano za nie dodatkowe punkty, można było znaleźć znacznie więcej projektów „równościowych” realnie wpływające na wyrównywanie szans.⁶⁰ Ważnym zagadnieniem jest również realna, a nie

⁵⁹ „Ewaluacja realizacji polityk horyzontalnych...”, op.cit, s. 49-67

⁶⁰ Zgodnie z terminologią zaproponowaną w poradniku „Zasada równości szans kobiet i mężczyzn w projektach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Poradnik – aktualizacja”, Warszawa 2010 r.” projekty „równościowe” to takie, które w pełni realizują zasadę równości szans i powinny stanowić punkt odniesienia dla projektodawców. Pozostałe kategorie zaproponowane w powyższym poradniku to projekty „ślepe na zasadę równości szans”. „neutralne” i „praktyczne.

fasadowa jak to ma miejsce do tej pory, kontrola sprawdzająca czy działania przewidziane w projekcie rzeczywiście są wdrażane.

ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Na gruncie Rozporządzenia 1083/2006/WE zasadę zrównoważonego rozwoju definiuje się jako: „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje integrowanie działań mających na celu wzrost gospodarczy oraz działań społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej i trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń”.⁶¹

Powyższa definicja wskazuje, iż na pojęcie zrównoważonego rozwoju składają się trzy aspekty: gospodarczy, społeczny oraz ekologiczny.

I. Sposób realizacji

Analiza sprawozdań z realizacji programów operacyjnych, składających się na politykę spójności pokazuje, iż omawiana zasada jest utożsamiana wyłącznie z polityką ochrony środowiska.⁶² Zdając relację z jej wdrażania instytucje zarządzające skupiają się na opisie działań, jakie podjęły w danym roku w zakresie realizacji przepisów unijnych i krajowych dotyczących ochrony środowiska w odniesieniu do poszczególnych etapów wdrażania danego programu.

Wymogi wynikające z prawa unijnego w omawianym obszarze są bardzo rozbudowane i restrykcyjne. Stąd włączanie ich do dokumentów programowych i do praktyki wdrażania kosztowało urzędników bardzo dużo pracy i wysiłku. Działania w tym zakresie dodatkowo utrudniał brak pełnej harmonizacji polskich przepisów z legislacją unijną, co w wielu wypadkach prowadziło do konieczności odwoływania konkursów i opóźnień w realizacji programu. Pałące problemy związane z interpretacją przepisów zostały rozwiązane dopiero pod koniec 2010r., w wyniku wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie *przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*⁶³. Pozwoliło to na zakończenie procesu transpozycji przepisów unijnych związanych z ochroną środowiska do polskiego prawa⁶⁴.

⁶¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006...”, op. cit.

⁶² Analizie podlegały fragmenty sprawozdań znajdujące się w pt. „Informacja na temat zgodności z przepisami wspólnotowymi”

⁶³ Dz.U nr 213, poz. 1397. Przedmiotowe rozporządzenie implementuje do prawa polskiego załączniki I i II dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L. 175 z 5.07.1985).

⁶⁴ W dniu 14 marca 2011 r. Komisja Europejska zakończyła postępowanie dotyczące naruszenia przepisów ww. dyrektywy

Zarówno dokumenty programowe, jak i projekty współfinansowane w ramach polityki spójności spełniają wymagania dotyczące ochrony środowiska, tak w odniesieniu do prawa wspólnotowego jak i krajowego. Zgodność projektów z polityką ochrony środowiska jest zapewniana na etapie oceny formalnej, która przebiega w sposób wysoce zestandaryzowany w obrębie wszystkich programów operacyjnych. Wszyscy beneficjenci są zobowiązani do złożenia deklaracji, czy w ramach projektu realizowane będzie przedsięwzięcie znacząco oddziałujące na środowisko lub mogące znacząco oddziaływać na środowisko lub mogące znacząco oddziaływać na wyznaczone, bądź potencjalne obszary Natura 2000. Osoby planujące inwestycje, które będą miały wpływ na środowisko, są zobligowane do dołączenia do wniosku o dofinansowanie stosownej dokumentacji, potwierdzającej przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania na środowisko(OOŚ). Dokumentacja ta jest następnie weryfikowana przez specjalne w tym celu powołane zespoły oceniające, złożone z ekspertów w zakresie OOŚ (pracowników i ekspertów zewnętrznych). Podstawą do weryfikacji są listy sprawdzające, sformułowane w oparciu o „Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych” z dnia 5 maja 2009 r.

W celu wyłonienia projektów mających pozytywny wpływ na ochronę środowiska, na etapie oceny merytorycznej, w ramach wybranych priorytetów i działań stosowane są kryteria premiujące przedsięwzięcia, deklarujące poprawę jakości środowiska w jednym lub kilku wyodrębnionych obszarach takich jak: woda, gleba, powietrze oraz przyczyniających się do oszczędnego zużycia określonych zasobów. Obok kryteriów prawidłowo skonstruowanych ze względu na cel jakiemu mają służyć, zdarzają się również takie, które nie wnoszą żadnej wartości dodanej ponieważ punktują działania, które i tak muszą być zrealizowane na gruncie obowiązujących przepisów regulujących budowę inwestycji. Przykładem jest przyznawanie dodatkowych punktów za budowę przejść dla zwierząt, ekranów akustycznych czy też kanalizacji burzowej w terenie zabudowanym.

Zgodność projektów z przepisami środowiskowymi oraz weryfikacja realizacji przedsięwzięć o pozytywnym wpływie na środowisko jest sprawdzana na etapie składania wniosku płatność i podczas działań kontrolnych.

Wszystkie instytucje zarządzające dołożyły bardzo dużo starań, aby przekazać beneficjentom konkretne i wyczerpujące informacje nt. wymogów, jakie muszą spełniać projekty w kontekście ochrony środowiska. Polegały one na organizowaniu szkoleń, spotkań informacyjnych, tworzeniu specjalnych zakładek na stronach internetowych oraz udzielaniu na bieżąco odpowiedzi na pytania projektodawców drogą mailową lub/i telefoniczną.

II. Ocena realizacji

Zarówno urzędnicy, jak i beneficjenci mają bardzo duże problemy ze zrozumieniem terminu „zrównoważony rozwój” w odniesieniu do poziomu projektów. Stąd koncentracja na najbardziej wymiernym aspekcie tego pojęcia, czyli ochronie środowiska.

Rozwiązania przyjęte w ramach poszczególnych programów operacyjnych dają gwarancję, iż projekty przyjęte do realizacji nie będą miały negatywnego wpływu na środowisko. Natomiast nie przyczyniają się one w dostatecznym stopniu (wykraczającym poza wymogi prawa) do generowania projektów sprzyjających poprawie ochrony przyrody. Aby to osiągnąć należałoby przeformułować / uzupełnić kryteria merytoryczne, tak aby skłaniały one projektodawców do tworzenia tego rodzaju projektów.

W kontekście przyszłej perspektywy finansowej warto byłoby również położyć nacisk na opracowanie kryteriów wiążących aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Konkretnie sugestie w tym zakresie znaleźć można m.in. w badaniu ewaluacyjnym dot. realizacji zasad horyzontalnych w ramach PO IG.⁶⁵

Innym problemem, nad którym warto się pochylić, jest kwestia wskaźników mierzących postęp w realizacji polityki zrównoważonego rozwoju na poziomie danego Programu i poszczególnych priorytetów. Brak tego rodzaju wskaźników, nawet w odniesieniu do aspektu ochrony środowiska, nie pozwala na ocenę skuteczności wdrażania omawianej zasady horyzontalnej.

III. Podsumowanie

W obecnej perspektywie finansowej nastąpił pewien postęp jeśli chodzi o skuteczność realizacji zasad horyzontalnych w stosunku do lat 2004-2006. W tej dziedzinie jest jednak jeszcze dużo do zrobienia. W przypadku zasady równości szans oraz zrównoważonego rozwoju kluczowym zagadnieniem jest przejście od dominującej obecnie tendencji do ochrony praw nabytych (niedyskryminacji, nie zanieczyszczania środowiska), chronionych na gruncie ogólnych przepisów obowiązujących również poza systemem dystrybucji funduszy strukturalnych, do wspierania przedsięwzięć służących rzeczywistemu wyrównywaniu szans i poprawie ochrony środowiska (czy też szerzej jakości życia). W tym celu należałoby dokonać istotnych modyfikacji merytorycznych kryteriów wyboru projektów oraz opracować wskaźniki pozwalające na pomiar skuteczności podejmowanych działań. Dobrą praktyką w tym zakresie są rozwiązania wspomagające równość płci, wypracowane w ramach PO KL.

⁶⁵ Ewaluacja realizacji polityk horyzontalnych w ramach PO IG”, op.cit.

W przypadku zasady partnerstwa w obecnej perspektywie finansowej nastąpił wzrost wiedzy i świadomości odnośnie wiążących się z jej realizacją wymogów i korzyści, zarówno po stronie przedstawicieli instytucji zaangażowanych w wdrażanie polityki spójności jak i partnerów spoza administracji. Tendencja ta sprzyjać będzie ograniczaniu niedostatków związanych z praktyczną realizacją omawianej zasady. Kluczowym zadaniem z punktu widzenia eliminacji fasadowości w tym obszarze jest sformułowanie strategii rozwoju partnerstwa.

4 ZASOBY SYSTEMU - KADRY, STRUKTURY, FINANSE

4.1 DEFINICJE ZASOBÓW

Niniejszy rozdział poświęcony jest zasobom i strukturom systemu. Celem tego rozdziału jest opisanie zasobów i struktur, jako narzędzi i ram instytucjonalnych, z których korzystano i w obrębie których działano, realizując trzy wydzielone przez nas funkcje systemu. Jest to więc wstęp do kompletnej i wielowymiarowej oceny, w jaki sposób zasoby i struktury były użyteczne dla prawidłowej realizacji zadań w poszczególnych funkcjach systemu.

W przypadku systemu realizacji polityki spójności obok trzech funkcji istotnymi elementami są także:

- Kadry,
- Struktury,
- Zasoby finansowo-techniczne.

Pod pojęciem **KADRY** rozumiemy przede wszystkim ogół pracowników instytucji zaangażowanych w system realizacji polityki spójności. W badaniu będziemy odwoływać się do terminologii rozpowszechnionej w literaturze z obszaru nauki o zarządzaniu, czyli myślimy o kadrach jak o tzw. zasobach ludzkich (*human resources*), co pozwala przeprowadzić analizę na kilku płaszczyznach. We współczesnej nauce o zarządzaniu dominuje przekonanie, że to właśnie ten zasób jest najważniejszy w funkcjonowaniu organizacji. To jakość sfery HR decyduje o sukcesie bądź porażce podejmowanych przez organizację działań (Armstrong 2006).

Podejmując się analizy **STRUKTUR** mamy na myśli przede wszystkim instytucje działające w systemie oraz obowiązujące w tym systemie procedury. Mówiąc precyzyjniej - struktury to zestaw relacji i regulacji przekładających się na praktyczne aspekty zarządzania (*governance*), zasad działania (*operating rules*) oraz podziału pracy i odpowiedzialności. W klasycznych ujęciach z obszaru nauki o zarządzaniu struktury stanowią odbicie wizji i celów organizacji - w tym przypadku całego systemu. (Selznick 1957)

Ostatnim z elementów systemu definiowanym w poniższym podrozdziale są **ZASOBY FINANSOWO-TECHNICZNE**. Są to środki finansowe oraz zasoby materialne, które umożliwiają wypełnianie podstawowych funkcji przez poszczególne instytucje systemu, przez co warunkują jego integralność i potencjał realizacji zakładanych celów. Podstawą

efektywnego funkcjonowania każdego systemu, każdej organizacji jest właściwe powiązanie posiadanych zasobów z celami.

4.2 EWOLUCJA ZASOBÓW

Ewolucja kadr

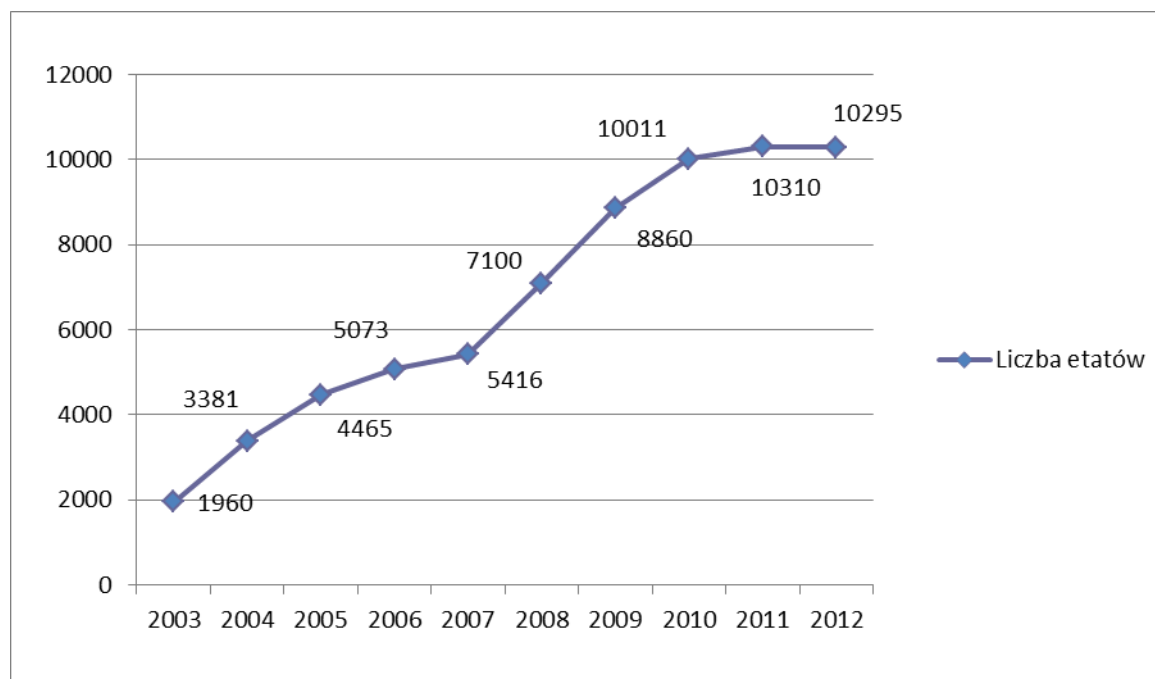
Obecnie uważa się, iż pracownicy oraz wartości niematerialne i prawne (np. *know-how*, kapitały miękkie) stanowią najważniejszy zasób wpływający na strategiczny rozwój organizacji. Dlatego też rozpoczynamy analizę od przedstawienia ewolucji zachodzącej w sferze kadr systemu.

Jednym z podstawowych pytań, jakie stanęło przed architektami systemu, było zdecydowanie, w jaki sposób traktować pracowników zajmujących się realizacją polityki spójności w Polsce. Dylemat, jaki się wykrystalizował, dobrze przedstawia zdanie jednej z respondentek:

Pojawiło się pytanie natury filozoficznej, jak traktować ludzi, którzy są w tym systemie? Czyli krótko mówiąc, czy tworzyć z nich grupę urzędników? (...) Czy tworzyć z nich grupę, nazwijmy to ekskluzywną? (...) Albo pójść opcją taką, że tworzymy ekstraklasę, która ma naprawdę o wiele większy stres i o wiele więcej błędów może popełnić i konsekwencje tych błędów są o wiele większe. Albo próbujemy to wkomponować w urząd. Mam wrażenie, że wszędzie w Polsce wybrano niestety ten wariant drugi.

Można przypuszczać, iż jednym z najważniejszych powodów, który wpłynął na taki stan rzeczy był niezwykle rozbudowany i dynamiczny proces rekrutacji pracowników, którzy mieli zająć się wdrażaniem polityki spójności w perspektywie 2007-2013. Dysproporcje między alokacją środków z okresu NPR 2004-06, a NSRO 2007-13, bezpośrednio przełożyły się na dysproporcje w zapotrzebowaniu na zasoby kadrowe. Na Ryc. 3 zobrazowano stopień przyrostu zatrudnienia w poszczególnych latach.

Rycina 3 Przyrost zasobów kadrowych systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy



Źródło: Oprac. własne na podst.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (opracowania z lat 2008 – 2012)

Widać wyraźnie, że zmiany w liczbie pracowników były ogromne. Już w poprzedniej perspektywie, między rokiem 2003 a 2006, wzrost zatrudnienia był ponad dwuipółkrotny. W kolejnych trzech latach (2007-2010) liczba etatów podwoiła się kolejny raz. Jednocześnie zmiany w stosunku rocznym sięgały od 12% do niemal 30% przyrostu liczby etatów. Dopiero po 2010 roku nastąpiło ustabilizowanie sytuacji – liczba etatów wciąż rosła, ale już nieznacznie, dochodząc do 10295 etatów w czerwcu 2012 roku. Zatrzymanie wzrostu zatrudnienia było niewątpliwie związane także z ustawą o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych i niektórych innych jednostkach sektora finansów publicznych w latach 2011–2013, której projekt opracowano w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. I chociaż w czerwcu 2011 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zapisy tej ustawy są niezgodne z konstytucją, to jednak idea ograniczania zatrudnienia była realizowana z wykorzystaniem innych, pozaustawowych narzędzi.

Trend związany z dynamicznym wzrostem zatrudnienia miał wyraźny dualny charakter. Po pierwsze, inna była sytuacja w urzędach centralnych, które miały kadry doświadczone realizacją NPR 2004-06. Tam wzrost zatrudnienia miał charakter przede wszystkim koncentryczny, tzn. wokół rdzenia, jaki tworzyli pracownicy z doświadczeniem w poprzedniej perspektywie, narastało zatrudnienie nowych osób. Pracownicy z doświadczeniem w NPR 2004-06 najczęściej zaczęli wówczas zajmować stanowiska kierownicze.

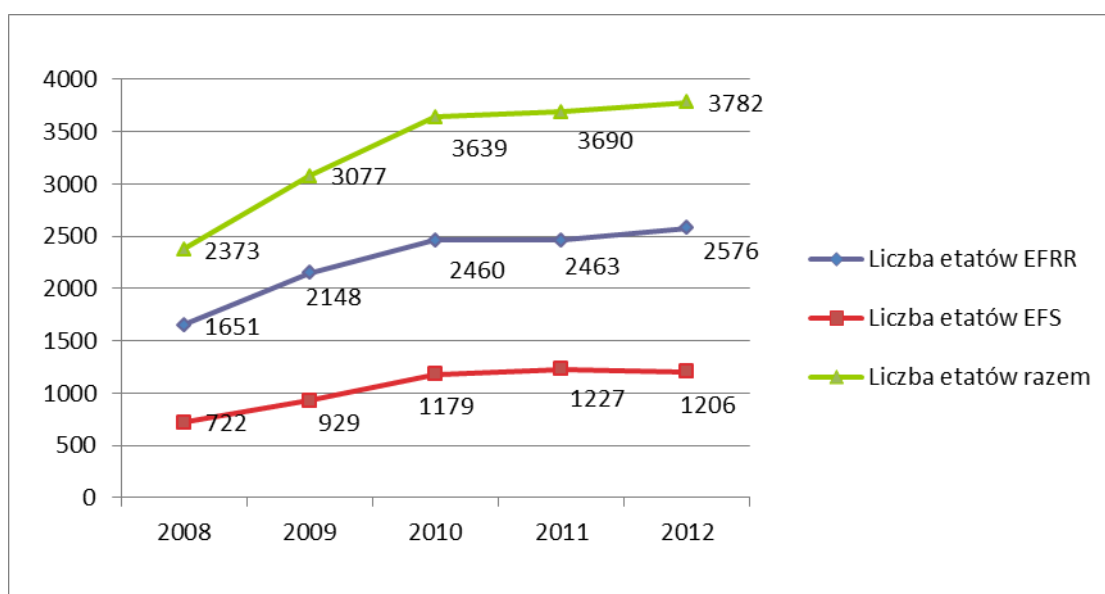
Nieco inaczej przebiegało to na poziomie regionalnym, gdzie wprowadzenie regionalnych programów operacyjnych oraz wydzielenie komponentu regionalnego POKL nałożyło na Urzędy Marszałkowskie zadania, z jakimi w czasie swojego istnienia jeszcze się nie mierzyły. Respondenci wskazywali więc na odbywającą się wówczas pracę tworzenia zasobu kadrowego od podstaw:

[osób było] zbyt mało nawet by stworzyć kadrę kierowniczą pod system zarządzania RPO i POKL. Zatem wyzwaniem było stworzenie czegoś w zasadzie z niczego...

Zaczynaliśmy może nie od zera, ale zaczynaliśmy od naprawdę wąskiego grona osób, które pamiętały instytucjonalnie wdrażanie programów w poprzednich perspektywach, nawet w zakresie funduszy, nawet przedakcesyjnych.

Dlatego też procentowy wzrost zatrudnienia był w UM większy, niż w urzędach centralnych, ale też niósł on większe wyzwania związane z jakością zasobów - mniejszy był bowiem dostęp do pracowników z doświadczeniem, którzy mogliby przyjąć role liderów, wokół których organizowałyby się nowe komórki. Pracowników z doświadczeniem poszukiwano więc w takich instytucjach, jak urzędy wojewódzkie, urzędy pracy czy agencje rozwoju regionalnego, które miały doświadczenie z wcześniejszej perspektywy.

Rycina 4 Zmiany w liczbie etatów odpowiedzialnych za obsługę środków EFRR i EFS w Urzędach Marszałkowskich



Źródło: Oprac. własne na podst.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (opracowania z lat 2008 – 2012)

Dane przedstawione na Ryc. 4 pokazują, że między rokiem 2008 a 2009 zatrudnienie w urzędach marszałkowskich wzrosło o 704 etaty. W analogicznym okresie we wszystkich

instytucjach NSRO wzrosło o 1760 etatów. Zatem wzrost zatrudnienia w UM stanowił 40% całkowitego wzrostu zatrudnienia w instytucjach NSRO (w kolejnym okresie wzrost liczby etatów rok do roku w UM stanowił niemal 50% wzrostu liczby etatów we wszystkich instytucjach NSRO). To potwierdza wyższą dynamikę wzrostu w UM, niż w pozostałych instytucjach systemu.

Opisana wcześniej dualność (różnice w zapotrzebowaniu kadrowym między instytucjami centralnymi a instytucjami regionalnymi) ma także jeszcze jeden bardzo istotny wymiar. Jest nim kontekst rynkowy, w jakim funkcjonują instytucje, przede wszystkim kontekst lokalnych rynków pracy, a co za tym idzie, z jednej strony możliwości pozyskania wysokokwalifikowanej kadry z rynku pracy, ale też z drugiej strony - konkurencyjności innych pracodawców w stosunku do instytucji sektora funduszy europejskich. Warszawa jest najbardziej konkurencyjnym rynkiem pracy w kraju, przy jednoczesnych najwyższych średnich zarobkach. Co za tym idzie, możliwości wyboru pracy jest znacznie więcej, niż np. w mniejszych ośrodkach wojewódzkich. W lokalnym kontekście rynkowym praca w IZ RPO jawi się jako z jednej strony dobrze płatna, z drugiej - ciekawa i dająca niespotykane w skali lokalnej możliwości rozwoju zawodowego.

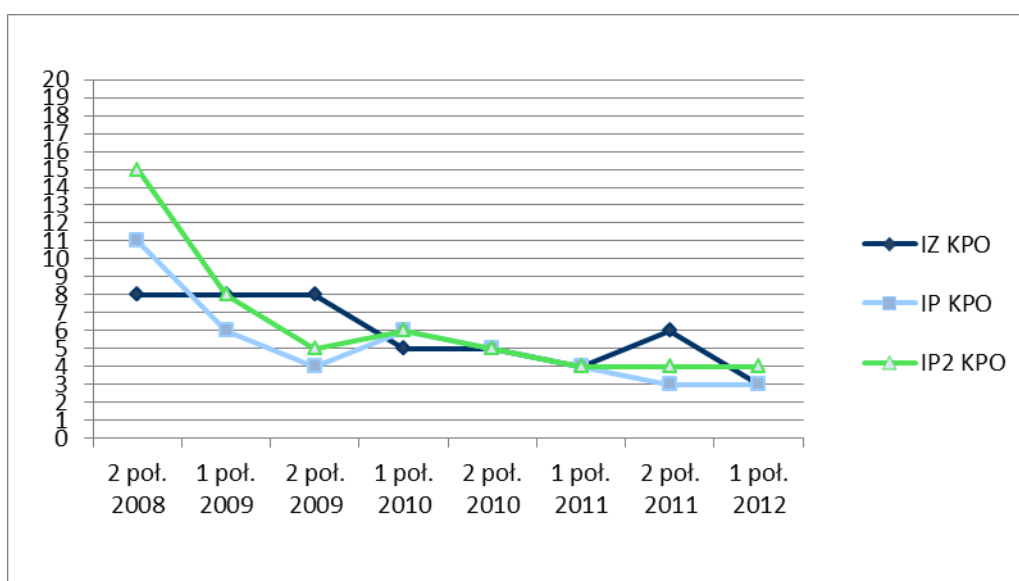
Istotnym wymiarem zasobów ludzkich w instytucjach NSRO w badanym okresie była zmienność zatrudnienia, czyli, tzw. fluktuacja kadr. Warto podkreślić, że zbyt silna rotacja pracowników była wskazywana jako jedna z najpoważniejszych słabych stron zasobów kadrowych systemu w perspektywie budżetowej 2004-2006. W publikowanych cyklicznie raportach o potencjale instytucjonalnym systemu można odnaleźć następujące stwierdzenia: „Odczuwalna duża rotacja pracowników w instytucjach administracji publicznej odpowiedzialnych za wdrażanie funduszy strukturalnych i co za tym idzie brak stabilności zatrudnienia oraz ciągłości prowadzonych spraw przez doświadczone kadry należała do istotnych problemów związanych z jakością kadr.”⁶⁶ ” A także: „(...) podczas realizacji NPR 2004-2006 rotacja, spowodowana głównie niskimi zarobkami, stanowiła duży problem (ok. 20%-25%) (...)”⁶⁷

Jak ten element wyglądał w perspektywie 2007-2013? Odpowiedź przynosi analiza danych ukazanych na Ryc. 5 oraz Ryc. 6:

⁶⁶ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008) *Potencjał administracyjny instytucji uczestniczących w systemie realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013*, s. 32 – 33.

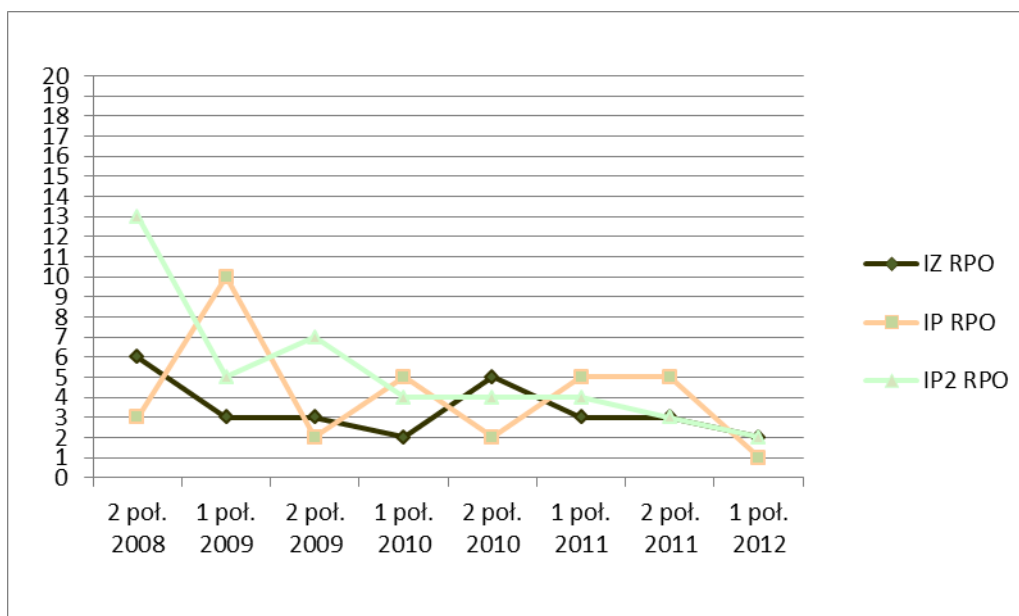
⁶⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2009) *Potencjał administracyjny instytucji uczestniczących w systemie realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013*, Stan na 31 grudnia 2008, s. 32 – 33.

Rycina 5 Fluktuacja kadr w instytucjach KPO (w %)⁶⁸



Źródło: Oprac. własne na podst.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (opracowania z lat 2008 – 2012)

Rycina 6 Fluktuacja kadr w instytucjach RPO (w %)



Źródło: Oprac. własne na podst.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (opracowania z lat 2008 – 2012)

Przedstawione powyżej dane obrazują stopniowy spadek poziomu fluktuacji pracowników we wszystkich typach instytucji. Trzeba przy tym podkreślić, że spadek ten jest wyraźny w przypadku instytucji IP oraz IP2 KPO, a także IP 2 RPO (od wartości początkowych w roku

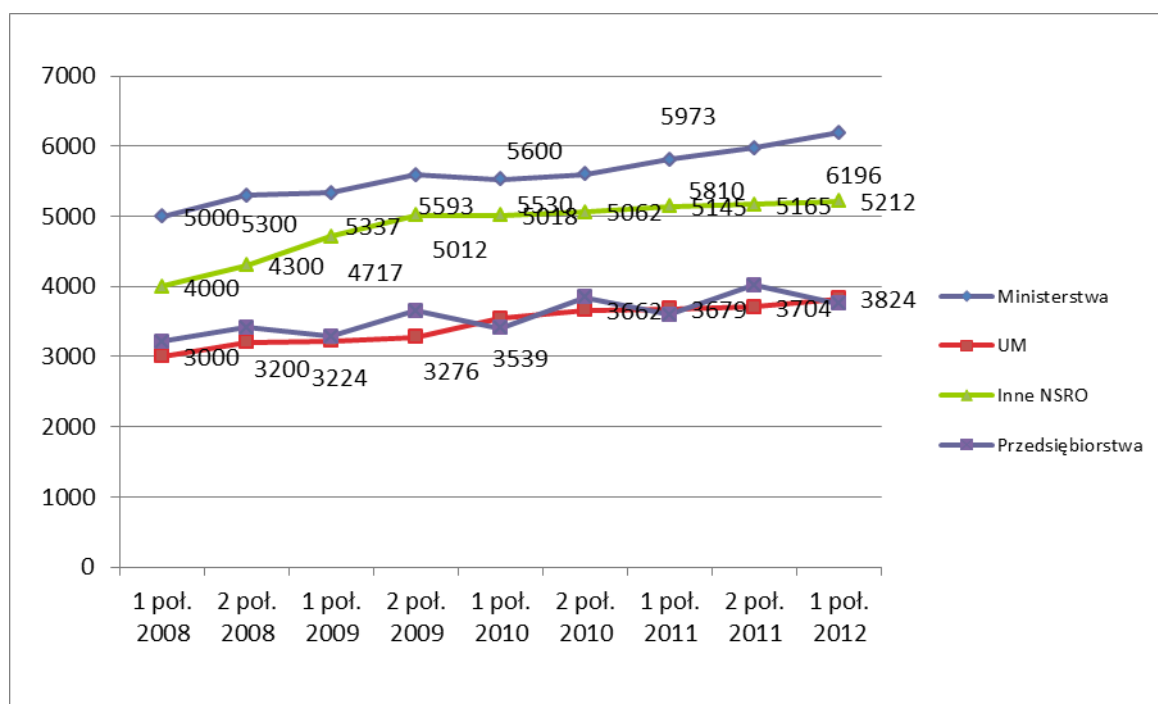
⁶⁸ Przedstawione wartości wyrażają odsetek jaki stanowią osoby, które zaprzestały pracy w danym typie instytucji w badanych półroczach, w stosunku do poziomu zatrudnienia w półroczach je poprzedzających.

2008 na poziomie 13-15% do ustabilizowania się na poziomie poniżej 5% w roku 2012). Inaczej sytuacja wygląda w instytucjach zarządzających, w których fluktuacja utrzymywała się przez cały czas na poziomie poniżej 10%, w ostatnim badanym okresie zatrzymała się zaś na poziomie 2-3%.

Zmniejszenie poziomu fluktuacji, przede wszystkim w odniesieniu do poprzedniej perspektywy, ale także w stosunku do pierwszych lat perspektywy 2007-2013, zostało osiągnięte dzięki połączeniu dwóch czynników – jednego związanego z decyzjami podjętymi w systemie (wzrost wynagrodzeń w instytucjach zajmujących się realizacją NSRO), drugiego zaś zewnętrznego – związanego z pogorszeniem się sytuacji pracowników na rynku pracy, które zaobserwowano wraz ze spowolnieniem gospodarczym.

Warto zatem przyjrzeć się czynnikowi wygenerowanemu w ramach systemu, czyli wzrostowi płac w instytucjach NSRO. Kształtowanie się poziomu wynagrodzeń w czasie mijającej perspektywy przedstawiono na Ryc. 7.

Rycina 7 Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w instytucjach NSRO oraz sektorze przedsiębiorstw



Źródło: Oprac. własne na podst.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (opracowania z lat 2008 – 2012), a także komunikatów Prezesa GUS o wysokości przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw

Przedstawione wyżej dane pokazują, że najlepiej opłacaną grupą kadrową systemu NSRO są pracownicy, których instytucje umiejscowione są w strukturach ministerstw. Ich średnie

miesięczne wynagrodzenie brutto wzrosło od poziomu ok. 5000 zł brutto w 1 poł. 2008 roku do niemal 6200 zł brutto w 1 poł. 2012 roku. O niemal 1000 zł brutto mniej zarabiają pracownicy zatrudnieni w innych typach instytucji (np. agencjach) – proporcja zachowała się na niemal niezmiennym poziomie w kolejnych latach. Najniższe wynagrodzenia brutto otrzymują pracownicy instytucji działających w ramach Urzędów Marszałkowskich. Widać też, iż wzrost wynagrodzeń z pierwszej połowy perspektywy budżetowej zatrzymał się w drugiej połowie. Można wskazać dwa główne czynniki tego zatrzymania: po pierwsze trudna sytuacja budżetowa związana pośrednio ze spowolnieniem gospodarczym, ale również pojawiające się cyklicznie w mediach ogólnopolskich krytyczne głosy na temat skali zatrudnienia i wynagrodzeń w administracji publicznej. Wpływ na ten fakt miało również sygnalizowane już wcześniej realizowanie idei ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w administracji (mimo, że formalnie ustawa została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z konstytucją).

Dla ukazania zarobków pracowników instytucji NSRO w szerszym tle, ukazano zmiany w przeciętnym wynagrodzeniu brutto w sektorze przedsiębiorstw w analogicznym okresie. Pozwala to stwierdzić, że pracownicy ministerstw oraz innych instytucji NSRO byli lepiej wynagradzani, niż pracownicy przedsiębiorstw w badanym okresie. Wynagrodzenia pracowników UM są zaś porównywalne z wynagrodzeniami pracowników sektora przedsiębiorstw. Dodatkowo, jak widać na Ryc. 7, płace w sektorze przedsiębiorstw narażone są na wahania koniunkturalne, co z oczywistych przyczyn nie występuje w administracji, w tym także w instytucjach NSRO.

Trzeba jednak w tym miejscu poczynić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze grupa, dla której obliczana jest średnia wysokość wynagrodzenia jest znacząco różna (tzn. wartość średniego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach oblicza się na grupie znacznie większej, niż pracowników administracji). Wysokości zarobków w tych grupach różnią się stopniem wewnętrznego rozwarstwienia (tzn. wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw są bardziej zróżnicowane, w systemie NSRO struktura wynagrodzeń jest bardziej „płaska”)⁶⁹. Jest to m.in. związane ze specyficznymi regulacjami prawnymi obowiązującymi w administracji⁷⁰. Obowiązujący tzw. system mnożnikowy jest jednym z głównych elementów warunkujących górne granice możliwych wynagrodzeń zasadniczych.

⁶⁹ Jest to cecha właściwa dla całej administracji publicznej - mowa o tym również w części diagnostycznej projektu Strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w latach 2011-2020, opracowanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

⁷⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie określania stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. 2009 nr 211 poz. 1630)

Dlatego też, aby nadać temu porównaniu bardziej pogłębiony charakter, warto odwołać się do innych analiz, przygotowanych na zlecenie Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wynika z nich, iż osoby na najniższych stanowiskach w administracji zarabiają więcej, niż na analogicznych stanowiskach w sektorze prywatnym. Im jednak bardziej specjalistyczna funkcja, im wyższa odpowiedzialność menadżerska (im wyższe stanowisko w hierarchii), tym wynagrodzenia w administracji są mniej konkurencyjne pod względem wynagrodzeń w stosunku do wynagrodzeń na rynku prywatnym. Na najwyższych stanowiskach różnice są kilkakrotne (dyrektorzy departamentów zarabiają mniej, niż 20% tego, co mogliby zarobić na takim samym stanowisku w sektorze prywatnym, zaś dyrektorzy generalni otrzymują ok. 12% wynagrodzenia, które mogliby uzyskiwać w sektorze prywatnym) (Polski Instytut Dyrektorów 2009).

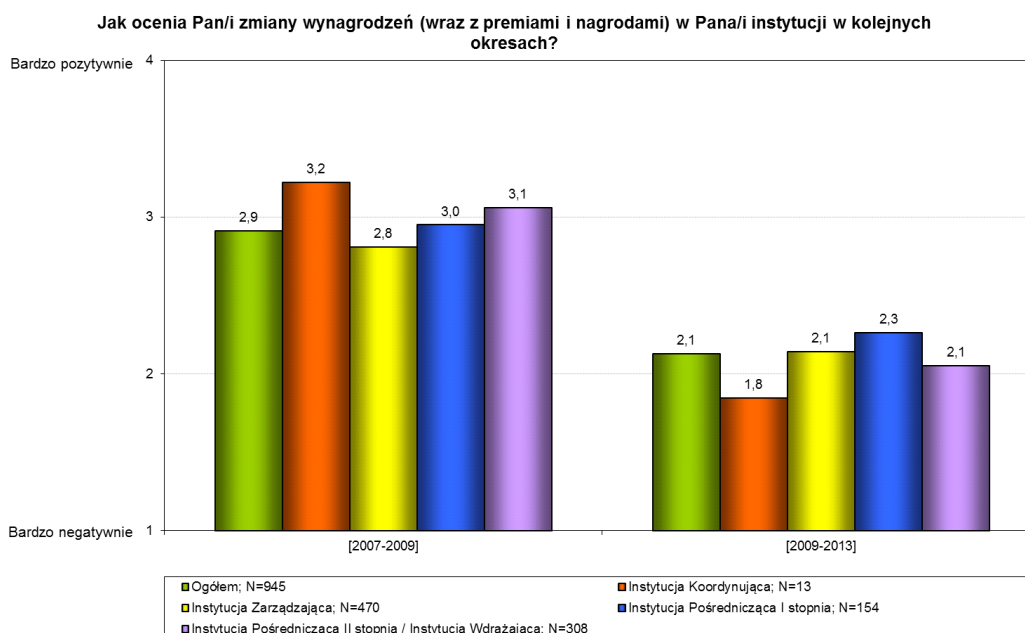
W grudniu 2010 opublikowano wyniki podobnego badania przeprowadzonego przez firmę HRM Partners również na zlecenie DSC KPRM. Wynika z niego, iż nastąpiła pewna poprawa, ale wciąż wynagrodzenia wysoko wykwalifikowanych specjalistów oraz przedstawiceli kadry zarządzającej wyższego szczebla kształtują się na poziomie ok. 20 – 25 % ich odpowiedników w sektorze prywatnym. Trzeba także mieć na uwadze, iż w sektorze przedsiębiorstw występują dwa zjawiska, które wpływają na wysokość korzyści materialnych osiąganych z pracy, a które nie występują w administracji. Pierwszym z nich jest wypłacanie części wynagrodzeń nieoficjalnie (zwłaszcza w mniejszych przedsiębiorstwach, w celu uniknięcia odprowadzania składek i podatków). Drugim zjawiskiem jest całe instrumentarium materialnych form wynagrodzenia, które nie występują na taką skalę w administracji (np. indywidualne samochody służbowe do pełnej dyspozycji pracowników, konkursy motywacyjne, w których nagrodami są np. ekskluzywne wakacje zagraniczne, itd.) Trzeba także pamiętać, że ważnym elementem kształtującym możliwości zarobkowe w systemie NSRO są regulacje prawne, które znacząco ograniczają, bądź wręcz uniemożliwiają podejmowanie dodatkowej działalności zarobkowej. O ile więc pracownik prywatnego przedsiębiorstwa może niemal bez ograniczeń uzyskiwać dodatkowe dochody (respektując oczywiście zasady niepodjęcia działalności konkurencyjnej wobec pracodawcy, czy wykorzystywania zasobów pracodawcy do własnych celów), o tyle w administracji jest to znacząco utrudnione. Jest to nie tylko demotywujące dla pracowników, ale często też szkodliwe dla samej administracji – np. pojawiają się trudności z angażowaniem doświadczonych pracowników o bogatej wiedzy w prowadzenie warsztatów lub wykładów na studiach czy szkoleniach dla innych pracowników administracji (w niektórych urzędach pracownik musi uzyskać indywidualną zgodę dyrektora generalnego na

podjęcie tego typu aktywności, czasami nie może pobrać należnego honorarium np. za wartościową pracę wykonaną w weekend).

Widać zatem wyraźnie, że wynagrodzenia w administracji są bardziej atrakcyjne dla młodych osób, zaraz po studiach, lub osób z niższym wykształceniem i bez doświadczenia zawodowego. Im wyższe doświadczenie, wykształcenie i poziom odpowiedzialności, tym bardziej defaworyzujący jest system wynagrodzeń w administracji.

Aby zweryfikować, jak ten stan oceniają pracownicy instytucji NSRO, w badaniu metodą CAWI zadaliśmy pytanie o ich opinie dotyczące procesu zmian wynagrodzeń. Odpowiedzi przedstawione zostały na Ryc. 8.

Rycina 8 Ocena zmian wynagrodzeń przez pracowników instytucji NSRO

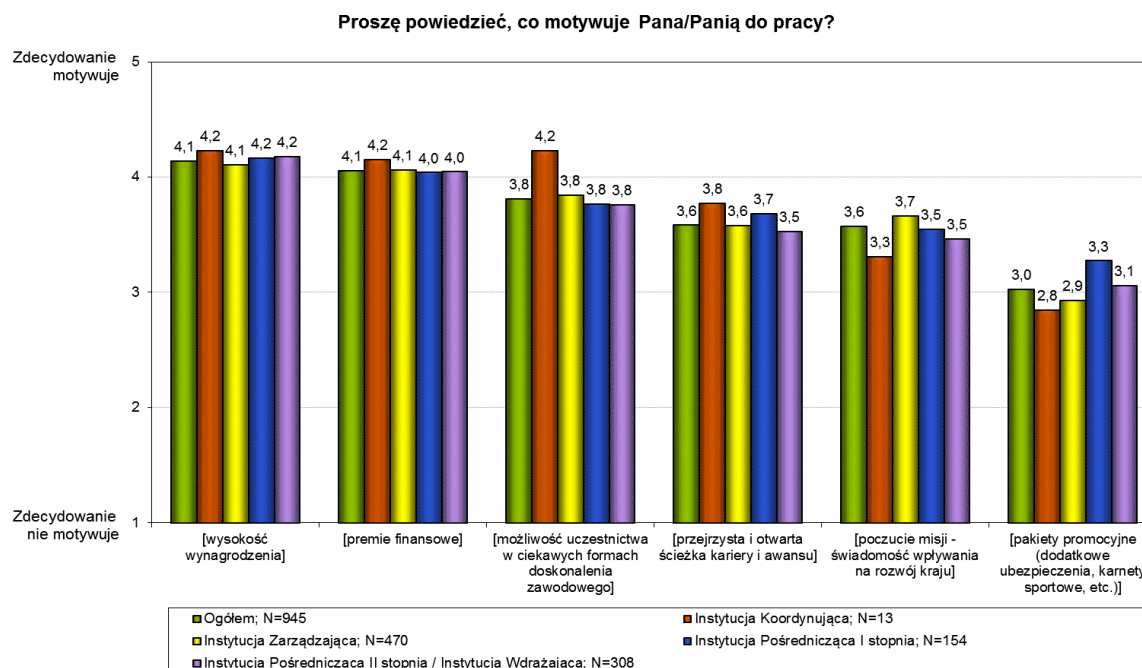


Źródło: Oprac. własne na podstawie wyników badania CAWI

Zagregowane opinie jednoznacznie wskazują, że pracownicy instytucji NSRO dostrzegli i ocenili jako pozytywne zjawisko wzrost wynagrodzeń w latach 2007 – 2009. Jednocześnie widoczna jest negatywna ocena faktu, że wstrzymana została waloryzacja wynagrodzeń. Wobec normalnych zjawisk makroekonomicznych, takich jak inflacja, ale też wzrostu obciążeń podatkowych (podniesienie niektórych składek podatku VAT), można stwierdzić, że wynagrodzenia pracowników NSRO w ostatnich latach realnie spadają – spada ich siła nabywcza, co znajduje odbicie w tym, że system wynagrodzeń w latach 2009-2013 otrzymuje wyraźnie niższe oceny ze strony pracowników.

Zdanie pracowników na temat wynagrodzeń jest o tyle istotne, iż ma ono związek z nieustannym procesem motywacyjnym, który powinien być prowadzony w każdej organizacji myślącej o strategicznej optymalizacji osiągniętych rezultatów. Na Ryc. 9 przedstawione zostały opinie pracowników instytucji systemu NSRO na temat czynników motywacyjnych, które w sposób najsilniejszy wpływają na ich pracę.

Rycina 9 Główne czynniki motywujące w opinii kadr instytucji NSRO



Źródło: Oprac. własne na podstawie wyników badania CAWI

Z przedstawionych danych widać wyraźnie, że dwa najsilniej motywujące czynniki związane są z systemem wynagrodzeń i premii finansowych. Między pracownikami poszczególnych typów instytucji nie rysują się różnice, które wymagałyby dodatkowego rozważania. Ludzie pracujący w instytucjach NSRO cenią także możliwości doskonalenia zawodowego oraz przejrzystą i otwartą ścieżkę kariery. Nieco mniejsze znaczenie (ale wciąż pozytywnie wpływające na motywację) ma poczucie misji, że uczestniczy się w procesach modernizacyjnych. Najniżej oceniane są zaś pakiety świadczeń dodatkowych.

Powyższe dane należy zestawić z rzeczywistymi możliwościami stosowania dodatkowych form wynagrodzenia pieniężnego w polskiej administracji, w tym w instytucjach NSRO. Istotne jest przede wszystkim, że brakuje jednego spójnego systemu wynagradzania dodatkowego za osiągnięte rezultaty bądź realizację działań o szczególnym znaczeniu dla rozwoju kraju. System dodatkowych wynagrodzeń pieniężnych w administracji oceniany jest jako nieefektywny i uznaniowy (Polski Instytut Dyrektorów 2009). Także autorzy

opublikowanego pod koniec 2010 roku raportu „Badanie i analiza wynagrodzeń w służbie cywilnej w porównaniu do wynagrodzeń w pozostałych urządach administracji publicznej oraz sektorach gospodarki (HRM Partners 2010) twierdzą, że nagrody w administracji nie mają charakteru motywującego, a jedynie rekompensują bardzo niskie płace zasadnicze. Nagrody te są również znacząco niższe od tych osiągniętych w sektorze przedsiębiorstw (kształtują się na poziomie ok. 30% nagród w sektorze prywatnym).

Również rozmowy z osobami kierującymi instytucjami systemu NSRO oraz ekspertami ds. kadr w polskiej administracji potwierdzają taką konstatację. Jeden z wysokich przedstawicieli służby cywilnej w Polsce stwierdził:

Mam wrażenie, że w administracji dużo częściej płaci się za błąd, niż dostaje się nagrodę za dobrą pracę. Jest takie podejście w opinii publicznej, że urzędnik nie powinien się mylić, że powinien dobrze pracować. W związku z tym jest niższa skłonność do chwalenia i nagradzania. Ale w drugą stronę jest też niższa tolerancja na błąd – nie można się mylić, więc eksperymentowanie jest niebezpieczne.

Powyższa opinia wskazuje nie tylko na system motywacyjny, ale pośrednio opisuje także pewne elementy kultury organizacyjnej, które wpływają na motywację, przede wszystkim motywację do podejmowania innowacyjnych działań, działań wykraczających poza wąski zakres codziennych obowiązków lub prowadzących do znalezienia lepszych, niż dotychczasowe, rozwiązań.

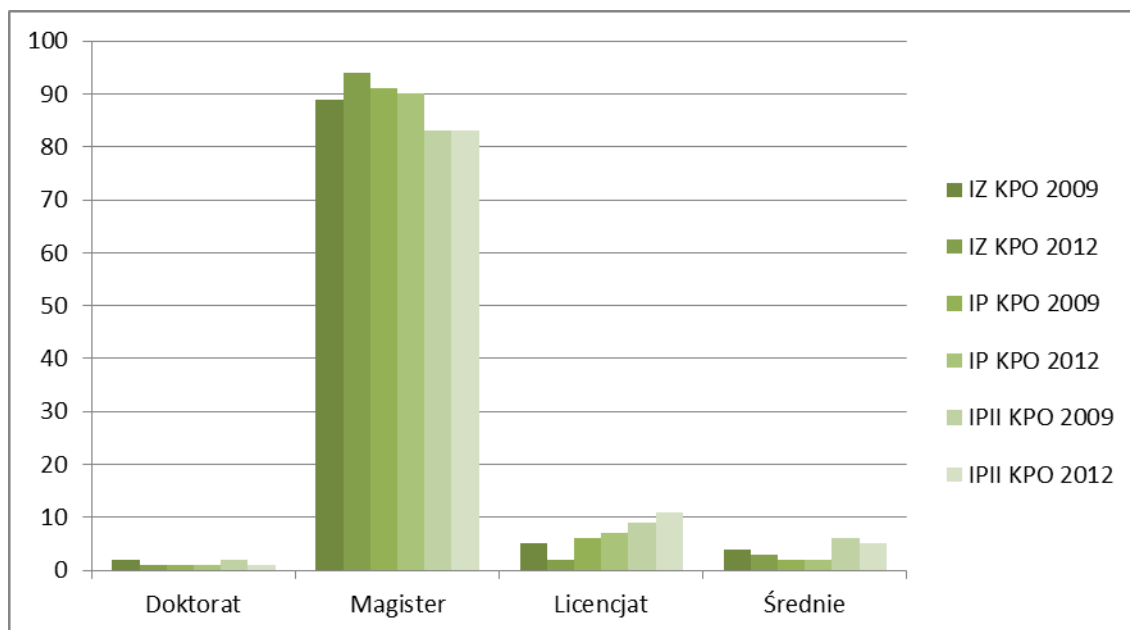
Warto także wspomnieć o czynniku motywacyjnym, jakim są czytelne perspektywy awansu w strukturach instytucjonalnych. Wraz z początkiem nowej perspektywy utworzonych zostało wiele instytucji, co wygenerowało zapotrzebowanie na większą liczbę osób pełniących funkcje „menadżerskie”. Część osób, które pracowały przy wcześniejszej perspektywie miały otwartą relatywnie szybką drogę awansu zawodowego. Nowi pracownicy, którzy dopiero rozpoczynali pracę w strukturach, widzieli ten szybki awans. Jednak już na przełomie 2008/2009 roku sytuacja się ustabilizowała, nastąpiła pewna petryfikacja struktur, a co za tym idzie, możliwości awansu na poziom naczelników czy dyrektorów nie były już tak powszechne. Zaczęło występować specyficzne zjawisko „szklanego sufitu”, które przez niektórych respondentów badania jakościowego postrzegane jest jako potencjalny demotywator dla wielu pracowników.

We wcześniejszych częściach opisaliśmy już poszczególne etapy kształtowania się systemu kadrowego, jakimi było przede wszystkim zapewnienie odpowiedniej liczebności kadr, ustabilizowanie sytuacji z fluktuacją pracowników, wprowadzenie do systemu silnych

motywatorów, takich jak wzrost wynagrodzeń. Warto także postawić pytania o kwalifikacje i doświadczenie osób pracujących w poszczególnych instytucjach.

Na Ryc. 10 ukazano zmiany w poziomie wykształcenia kadr pracujących w ramach systemu NSRO.

Rycina 10 Poziom wykształcenia pracowników instytucji KPO w latach 2009 i 2012 (%)



Źródło: Oprac. własne na podst.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (opracowania z lat 2009 i 2012)

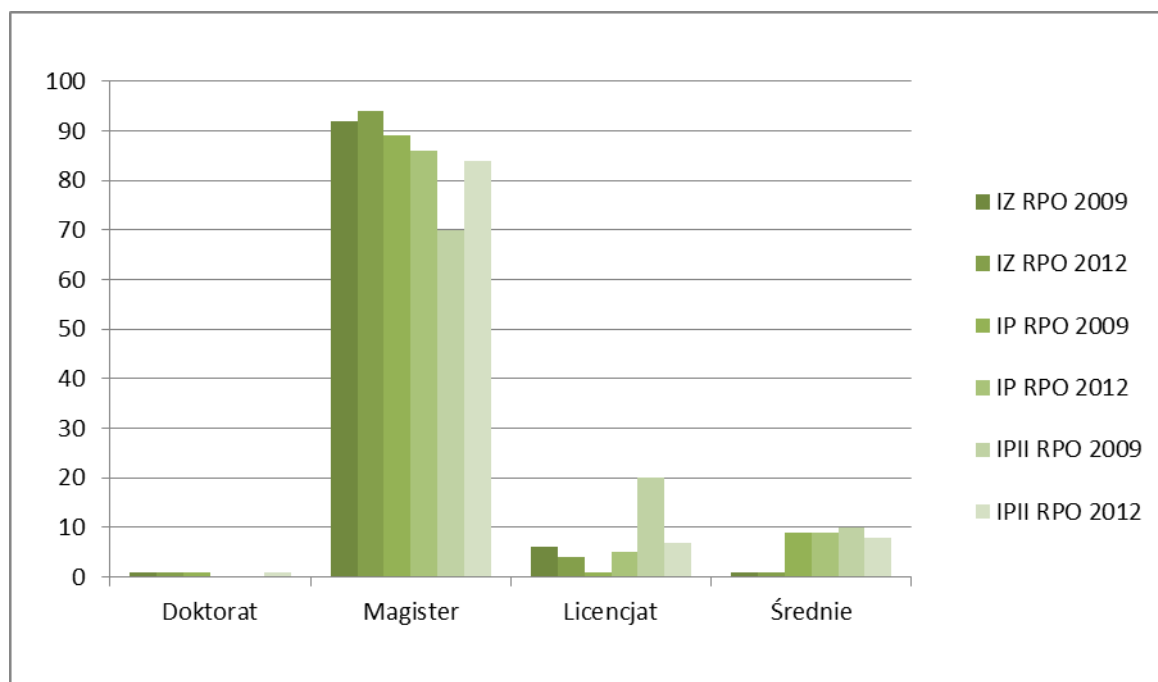
Powyższe dane pozwalają stwierdzić, że struktura wykształcenia osób zatrudnionych w instytucjach NSRO jest stabilna, zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i czasowym. Niemal nie zmienia się procentowy udział osób z tytułem naukowym doktora (we wszystkich typach instytucji i w obu latach jest to 1-2 % pracowników). Widać, że między rokiem 2009 a 2012 poprawił się udział pracowników z wykształceniem wyższym magisterskim w instytucjach zarządzających KPO. Spadł jednocześnie udział osób z wykształceniem licencjackim bądź inżynierskim (można podejrzewać, iż część pracowników zatrudniona wcześniej, po studiach I stopnia, kontynuowała naukę jednocześnie pracując). Między rokiem 2009 a 2012 nie zmienił się udział osób z wykształceniem wyższym magisterskim w instytucjach IP II KPO.

Na poziomie IP II KPO wzrósł udział osób z wykształceniem wyższym licencjackim bądź inżynierskim przy jednoczesnym spadku udziału liczby osób z wykształceniem średnim – może to mieć związek z faktem, iż często osoby z wykształceniem średnim to dłużej pracownicy instytucji, którzy zaczęli pracę w czasach, gdy poziom scholaryzacji w Polsce

nie był tak wysoki. Ich wartość dla instytucji wynikała z doświadczenia, a nie formalnego wykształcenia. Obecnie osoby te stopniowo odchodzą na emerytury).

Na Ryc. 11 przedstawiono analogiczne dane dla instytucji regionalnych.

Rycina 11 Poziom wykształcenia pracowników instytucji RPO w 2009 i 2012 roku (%)



Źródło: Oprac. własne na podst.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (opracowania z lat 2009 i 2012)

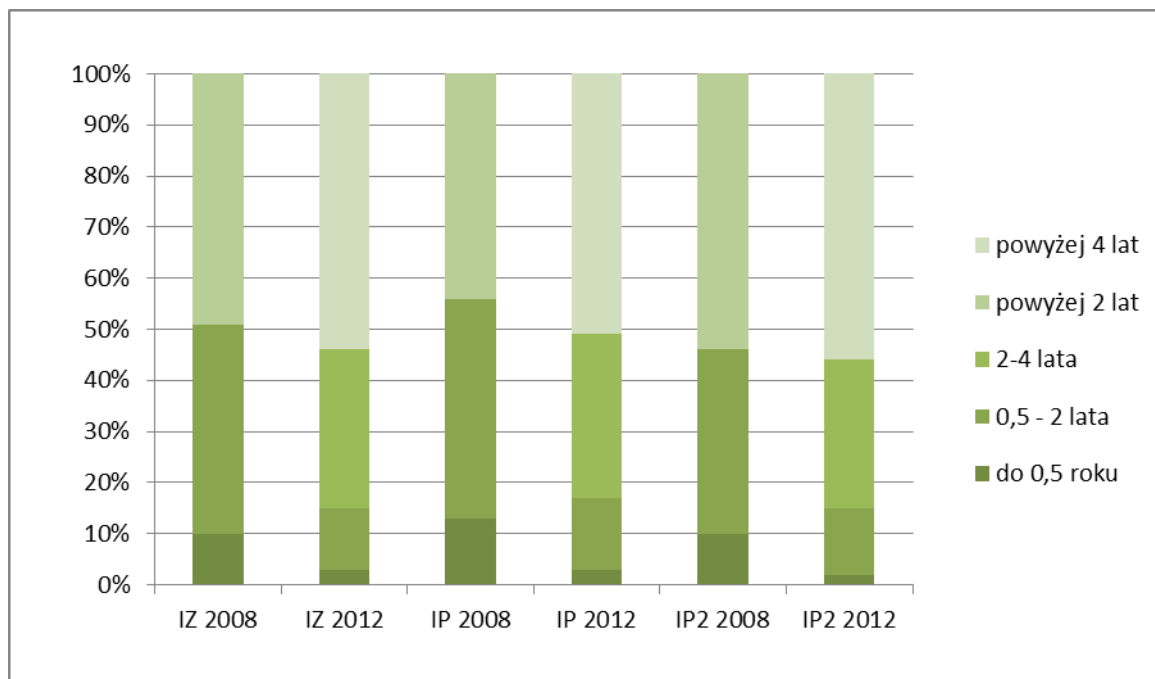
Z przedstawionych danych wynika, iż poziom wykształcenia pracowników instytucji regionalnych jest zasadniczo zbliżony do poziomu wykształcenia pracowników instytucji krajowych. Są to osoby przede wszystkim z wykształceniem wyższym magisterskim. Na uwagę zasługuje fakt, iż widoczny jest wzrost udziału osób z wykształceniem wyższym magisterskim w przedziale 2009 – 2012. Jest on szczególnie widoczny w instytucjach pośredniczących II w regionach. Można przypuszczać, iż ma to związek z tym, że zatrudniano wcześniej absolwentów studiów wyższych na poziomie licencjackim, którzy pracując i zdobywając doświadczenie zawodowe, jednocześnie kontynuowali studia na poziomie magisterskim, podnosząc swój potencjał i kwalifikacje.

Kolejnym elementem mówiącym o kwalifikacjach pracowników jest staż pracy (doświadczenie w realizacji zadań konkretnego typu). W przypadku instytucji zaangażowanych w NSRO jest to szczególnie istotny wymiar. Ze względu na poziom formalizacji procedur i cykliczność realizowanych działań, wiele obowiązków ma charakter

standardowy i powtarzalny. Im dłuższy staż pracy, im bogatsze doświadczenie pracowników, tym lepsze powinny być wykonywanie przez nich podstawowych obowiązków.

Na Ryc. 12 przedstawiono zmianę, jaka zaszła między poziomem doświadczenia pracowników w obszarze funduszy strukturalnych między rokiem 2008 a 2012.

Rycina 12 Zmiany w poziomie doświadczenia pracowników instytucji NSRO w obszarze funduszy strukturalnych



Źródło: Oprac. własne na podst.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (opracowania z lat 2008 i 2012).

Analizując powyższe dane należy po pierwsze podkreślić, że w roku 2008 nie wyszczególniono udziału osób, których doświadczenie byłoby wyższe, niż 4 lata pracy w obszarze funduszy strukturalnych. Wówczas wszystkich zaliczano do grupy „powyżej 2 lat”. W roku 2012 wydzielono już grupę z doświadczeniem „od 2 do 4 lat” oraz grupę „powyżej 4 lat”. Ta metodologiczna różnica nie przeszkadza jednak w wyciągnięciu jednoznacznego wniosku, że w zakresie doświadczenia kadr nastąpiła zasadnicza pozytywna zmiana. Na początku perspektywy (rok 2008) we wszystkich 3 typach instytucji ok. połowa zatrudnionych osób identyfikowała się doświadczeniem w obszarze funduszy nieprzekraczającym dwóch lat. Natomiast w roku 2012 tego typu pracownicy stanowili mniej, niż 20% zatrudnionych w wymienionych typach instytucji NSRO. Jednocześnie ponad połowa pracowników posiadała już doświadczenie przekraczające 4 lata.

Podsumowując powyższą część, należy podkreślić, że kadry systemu NSRO stanowią obecnie stabilny zasób. Procesy, które opisują ewolucję tego zasobu, to przede wszystkim radykalny wzrost zatrudnienia, ograniczenie fluktuacji kadr, znaczący wzrost, a następnie stagnacja wynagrodzeń kadr, szybkie możliwości awansu na etapie kształtowania się nowego ładu instytucjonalnego (przede wszystkim dla pracowników z doświadczeniem w NPR 2004-06), następnie zaś petryfikacja struktur hierarchicznych, a także stabilna sytuacja w strukturze wykształcenia pracowników (z lekką tendencją wzrostową, czyli powiększaniem się i tak ogromnej dominacji osób z wykształceniem wyższym magisterskim). Istotny był również znaczący wzrost poziomu doświadczenia kadr.

Ewolucja struktur

Kolejny etap analiz poświęcony jest opisaniu ewolucji, jaka nastąpiła w obszarze struktur instytucjonalnych systemu. W rozdziale poświęconym otoczeniu systemu wskazaliśmy już zmiany w ustawodawstwie europejskim i krajowym, które w istotny sposób wpływały na system NSRO. Dla przypomnienia wskażemy więc już tylko najważniejsze regulacje wpływające na kształt systemu instytucjonalnego. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, iż swoje źródło czerpie on z następujących dokumentów europejskich:

- *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego;*
- *Rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006;*
- *Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2006 r. dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.*

oraz aktów krajowych, czyli

- *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.).*
- *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności)*

Instrumentami realizacji celów ujętych w powyższych dokumentach są poszczególne Krajowe i Regionalne Programy Operacyjne (opisane w formie dokumentów programowych).

- *PO Kapitał Ludzki*
- *PO Innowacyjna Gospodarka*
- *PO Rozwój Polski Wschodniej*
- *PO Infrastruktura i Środowisko*
- *PO Pomoc Techniczna*
- *16 Regionalnych Programów Operacyjnych*

Istotnymi elementami procedur wpływających na kształtowanie się struktur są także liczne „doprecyzowania” dokumentów ramowych i programowych wymienionych powyżej. Są to przede wszystkim różnego rodzaju wytyczne, wydawane przede wszystkim przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (jako instytucję skupiającą większość instytucji zarządzających), zalecenia, zasady, instrukcje.

Ogółem w całym systemie obowiązuje więc ok. 60 najistotniejszych dokumentów, budujących ramy prawne i proceduralne realizacji NSRO. Zdecydowana większość dokumentów podlega nieustannym tzw. aktualizacjom (np. Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka aktualizowany był szesnastokrotnie w czasie trwania perspektywy). Na tak dużą zmienność można patrzeć z dwóch perspektyw. Z jednej strony system prawny jawi się jako skomplikowany i niestabilny, a przez to nieprzewidywalny dla jego uczestników, w tym przede wszystkim tych ponoszących ryzyko finansowe i gospodarcze swoich działań, czyli beneficjentów (GAP UEK 2012). W tym ujęciu wszystkie zmiany dokumentów, można postrzegać jako z góry skazaną na porażkę próbę „domykania” nadmiernie zbiurokratyzowanego systemu, co powoduje, że jest on jeszcze bardziej „uciążliwy dla jego uczestników” (PSDB 2012).

Z drugiej jednak strony można podnieść argument, że ciągły proces aktualizacyjny ma charakter adaptacyjny i jest przejawem elastyczności systemu, że kolejne aktualizacje i interpretacje służą zmniejszaniu niepewności (przez doprecyzowanie kolejnych obszarów). Zwolennicy takiego patrzenia na obowiązujące procedury mogą także wskazać, że w procesie zmian wbudowane są mechanizmy partycypacyjne (konsultacje zewnętrzne – ich ocena jest jednak niezadowolająca, co opisujemy w odpowiednim miejscu niniejszego raportu), a także podejmuje się działania mające na celu informowanie beneficjentów (rozsyłanie przez instytucje pośredniczące i wdrażające interpretacji i informacji o nowych wersjach dokumentów, organizowanie szkoleń i spotkań informacyjnych). Zauważyć warto, że jest to nastawienie zdecydowanie bardziej przyjazne odbiorcy końcowemu, niż w innych obszarach polskiego prawa (nikt np. nie informuje przedsiębiorcy o zmianach w prawie, które wpływają np. na wysokość składek, które opłaca – to przedsiębiorca sam jest zobowiązany nieustannie poszukiwać informacji na temat zmian regulacji, które mogą mieć wpływ na jego działalność).

Osobną kwestią jest także język, którym napisane są dokumenty. Z punktu widzenia tzw. ogółu społeczeństwa jest to niewątpliwie styl zbiurokratyzowany, pełen neologizmów i profesjonalizmów, które nie występują w mowie codziennej. Osoby zarządzające systemem zdają sobie z tego sprawę, co potwierdzają różne inicjatywy (np. wykorzystywanie ekspertów od tzw. *plain language* – prostego, komunikatywnego języka). Nie można też pominąć faktu,

że język ten może być trudny dla ogółu społeczeństwa, czy potencjalnych beneficjentów, ale już dla kadry oraz beneficjentów z pewnym doświadczeniem staje się on czymś naturalnym. Potwierdza to opinia jednego z ekspertów biorących udział w badaniu jakościowym:

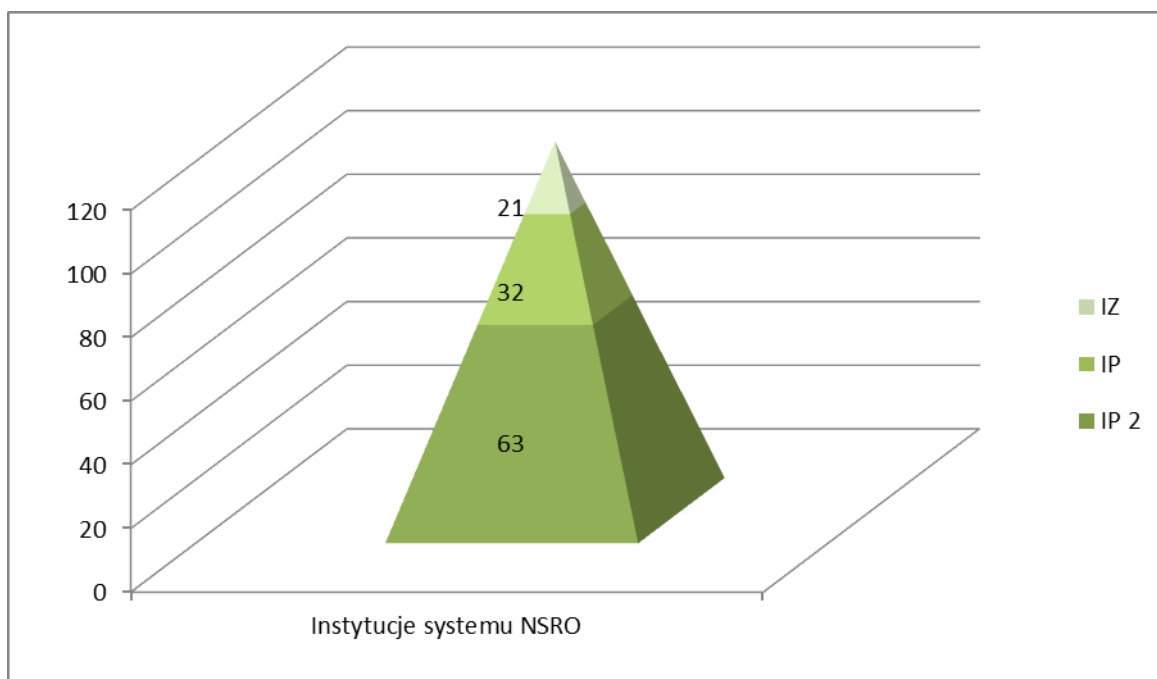
Proszę zauważyć, że po prostu to jest system łącznie z językiem (...) jakby Pani dziesięć, kilkanaście lat temu używała tego języka, który jest używany w wytycznych, tego, którym się pisze, tego, którego się używa na konferencjach związanych z programami, to nikt by nic nie zrozumiał.

Główna idea konstrukcyjna systemu jest kontynuacją obowiązującego już w poprzedniej perspektywie podziału na trzy grupy instytucji uczestniczących we wdrażaniu programów operacyjnych:

- Instytucje zarządzające
- Instytucje pośredniczące
- Instytucje wdrażające

Liczebność instytucji na poszczególnych poziomach realizacji NSRO przedstawiono na Ryc. 13:

Rycina 13 Liczba instytucji NSRO na różnych poziomach wdrażania



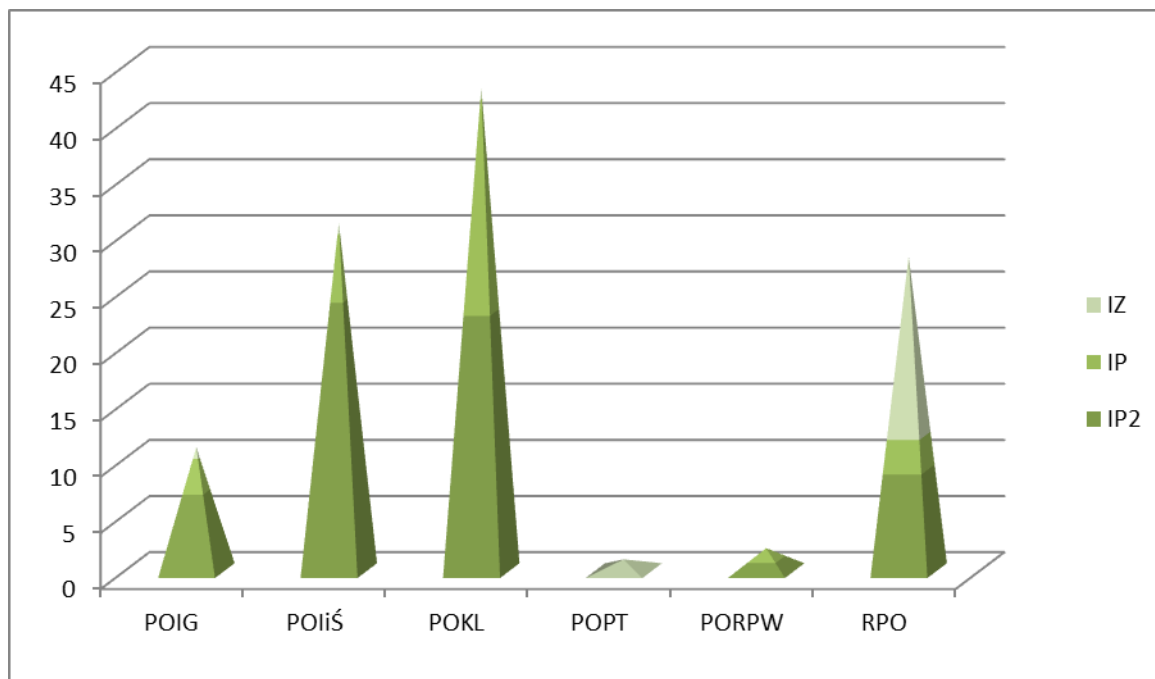
Źródło: Oprac. własne na podst.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (opracowanie I poł. 2012)

Trzeba po pierwsze zaznaczyć, iż wskazane powyżej liczby nie podlegają radykalnym zmianom. System zachowuje silną stabilność instytucjonalną, jeżeli chodzi o konstrukcję i liczbę instytucji na poszczególnych poziomach realizacji. Jest to struktura o charakterze „top-down”, to znaczy relacje między poszczególnymi poziomami są wyraźnie skodyfikowane, kompetencje zarządcze znajdują się na szczeblu najwyższym, zaś instytucje niższego szczebla zobowiązane są do implementacji rozwiązań wypracowywanych wyżej. Również system kontroli zorganizowany jest w ten sposób. W odwrotnym kierunku biegnie zaś model sprawozdawczości i raportowania – jest to kumulatywny proces, w którym informacje zbierane są od licznych klientów (beneficjenci), agregowane na poziomie IP2 i IP, następnie przekazywane wyżej.

Zasadniczo analiza struktury organizacyjnej systemu realizacji polityki spójności w Polsce prowadzi do wniosku, iż jest ona zorganizowana według kryterium funkcjonalnego. Poszczególne instytucje charakteryzują się właściwym dla siebie wymiarem zadań i odpowiedzialności, który wynika z zapisów obowiązujących dokumentów. Podział ten ma dwa wymiary: po pierwsze instytucje dzielą się ze względu na obowiązki i role w systemie (IZ, IP, IW), ale też ze względu na obszar merytoryczny, którym się zajmują (zgodnie z wdrażanymi elementami poszczególnych programów operacyjnych). To oznacza, że na jednym poziomie struktur, np. IP, funkcjonują obok siebie podobne w sensie funkcjonalnym instytucje, które wykonują tego samego typu działania wobec instytucji niższego i wyższego szczebla, jednak wykonują je w odniesieniu do innych programów operacyjnych.

Na Ryc. 14 przedstawiono liczbę instytucji trzech szczebli zarządzania występujących w poszczególnych programach operacyjnych i regionalnych.

Rycina 14 Liczba instytucji (IZ, IP, IP2) w poszczególnych programach operacyjnych (w roku 2012)



Źródło: Oprac. własne na podst.: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013 (opracowanie I poł. 2012)

Widać, że najbardziej rozbudowanym pod względem liczby instytucji jest PO Kapitał Ludzki, w którym w 2012 roku funkcjonowało łącznie 43 instytucje. W drugim z kolei, PO Infrastruktura i Środowisko funkcjonowało 31 instytucji. Najmniejszą strukturę ma Program Operacyjny Pomoc Techniczna, w którym ze względu na specyficzny charakter relacji z beneficjentami (instytucje systemu) nie wydzielono instytucji pośredniczących.

Tak duża liczba instytucji na poziomie IP2 ma związek z rozproszeniem celów interwencji, o których szerzej piszemy w rozdziale poświęconym funkcji strategicznej. Brak koncentracji na kilku kluczowych obszarach sprawia, że niemożliwe jest także zbudowanie skoncentrowanej, nierozbudowanej struktury organizacyjnej.

Struktura organizacyjna opisana wcześniej ma zalety, ale też wady. Zaletą jest wydzielenie instytucji zajmujących się wąskim zakresem kompetencji merytorycznych i obsługą specyficznych beneficjentów. W teorii powinno to usprawniać realizację celów strategicznych, które uzależnione są nie tylko od sprawności działania instytucji, ale przede wszystkim od dostosowania instytucji do kontekstu i stanu wiedzy w konkretnych obszarach (czym innym jest interwencja na rynku pracy, czym innym interwencja w obszarze badań i rozwoju). Problem pojawia się jednak w koordynacji wszystkich działań w taki sposób, aby poszczególne programy przyczyniały się do ogólnego celu, jakim jest zrównoważony rozwój

państwa. Z punktu widzenia realizacji strategicznych celów systemu, mamy tu do czynienia ze *współzależnością na zasadzie sumowania* (Griffin 200) – grupy instytucji w różnych programach realizują swoje zadania, osiągają swoje cele, zaś ich globalne efekty są szacowane i oceniane na poziomie całego systemu.

Ma to swoje zasadnicze konsekwencje dla spójności instytucjonalnej systemu. Po pierwsze różnego rodzaju instytucje działają przede wszystkim w celu wypełnienia własnych obowiązków. W relacjach wertykalnych (pionowych), dokumenty programowe stosunkowo jasno dzielą odpowiedzialności i zadania w poszczególnych programach (tj. obowiązki instytucji typu IZ, IP, IP2). Jeżeli jednak spojrzeć na system z perspektywy horyzontalnej (międzyprogramowej), to pojawiają się wątpliwości co do procesu całościowej koordynacji działań (bardziej pogłębiona analiza problemów z koordynacją dokonana jest w rozdziale poświęconym funkcji strategicznej). W dalszej części raportu podnosimy kwestię tworzenia się „silosowatej” struktury z tendencjami do fragmentaryzacji.

Mimo opisanego powyżej rozbudowania struktur systemu NSRO respondenci wywiadów pogłębionych mieli trudności ze wskazaniem jednoznacznie, w których miejscach może dochodzić do dublowania się kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych instytucji. Najczęstszym obszarem, w którym respondenci wskazywali takie pole były kwestie kontroli realizacji programów, przeprowadzanych przez instytucje różnego poziomu. Opinia pracowników jest w tym elemencie szczególnie istotna – uczestnicząc w systemie są szczególnie wyczuleni na to, czy realizowane przez nich oraz inne instytucje zadania nie powielają się (co zazwyczaj rodziłoby frustrację, iż trzeba wykonywać pracę już zrobioną tylko po to, aby dopełnić formalności). W systemie polskiej administracji istnieje też silna podmiotowość, zatem w przypadku nakładania się kompetencji pracownicy takich „kolidujących” instytucji również wskazywali bez problemu istnienie problemu.

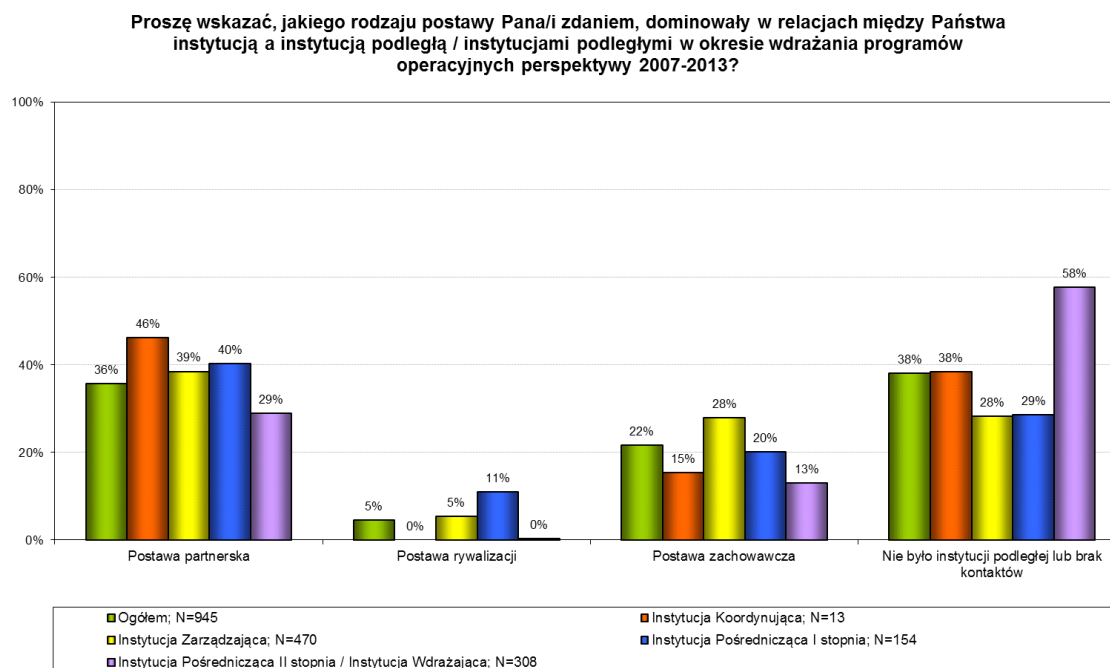
Zjawiskiem, na które trzeba zwrócić uwagę, jest nie tyle dublowanie się obowiązków instytucji w ramach np. jednego programu (podział kompetencji jest dobrze rozpisany w dokumentach programowych), ile paralelne wykonywanie podobnych działań w różnych programach. Np. różne wytyczne ds. kwalifikowalności wydatków sprawiają, iż trudne byłoby funkcjonowanie jednej instytucji kontrolnej, która realizowałaby kontrole we wszystkich programach (za czym mogłaby iść integracja zasobów i lepsza koordynacja działań).

Jak już wcześniej wskazaliśmy, system jest zasadniczo scentralizowany i zhierarchizowany. Polem decentralizacji jest wdrażanie 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, a także (w mniejszym zakresie) wdrażanie komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Jest to typowo organizacja mechanistyczna, tzn. funkcjonuje zgodnie z

wyznaczonymi planami, regulacjami, programami. Ma to także związek z charakterystyką wdrażania programów polityki spójności. W przedsiębiorstwach rynkowych zarządzający muszą być gotowi do odpowiadania na zmieniające się warunki. Śledzi się wskaźniki markoekonomiczne i wyniki danego przedsiębiorstwa, analizując zmiany kwartał do kwartału, aby ew. szybko dostosować się do zmian (prowadzi się też działania prognostyczne, aby pewne zmiany przewidzieć). Prywatne przedsiębiorstwo nigdy nie ma zapewnionego stałego dopływu środków na własną działalność – musi konkurować o ograniczone zasoby na rynku, a to wymusza bardziej elastyczne nastawienie. W systemie NSRO środki finansowe w określonej wysokości są zagwarantowane na określony czas. Czynnikiem motywującym do poprawy działań są np. ryzyka niewykorzystania części alokacji czy zagrożenie niezrealizowania wartości docelowych wskaźników (nie jest to jednak czynnik motywujący do zmian jakościowych – nie chodzi o to, jak „lepiej” wydawać środki, ale o to, by wydawać je „szybciej”). Dynamika wydawania środków również podlega planowaniu średnio i krótkookresowemu. W wielu miejscach nie są możliwe zasadnicze, fundamentalne zmiany, a jedynie „kosmetyczne” poprawki. To wpływa także na petryfikację struktur.

Biorąc pod uwagę konstrukcję systemu, warto postawić pytanie o to, jaka jest jakość relacji między instytucjami poszczególnych poziomów realizacji NSRO. Na Ryc. 15 przedstawiono opinie pracowników instytucji na temat relacji panujących z instytucjami podległymi.

Rycina 15 Dominujący typ relacji z instytucjami niższego szczebla systemu NSRO (w opinii pracowników)

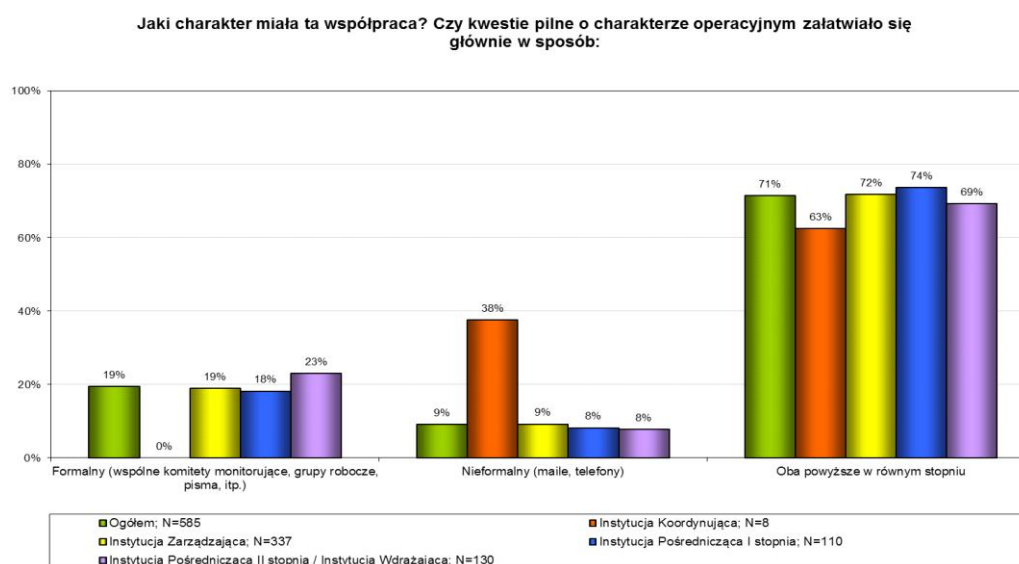


Źródło: Oprac. własne na podstawie wyników badania ilościowego

Widać wyraźnie, że pracownicy instytucji NSRO oceniają kontakty z instytucjami niższego szczebla jako relacje partnerskie. Niemal nie pojawiają się oceny, że relacje te mają charakter rywalizacyjny (poza pracownikami IP, spośród których 11% uważa, że takiego typu relacje występują). Jeszcze silniej ten wątek zarysowuje się wynikach badania jakościowego. Zdecydowana większość respondentów podkreślała, że relacje miały charakter partnerski, że dominowała współpraca między instytucjami, chociaż dało się także zauważyć postawy zachowawcze i elementy napięć oraz konfliktów. Dominuje jednak przekonanie, że w systemie panują relacje partnerskie.

Mówiąc o relacjach partnerskich z instytucjami niższego szczebla, warto zastanowić się bardziej szczegółowo nad tym, jaki charakter miały te relacje – czy współpraca miała charakter sformalizowany, czy obecne były także elementy nieformalne. Opinie pracowników instytucji na ten temat zostały przedstawione na Ryc. 16:

Rycina 16 Charakter współpracy z instytucjami niższego szczebla (w opinii pracowników)



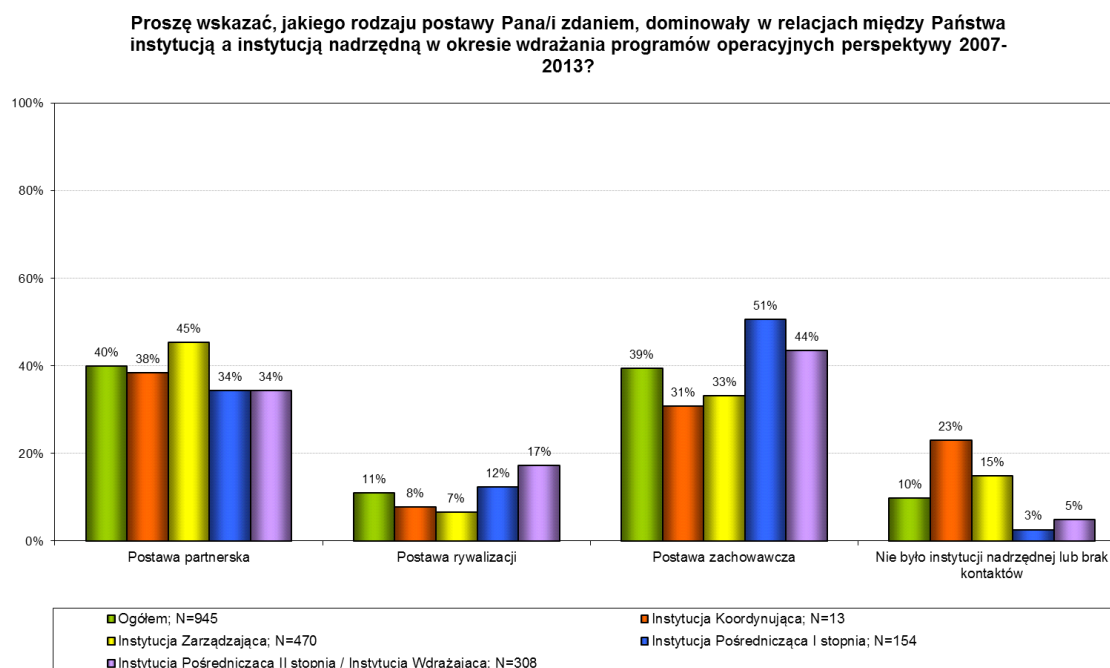
Źródło: Oprac. własne na podstawie wyników badania ilościowego

Widać wyraźnie, że w opinii pracowników współpraca przebiegała zarówno w sposób formalny, jak i nie-formalny. Co zasługuje na podkreślenie, to przekonanie niemal 1/3 ankietowanych pracowników instytucji koordynujących, że kwestie operacyjne załatwiano się z instytucjami niższego szczebla głównie w sposób nieformalny (trzeba mieć jednak na uwadze niewielką liczbę odpowiedzi w tym pytaniu, a co za tym idzie poziom reprezentatywności opinii). W przypadku pozostałych instytucji ok. 10% pracowników uważa tak samo. Żaden z respondentów IK nie wskazał, iż kwestie operacyjne załatwiano się głównie w sposób formalny. Jest to opinia kontrastowa w stosunku do wyników badania jakościowego, gdyż w wielu opiniach respondentów wywiadów pogłębionych pojawiały się niejednokrotnie opinie, że w tym wymiarze biurokracyzacja i formalizacja relacji między

instytucjonalnych przebiegały znacząco głębiej, niż w poprzedniej perspektywie, gdzie więcej spraw można było rozstrzygnąć dzięki nieformalnym ustaleniom z pracownikami innych instytucji.

Mówiąc o relacjach z instytucjami niższego szczebla, nie można zapomnieć o relacjach z instytucjami wyższego szczebla. Na Ryc. 17 przedstawiono opinie pracowników instytucji na temat relacji panujących z instytucjami nadrzędnymi.

Rycina 17 Dominujący typ relacji z instytucjami niższego szczebla systemu NSRO (w opinii pracowników)

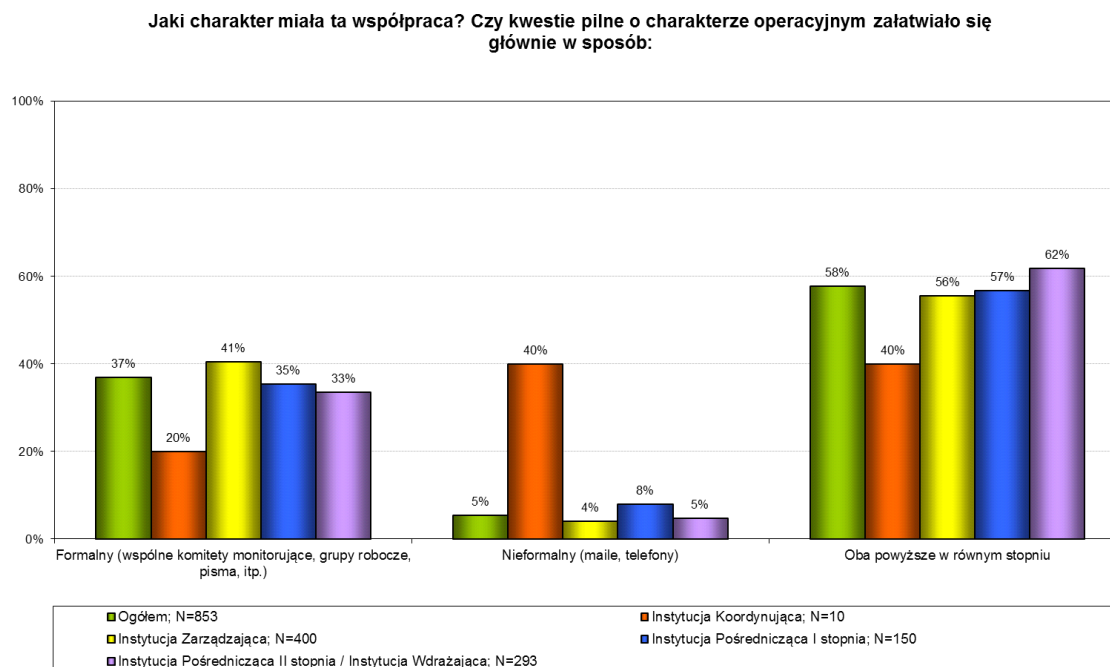


Źródło: Oprac. własne na podstawie wyników badania ilościowego

Widać tu zasadniczo inną sytuację, niż we wcześniej analizowanych relacjach z instytucjami niższego szczebla. Obok relacji partnerskich pojawia się znacząca grupa odpowiedzi sugerujących, że dominowały relacje zachowawcze. W niektórych typach instytucji, np. instytucjach pośredniczących, postawy zachowawcze były wskazywane znacznie częściej, niż postawy partnerskie (51% do 34%).

Można się zastanawiać, czy podobny rozdźwięk pojawia się w opisie sposobu radzenia sobie z kwestiami operacyjnymi. Opinie respondentów na ten temat przedstawiono na Ryc. 18:

Rycina 18 Charakter współpracy z instytucjami wyższego szczebla (w opinii pracowników)



Źródło: Oprac. własne na podstawie wyników badania ilościowego

Również w tym przypadku następuje przesunięcie z osi relacji i kontaktów nieformalnych w stronę relacji sformalizowanych. Jednocześnie respondenci są niemal jednakowo zgodni co do tego, że występowały oba typy kontaktów (tj. korzystanie z kanałów formalnych i nieformalnych w zależności od doraźnych potrzeb).

Podsumowując analizę dotyczącą czterech omówionych powyżej rycin, trzeba stwierdzić, że system wygląda na bardziej partnerski z poziomu instytucji wyższego szczebla (mówiąc inaczej – pracownicy instytucji wyższego szczebla są skłonni uważać, że ich relacje z pracownikami instytucji niższego szczebla opierają się na partnerskich, często nieformalnych formach współpracy). Z perspektywy instytucji niższego szczebla, patrzących na swoje relacje z tymi znajdującymi się wyżej, sytuacja wygląda na bardziej zachowawczą i formalną. Pozytywnie należy ocenić fakt, że przedstawiciele niemal wszystkich instytucji nie dostrzegają zbyt rozpowszechnionych postaw rywalizacyjnych (przeważnie mniej, niż 10% wskazań w badaniu ilościowym). Zamykając ten blok rozważań warto przywołać określenie stworzone przez jednego z pracowników, który nazwał stosunki dominujące w ramach systemu NSRO „sformalizowanym – partnerstwem”.

Podsumowując tę część opracowania, trzeba podkreślić, że system charakteryzuje duża liczba instytucji i regulacji prawnych w nim obowiązujących. Liczba instytucji i relacje między nimi są jasno podzielone w wymiarze pionowym i dla poszczególnych programów (rzadkie wskazania dotyczące dublowania zadań). Problemy pojawiają się w obszarze współpracy

między programami, ale też w koordynacji realizacji horyzontalnych celów (więcej o tym w rozdziale dotyczącym funkcji strategicznej). System charakteryzuje się dużą stabilnością (nie zmienia się prawie liczba instytucji, zasadniczym, rewolucyjnym zmianom nie ulegają też zależności między nimi). W wymiarze regulacyjnym jest odwrotnie – dokumenty są często zmieniane (aktualizowane), zaś zmienność systemu zwiększa tendencja do wydawania kolejnych interpretacji, które doprecyzowują kolejne pola operacyjne. System ma charakter hierarchiczny i w dużym stopniu scentralizowany (nie zapominając jednakże o regionalnych instytucjach zarządzających). Opiera się na relacjach formalnych. Specyficzny podział systemu, który tworzy matrycę czynników funkcjonalnych (IK, IZ, IP, IW) oraz czynników merytorycznych (różne programy operacyjne), skłania do zastanowienia się nad potencjalnymi zagrożeniami, jakimi jest np. fragmentaryzacja poszczególnych elementów (petryfikacja silosowych struktur i atrofia relacji między poszczególnymi instytucjami, między którymi nie występują formalne mechanizmy wymuszające współpracę). Mimo to badani uczestnicy systemu (kadry) podkreślają rolę relacji partnerskich w systemie, widzą też istotne miejsce dla nieformalnych relacji między instytucjami.

Ewolucja zasobów finansowo-technicznych

Ostatnią grupą zasobów systemu, które poddane zostały analizie, są zasoby finansowo techniczne. W przypadku systemu realizacji NSRO 2007 – 2013, zasoby te są jasno określone, ze względu na fakt wydzielenia oddzielnego Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna, którego podstawowym celem jest „zapewnienie sprawnego i efektywnego przebiegu realizacji NSRO w latach 2007–2013.” Trzeba podkreślić, że poniższy fragment opracowania nie może być traktowany, jako wyczerpująca analiza i ocena PT, a jedynie jako zarysowanie tła „zasobowego”, dla analiz przeprowadzonych w kolejnych rozdziałach raportu.

Cel nadrzędny miał zostać zrealizowany przez sprawną realizację celów przypisanych do poszczególnych priorytetów, na które przeznaczone zostały znaczące środki finansowe. Dystrybucja alokacji PO PT między poszczególnymi priorytetami przedstawiona została na Ryc. 19:

Rycina 19 Alokacja środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna między priorytetami

Priorytet	Wkład Wspólnotowy (EUR)	Wkład Krajowy (EUR)	Ogółem (EUR)
Wsparcie zasobów ludzkich	341 700 000	60 300 000	402 000 000
Wsparcie informatyczne realizacji NSRO	18 700 000	3 300 000	22 000 000
Wsparcie realizacji operacji funduszy strukturalnych	64 600 000	11 400 000	76 000 000
Komunikacja i promocja	91 700 000	16 182 353	107 882 353
Ogółem PO PT	516 700 000	91 182 353	607 882 353

Źródło: www.popt.gov.pl

Rozmiar alokacji był kilkakrotnie wyższy, niż w ramach NPR 2004-06. Inna była też struktura dystrybucji środków (poprzednio największa część środków technicznych przeznaczona została na działania informacyjno promocyjne, w obecnej perspektywie zaś na wsparcie zasobów ludzkich (przede wszystkim na zatrudnienie pracowników) instytucji NSRO.

W zgodnej opinii respondentów biorących udział w badaniu jakościowym między poprzednią, a obecną perspektywą, nastąpiła ogromna poprawa sytuacji we wszystkich wymiarach. Jeden z respondentów charakteryzując poprzednią sytuację stwierdził, że w na początku realizacji systemu w latach 2004-2006...

problemem były długopisy, papier, komputer, dyskietki, na których się nie mieściły projekty, programy i tak dalej. Nie było żadnego systemu komputerowego, tylko po prostu jak się napisało na jednym, to się okazywało, że na drugim komputerze nie działa. Więc takie codzienne trudności, na początku, były w stanie też zniwelować ten przeogromny wysiłek, pomimo tego entuzjazmu.

Jednak również początek obecnej perspektywy naznaczony był istotnymi deficytami, przede wszystkim w nowopowstałych komórkach, czego dowodzą słowa respondentki zajmującej się jednym z regionalnych programów operacyjnych:

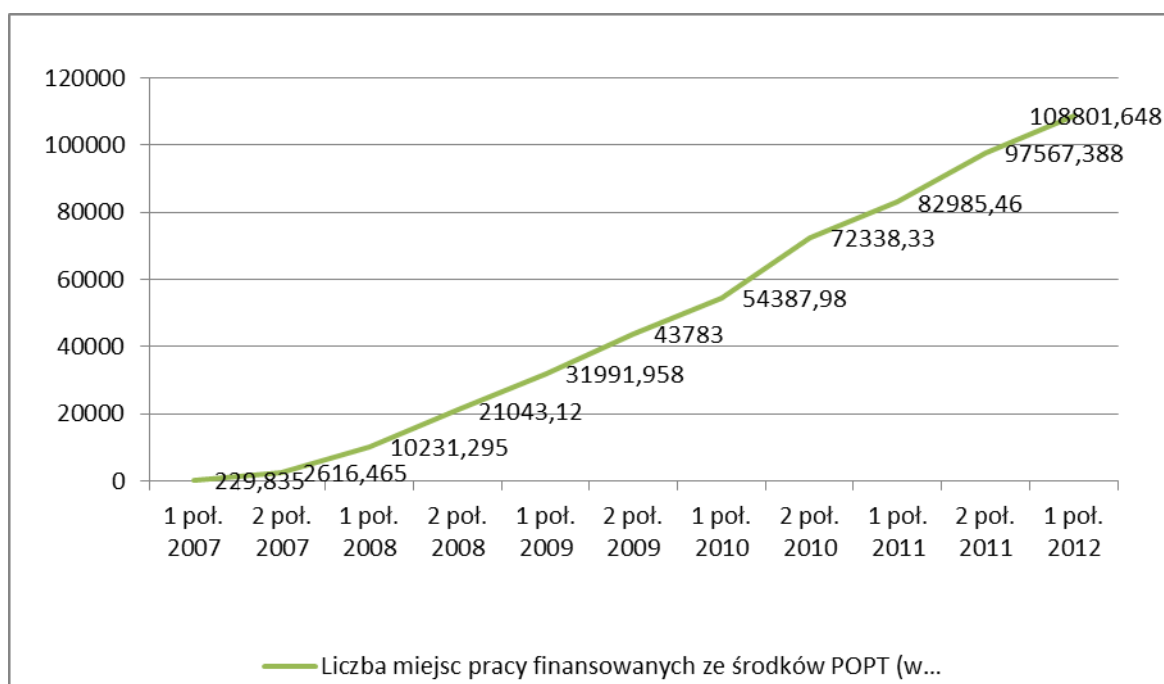
przyszliśmy z tym co mieliśmy, czyli z niczym. W związku z tym pierwszy rok był bardzo trudny, dlatego że wszystko co było potrzebne kupowane było z pieniędzy urzędu, a to jest dosyć biedna instytucja. Dopiero potem się okazało, jak program został zatwierdzonym, że możemy wydawać pieniądze. Program został zatwierdzony a ponieważ mamy stu procentową pomoc techniczną, to dopiero wtedy odczuliśmy, że to jest tak jak należy.

Jak przebiegało wykorzystywanie tych środków, które były tak istotne z punktu widzenia sprawności instytucjonalnej systemu? Na potrzeby niniejszego rozdziału wybraliśmy kilka wskaźników produktu mierzonych w ramach monitoringu PO PT. W poniższej analizie nie

chodzi o weryfikację zasadności ponoszonych wydatków bądź adekwatności zastosowanych wskaźników, etc. Są to zagadnienia na innego rodzaju badanie. Kilka poniższych stron ma jedynie dać odpowiedź, z jakiego rzędu wielkościami mamy do czynienia mówiąc o zasobach finansowo-technicznych polityki spójności i jak przebiegał proces akumulacji tych zasobów w czasie trwania perspektywy.

Zacząć warto od elementu, do którego przypisano największe środki w budżecie PO PT. Na Ryc. 20 przedstawiono przyrost skumulowanej wartości wskaźnika etatomiesięcy finansowanych ze środków POPT w instytucjach NSRO.⁷¹

Rycina 20 Liczba miejsc pracy finansowanych z POPT (etatomiesięce – skumulowane wartości wskaźnika w poszczególnych okresach)



Źródło: Sprawozdanie okresowe z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna za pierwsze półrocze 2012.

Wykres pokazuje jednoznacznie, że od rozpoczęcia realizacji PO PT skumulowana wartość wskaźnika rosła rok do roku w podobnym stopniu. Nie było znaczących spowolnień, bądź przyspieszeń w realizacji.⁷² W roku 2010 dokonując oceny stanu realizacji celów POPT stwierdzono, że docelowa wartość przedstawionego wyżej wskaźnika (wówczas 231 900 etatomiesięcy) jest zawyżona w stosunku do potrzeb i możliwości zatrudnieniowych instytucji

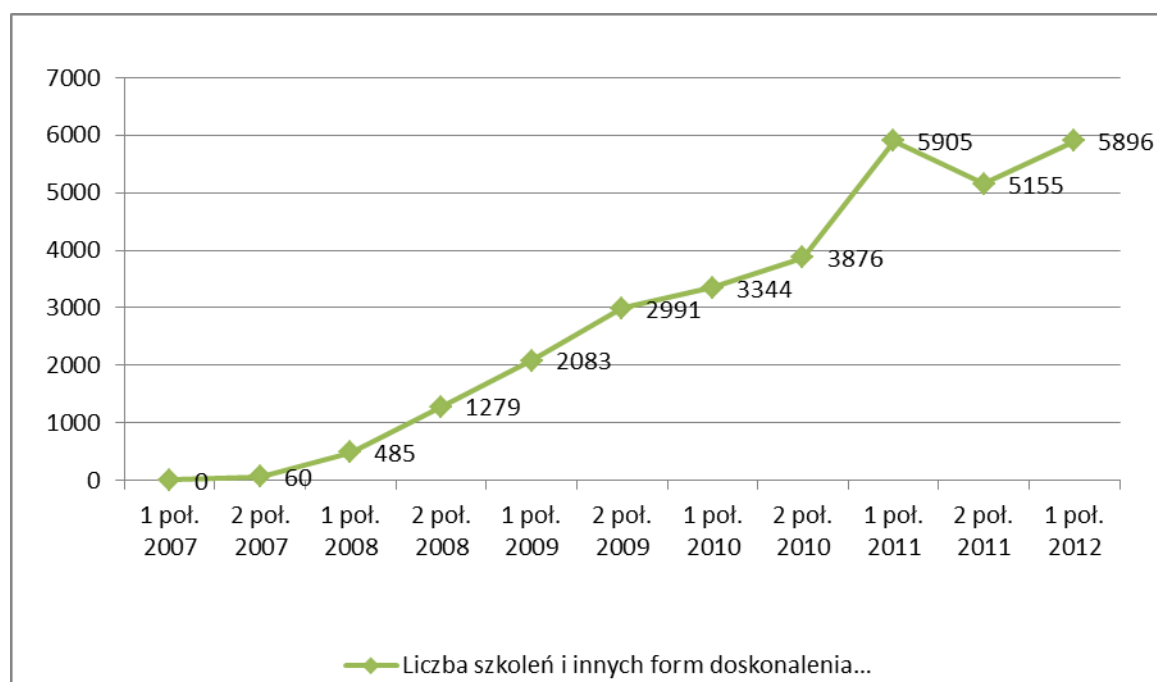
⁷¹ Ryciny od 20 do 24 przedstawiają przyrost skumulowanych wartości wskaźników. Są więc przede wszystkim ilustracją trendu realizacji założonych wcześniej planów, pokazują dynamikę dążenia do wartości docelowych w poszczególnych obszarach wsparcia.

⁷² Należy pamiętać, że etatomiesiąc nie jest równy etatowi, przedstawiony wykres nie obrazuje więc krzywej wzrostu zatrudnienia w instytucjach.

NSRO (PSDB 2010). Instytucja Zarządzająca POPT wprowadziła rekomendację w życie, ustalając wartość wskaźnika na poziomie 200 tys. etatomiesięcy. Jak widać z przedstawionej powyżej ryciny, ta wartość również wydaje się być zawyżona. Osiągnięto dotychczas ok. 55% wartości docelowej, co przy obecnych warunkach (czas jaki pozostał do końca perspektywy oraz zapotrzebowanie instytucji na nowe etaty), uniemożliwia osiągnięcie wartości docelowej. Stan ten był już przewidywany w ocenie stanu realizacji celów dokonanej przed rokiem (EGO s.c i PROEWAL 2012).

Kolejnym z działań PO PT w pierwszym priorytecie było zapewnienie odpowiedniej ilości szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego dla kadr NSRO. Kolejne etapy realizacji tego działania przedstawiono na Ryc. 21

Rycina 21 Liczba szkoleń i innych form doskonalenia (sztuki – skumulowana wartość wskaźnika w poszczególnych okresach)⁷³



Źródło: Sprawozdanie okresowe z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna za pierwsze półrocze 2012.

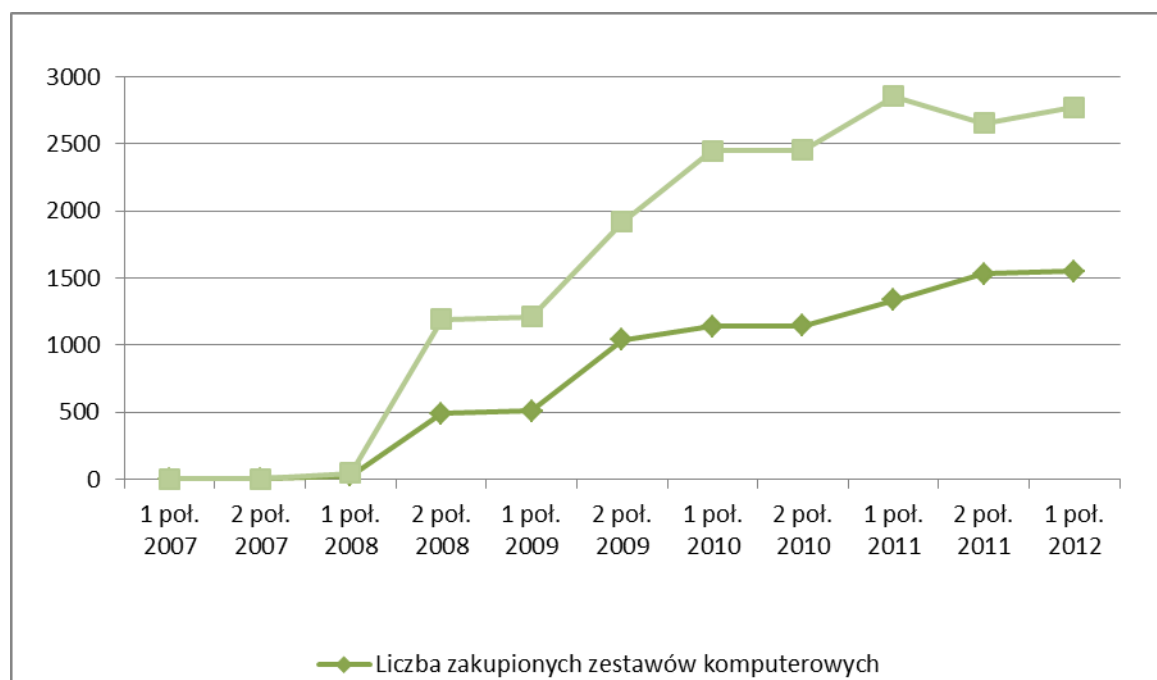
Na przedstawionym wykresie widać wyraźnie, iż przyrost wartości skumulowanej nie następował w sposób wyjątkowo dynamiczny, ale na drodze stopniowej ewolucji. Warto zauważyć, że znaczący przyrost, jaki nastąpił między 2 poł. 2007 roku, a 2 poł 2008 roku był skorelowany z rozpoczętym w tym okresie znaczącym wzrostem osób zatrudnianych w

⁷³ Na rycinach 21, 22, 24 wartości wskaźników wykazane w I półroczu 2011 r. obliczone zostały na podstawie innej metodologii, niż w pozostałych okresach. Do wartości uzyskanej na koniec 2010 r. dodano całkowitą wartość wskaźników zrealizowaną w I poł. 2011 r. bez uwzględnienia korekt wynikających z błędów rachunkowych, nieprawidłowości oraz błędów we wnioskach o płatność zmniejszających wartość zrealizowanych wskaźników.

instytucjach NSRO. Szkolenia zaczęły więc być potrzebne zwłaszcza nowym pracownikom, poszukującym niezbędnej wiedzy. Po dwóch latach wyraźnych wzrostów nastąpiło zahamowanie w roku 2010. Wówczas też Instytucja Zarządzająca PO PT zdecydowała o rozszerzeniu katalogu potencjalnych beneficjentów, którzy mogli korzystać ze szkoleń. Zaowocowało to powrotem na ścieżkę dynamicznego wzrostu realizacji wskaźnika. Co istotne ten wzrost liczby przeprowadzonych szkoleń odbywał się również w czasie, w którym obserwowano spowolnienie gospodarcze. W takich warunkach wiele prywatnych przedsiębiorstw zmuszonych jest ograniczać wydatki na działania szkoleniowe. Ze względu na dostępność środków PO PT sytuacja taka nie miała miejsca w systemie NSRO. W ostatnich latach perspektywy zapotrzebowanie na szkolenia maleje. Wpływają na to prawdopodobnie następujące czynniki: mniej prowadzonych postępowań rekrutacyjnych, a więc mniej nowych pracowników, którzy potrzebują szkoleń; wysokie „nasylenie” szkoleniami przez doświadczonych pracowników; nakładanie się obowiązków związanych z obsługą obecnej perspektywy, a także programowaniem kolejnej, a co za tym idzie – mniej czasu na udział w szkoleniach lub innych formach doskonalenia zawodowego.

Niezwykle istotne dla systemu implementacji NSRO jest także wyposażenie pracowników w nowoczesne narzędzia pracy, przede wszystkim sprzęt komputerowy i urządzenia ICT. Na poniższej przedstawiono dynamikę zmian dwóch wskaźników produktu ukazujących liczbę zakupionych nowoczesnych urządzeń niezbędnych w pracy nowoczesnej administracji państwowej.

Rycina 22 Liczba zakupionych urządzeń ICT i zestawów komputerowych (sztuki - skumulowane wartości wskaźników w poszczególnych okresach)

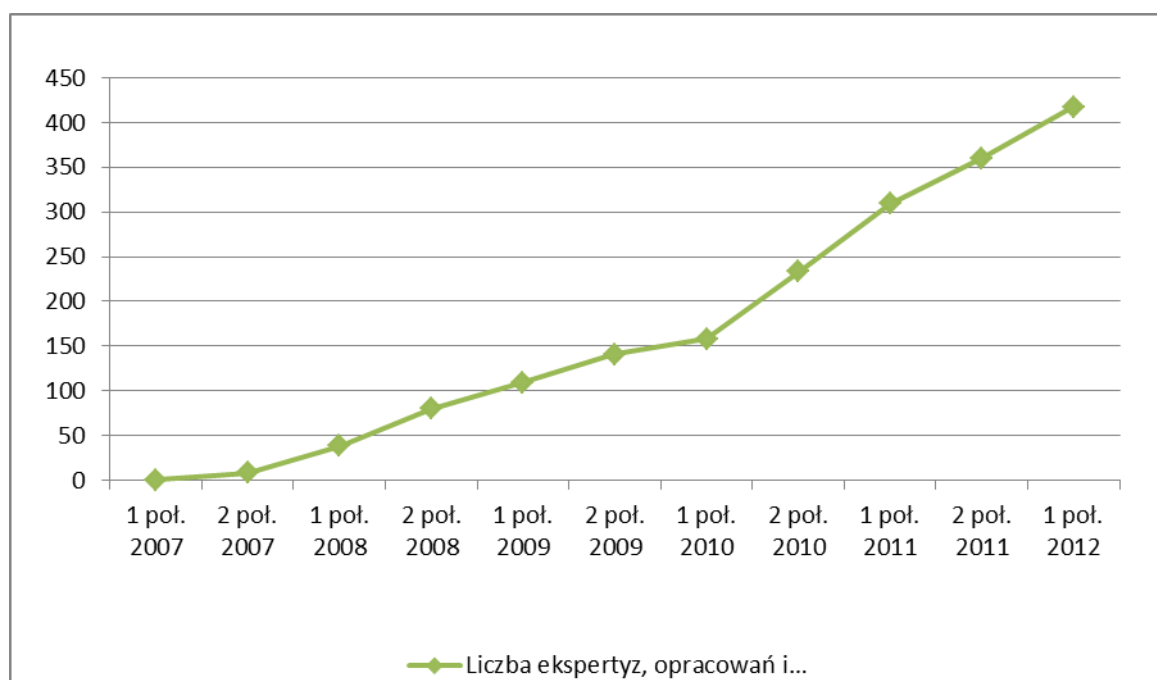


Źródło: Sprawozdanie okresowe z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna za pierwsze półrocze 2012.

W przypadku obu tych wskaźników widać początkową stagnację, która wiązała się z pracami przygotowawczymi do akceptacji PO PT i kontraktowania pierwszych projektów. Było to niewątpliwie o tyle niekorzystne, że w tych latach następował dynamiczny przyrost liczby pracowników systemu NSRO. Zapewne wówczas niezwykle przydatne były zasoby zgromadzone na potrzeby realizacji NPR 2004-06. Z tym „przechodzeniem” zasobów wiąże się też występujący przez pewien czas problem z obliczaniem wartości wskaźników (rozbieżne metodologie liczenia związane z określeniem wartości początkowej). Późniejszy (od 2009 roku) bardzo dynamiczny wzrost wartości wskaźnika skłaniał do stawiania pytań o to, w jakim stopniu zakładane poziomy odpowiadają realnym potrzebom, a w jakim są niedoszacowane. Podobnie jak w innych wskaźnikach również i w tych dwóch przypadkach ostatnie dwa lata związane są z wyhamowaniem trendu wzrostowego.

W tak złożonym systemie, jak NSRO, niemożliwe jest funkcjonowanie bez posiłkowania się wiedzą zewnętrznych ekspertów. Dlatego też w ramach alokacji PO PT zabezpieczono odpowiednie środki na zlecenie różnorodnych ekspertyz, które wspierać miały procesy decyzyjne zachodzące w systemie. Na Ryc. 23 przedstawiono przyrost wartości skumulowanej wskaźnika w kolejnych okresach sprawozdawczych.

Rycina 23 Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów (sztuki - skumulowana wartość wskaźnika w poszczególnych okresach)



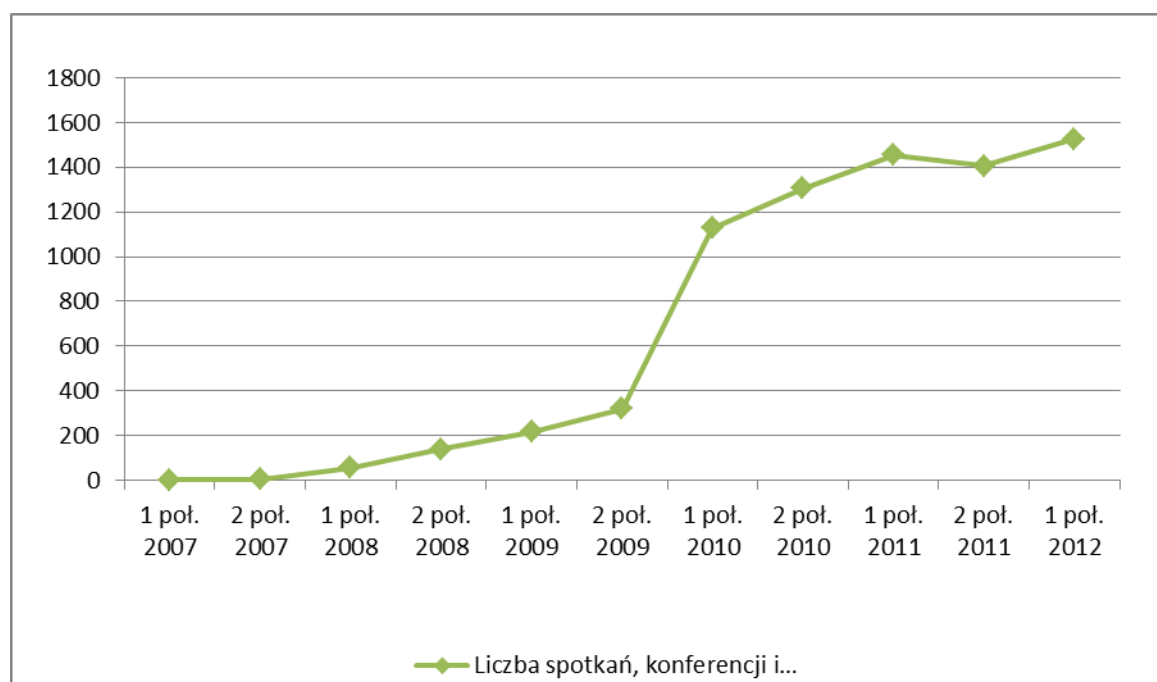
Źródło: Sprawozdanie okresowe z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna za pierwsze półrocze 2012.

Analiza powyższych danych pokazuje dwa etapy wydatkowania środków finansowych z PO PT na ekspertyzy i inne dokumenty wspierające realizację celów NSRO. Pierwszy etap

to bardzo niewielki stopień zamawiania badań. Związane było to z naturalnym cyklem realizacji polityk publicznych – pierwszy rok realizacji NSRO angażował siły w rozpoczęcie wdrażania i nadanie procesowi dynamiki. System korzystał z danych i opracowań zamówionych w okresie programowania nowej perspektywy. Dopiero od 2008 roku do 1 połowy roku 2010 zaobserwowano stabilny wzrost liczby zamawianych opracowań eksperckich. Było to zapewne związane z pojawiającymi się pierwszymi impulsami, które pochodziły z systemu, ale też ze stopniowym narastaniem przedmiotów, które można było poddać badaniu. Od środka perspektywy zaobserwowano znaczący wzrost dynamiki zlecenia ekspertyz. Należy to interpretować jako efekt nałożenia się rozpoczęcia przygotowań do nowej perspektywy budżetowej z czasem szczególnie ożywionej dyskusji nad licznymi dokumentami strategicznymi (KPZK, KSRR), co mogło być dodatkowym czynnikiem zachęcającym instytucje systemu NSRO do zlecenia badań.

Istotnym elementem podnoszenia zarówno kompetencji kadr, jak i sprawności całego systemu były niewątpliwie organizowane spotkań, konferencji i seminariów. Na Ryc. 24 ukazano organizację takich wydarzeń w kolejnych okresach sprawozdawczych PO PT.

Rycina 24 Liczba zorganizowanych spotkań, konferencji, seminariów (sztuki – skumulowana wartość wskaźnika w poszczególnych okresach)



Źródło: Sprawozdanie okresowe z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna za pierwsze półrocze 2012.

Analizując proces ukazany na powyższym wykresie można stwierdzić, że dynamika realizacji założonego celu odbywała się w pierwszym okresie w sposób podobny do poprzednio

opisanych zmian w wartości innych wskaźników realizacji PO PT (to znaczy powolny wzrost w pierwszych okresach, następnie systematyczne podnoszenie wartości wskaźnika). W tym przypadku jednak uwagę zwraca wyjątkowo duży wzrost wartości wskaźnika w roku 2010. Jest to jednak tzw. szum statystyczny, wywołany realizacją przez Biuro Administracyjne MRR projektu *Wsparcie funkcjonowania departamentów MRR realizujących PWW/NSRO w 2009 roku* (projekt ten miał służyć racjonalizacji i podniesieniu efektywności organizacji spotkań w MRR).

Trzeba także zaznaczyć, iż realizując działania wchodzące w skład priorytetu 4 – Promocja i informacja, opublikowano 10 930 880 egzemplarzy publikacji, broszur i ulotek. Przeprowadzono do tej pory 6 dużych, zintegrowanych kampanii informacyjno-promocyjnych. Od 2009 roku uruchomiono także 108 punktów informacyjnych. Są to liczby, które obrazują ogromną skalę podjętych działań promocyjnych, które również nie mogłyby zostać wykonane, gdyby nie właściwa alokacja środków finansowych zabezpieczona dla tego priorytetu. Szerzej o tym, jakie efekty zostały osiągnięte dzięki tak znaczącym nakładom, piszemy w rozdziale poświęconym funkcji wdrożeniowo-absorpcyjnej systemu (przede wszystkim w częściach dotyczących działań informacyjno-promocyjnych). Poglębianą analizę wykorzystania tych zasobów znaleźć można również w meta-ewaluacji badań poświęconych działaniom informacyjno-promocyjnym w systemie NSRO (EGO s.c. 2013).

Analizując temat zasobów finansowo-technicznych systemu realizacji NSRO trzeba mieć świadomość, iż poza istnieniem jednego „dużego” programu PO PT, również programy sektorowe i regionalne dysponowały środkami, które przeznaczone były na wspieranie procesu zarządzania.

Jeżeli chodzi o Program Operacyjny Kapitał Ludzki, to na realizację Priorytetu X obejmującego pomoc techniczną, alokowano niemal 471 mln euro. Środki te zostały rozdzielone między instytucje centralne i regionalne adekwatnie do alokacji środków całego programu na komponent centralny i regionalny (tzn. 64% objęła część regionalna). Zmiany w wysokości alokacji, które następowały w trakcie trwania perspektywy motywowane były działaniami inicjowanymi przez IZ PO KL mającymi na celu poprawę jakości wdrażania programu (dofinansowanie działalności ROEFS, zorganizowanie w grudniu 2009 konkursu grantów na projekty wzmacniające współpracę i wymianę informacji między instytucjami pośredniczącymi). Do końca roku 2011 podpisano umowy na ok 75% alokacji przeznaczonych na dany priorytet, zaś stan na kwiecień 2013 wynosił 88% (PSDB 2013). Opisując proces realizacji działań finansowanych z tego priorytetu należy podkreślić trudności z szacowaniem realnego zapotrzebowania na poszczególnego typu zasoby. Już w 2011 roku wartości

wskaźników znacząco (czasami wielokrotnie) przekraczały zapisane wartości docelowe (np. liczba stanowisk pracy – prawie trzykrotne przekroczenie wartości docelowej, czy też liczba uczestników szkoleń i spotkań – dwunastokrotne przekroczenie wartości docelowej).⁷⁴

W przypadku Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka pomoc techniczna ujęta została w 9. Osi priorytetowej, na którą alokowano środki w wysokości ok. 184 milionów euro⁷⁵. Środki te, podobnie jak w innych programach, są przeznaczane przede wszystkim na wsparcie zarządzania, wyposażenie instytucji, informację i promocję oraz ewaluację. Realizacja działań z zakresu pomocy technicznej odbywa się w ramach Planów Działań składanych przez IZ, IP oraz IW. Również w odniesieniu do realizacji działań z zakresu pomocy technicznej w POIG można wysunąć wniosek, iż pojawił się problem z szacowaniem wartości docelowych wskaźników (utrudnienia w monitoringu). Jednak całkowita ocena wsparcia, jakie realizacja programu otrzymuje dzięki wykorzystaniu 9 osi priorytetowej, jest pozytywna, przede wszystkim w wymiarze zapewnienia środków finansowych na działania wspomagające instytucje (EGO s.c. 2011a).

Ze względu na istotę Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, również charakter pomocy technicznej w tym programie jest szczególny. W przeciwieństwie do innych, w tym przypadku wydzielono dwa priorytety (XIV i XV), finansowane ze środków EFRR (alokacja w wysokości 44,3 mln euro) i FS (alokacja w wysokości 393,5 mln euro). W przypadku priorytetu finansowanego ze środków FS na uwagę zasługuje fakt, że obok „tradycyjnych” obszarów wsparcia ze środków pomocy technicznej (zarządzanie, informacja i promocja, ewaluacja), finansowane są również działania z zakresu wsparcia największych beneficjentów programu. Jest to jak najbardziej zrozumiałe i racjonalne działanie, biorąc pod uwagę typ i wartość projektów realizowanych w ramach POIiŚ. Opisując stan zaawansowania priorytetów, warto wskazać dane dotyczące realizacji POIiŚ, wg których na koniec kwietnia 2013 roku stan kontraktacji w osi XIV wynosił 57%, zaś stan kontraktacji w osi XV wynosił 52 %.

Jeżeli chodzi o pomoc techniczną w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej, to na działania wspierające zarządzanie programem oraz informację i promocję alokowano środki w wysokości 68,5 mln euro. Jest to więc w ujęciu wartości bezwzględnych najniższa alokacja spośród wszystkich programów operacyjnych. Biorąc pod uwagę dane dostępne w sprawozdaniu rocznym za rok 2011 w przypadku tego programu większość wskaźników produktów przekroczyła już 90% zakładanej wartości docelowej, niektóre zaś wartości

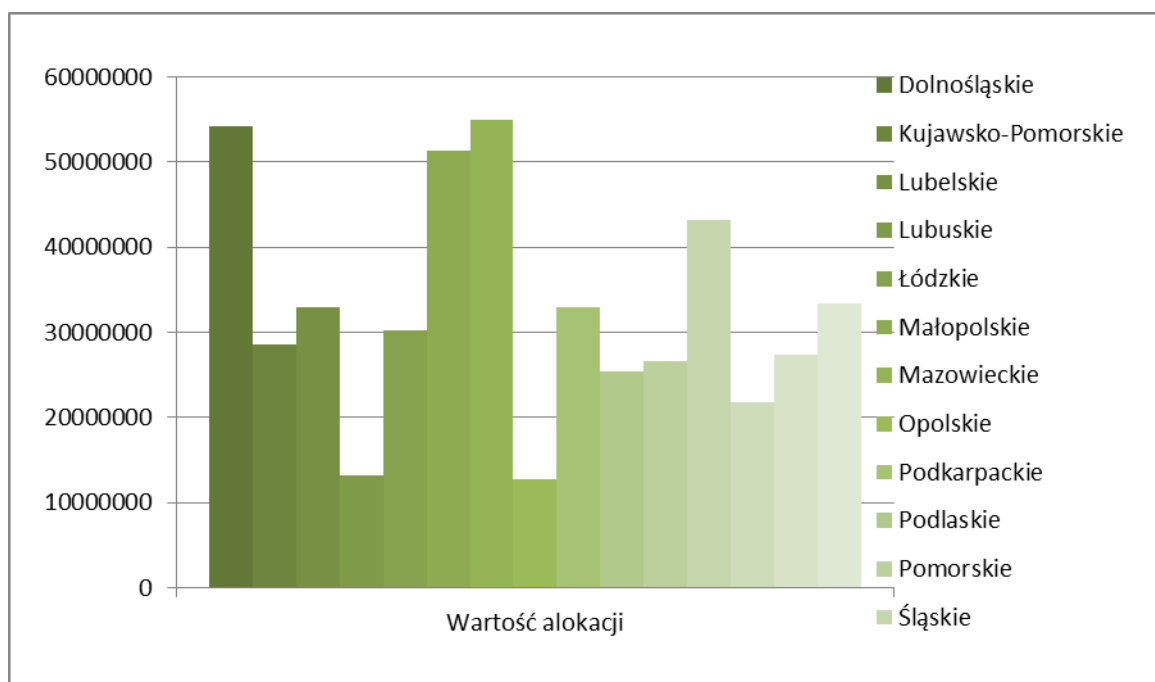
⁷⁴ Zob. Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w 2011 roku.

⁷⁵ Zob. Sprawozdanie roczne z realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka w 2011 roku.

wskaźników (np. liczba ekspertyz, analiz, badań czy liczba publikacji i materiałów promocyjnych) przekroczyły już 150% wartości docelowych.

Jeżeli zaś chodzi o środki w Regionalnych Programach Operacyjnych, to zgodnie z przepisami wartość alokacji na wydzielone osie priorytetowe pomocy technicznej miała się mieścić w przedziale od 1 do 5 %. Zazwyczaj było to ok. 3-4%. Na Ryc. 25 zobrazowano alokację środków w poszczególnych RPO:

Rycina 25 Wartość alokacji na osie priorytetowe "Pomoc Techniczna" w RPO (kwoty w EURO)



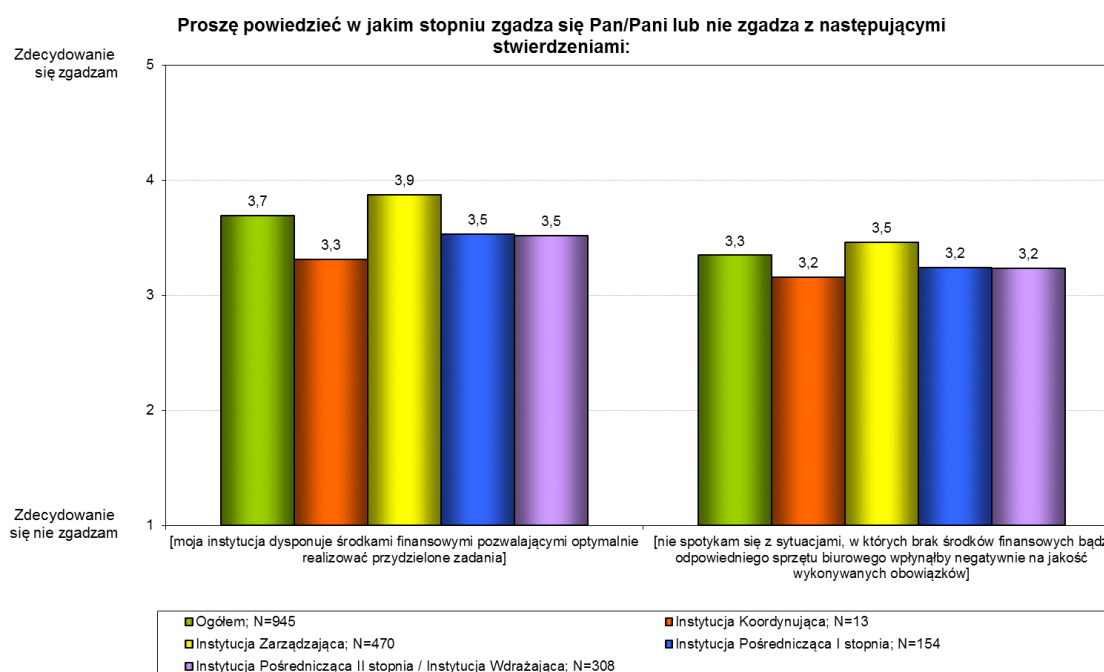
Źródło: Oprac. własne na podstawie sprawozdań okresowych z realizacji Regionalnych Programów Operacyjnych

Różnice wyraźne na powyższej rycinie nie wynikają z różnego podejścia do wykorzystania środków pomocy technicznej, lecz z wielkości poszczególnych programów operacyjnych (wysokość alokacji na pomoc techniczną była ustalana w odniesieniu do całości programu). W większości programów regionalnych oś priorytetowa służy dwóm celom: wspieraniu sprawnego zarządzania programami (w tym zatrudnienia, zapewnienia warunków lokalowych i sprzętowych, ale też szkoleń dla pracowników, ewaluacji i monitoringu, audytu i kontroli, etc.), a także skutecznej promocji i informacji na temat działań prowadzonych w ramach RPO. Jedynie w województwie małopolskim uwzględniono także przeznaczenie części alokacji na przygotowanie inwestycji strategicznych. Zasadniczo z analizy sprawozdań rocznych z realizacji poszczególnych RPO wyłania się obraz sprawnego i bezproblemowego wykorzystywania środków z osi poświęconych pomocy technicznej. Trzeba jednak podkreślić, że pewnym problemem było oszacowanie realnego zapotrzebowania, wyrażone we wstępnie ustalanych wartościach docelowych wskaźników, które w trakcie trwania

perspektywy były wielokrotnie zmieniane, gdyż np. ich wartości docelowe były w niektórych województwach osiągnane już w połowie trwania okresu programowania.

Patrząc na dane dotyczące różnych wymiarów wykorzystania środków pomocy technicznej, widać wyraźnie, że realizacja celów, które opisane zostały powyższymi wskaźnikami, przebiegała bez większych zakłóceń. Warto oddać w tym miejscu głos tym, którzy w pierwszym rządzie korzystali z zasobów generowanych w opisanych wyżej procesach. Na Ryc. 26 przedstawiono ocenę wystarczalności zasobów finansowo technicznych w relacji do obowiązków, które spoczywały na poszczególnych instytucjach.

Rycina 26 Ocena wystarczalności zasobów finansowo-technicznych w relacji do obowiązków



Źródło: Oprac. własne na podstawie wyników badania ilościowego

Z danych przedstawionych na powyższej rycinie wynika, iż uczestnicy badania ilościowego są raczej skłonni zgodzić się ze stwierdzeniem, że ich instytucje dysponują zasobami wystarczającymi do optymalnej realizacji działań. Podobnie jest w przypadku twierdzenia, iż nie spotykają się z sytuacjami, które brak zasobów negatywnie wpływałby na wykonywane przez nich zadania. Trzeba jednak podkreślić, iż odpowiedzi, których rozkład zobrazowano na powyższej rycinie nie są bardzo wyraziste (oscylują wokół środka osi, nie zbliżając się zasadniczo do najwyższego poziomu). Zdecydowanie bardziej pozytywne nastawienie wyłania się z badania jakościowego, w którym respondenci jednoznacznie podkreślali, że zasoby są wystarczające (wskazując jednocześnie na pewne problemy związane z efektywnością wykorzystania, o czym piszemy w części poświęconej ocenie zasobów).

4.3 OCENA ZASOBÓW

Ocena zasobów kadrowych

Kolejnym krokiem badawczym jest dokonanie oceny zasobów kadrowych, na bazie opisanych wcześniej procesów, które zachodziły (wciąż zachodzą) w ramach perspektywy 2007 – 2013. Rozpocząć warto od oceny zasobów ludzkich. Punktem odniesienia w ocenie są zarówno doświadczenia z poprzedniej perspektywy, jak i refleksje płynące z analizy literatury dotyczącej zarządzania zasobami ludzkimi w nowoczesnych organizacjach. Istotnym czynnikiem oceny jest także autorefleksja uczestników systemu – posiłkujemy się bowiem ocenami wystawionymi kadrom przez respondentów wywiadów pogłębionych.

Dla przypomnienia trzeba powiedzieć, że we wcześniejszej części opracowania opisaliśmy kilka zjawisk i procesów, które miały główny wpływ na ten zasób. Po pierwsze było to ogromne zapotrzebowanie na nowych pracowników, które dzięki środkom PO PT udało się skutecznie zaspokoić. Nie oznacza to jednak, że w instytucjach NSRO zatrudnienie osiągnęło już optymalny poziom. Z wywiadów pogłębionych wynika, iż wciąż istnieją w poszczególnych jednostkach potrzeby zatrudnieniowe. Warto jednak mieć świadomość, iż braki te są prawdopodobnie wynikiem nieefektywnego podziału zasobów między instytucjami. Widać bowiem brak korelacji między wielkością zatrudnienia w instytucjach, a wysokością puli środków, jaką zarządzają w ramach programów operacyjnych. To poważne niebezpieczeństwo dla systemu, gdyż czasami brak kadr może negatywnie wpływać na jakość zarządzania, co wskazał jeden z respondentów: *„projekty na 180, 120 milionów, a realizują je 3 osoby.”*

Po drugie, wyzwaniem było zapewnienie trwałości i stabilności zasobów, czyli ograniczenie fluktuacji kadr. Warto się zatrzymać chwilę dłużej przy tym problemie. Z jednej strony należy stwierdzić, że w systemie NSRO fluktuacja została ograniczona. Wątpliwości budzi jednak to, co było przyczyną tego ograniczenia – czy działania podjęte przez system (podniesienie wynagrodzeń), czy zewnętrzne zjawiska, zwłaszcza negatywne procesy na rynku pracy. Trudno w tym przypadku mówić o dominacji jednego z czynników. Na pewno oba z nich stanowiły fundament ograniczający poziom fluktuacji. Wydaje się, że ostateczną odpowiedź na pytanie o to, co silniej wpłynęło na ten proces, mogłoby dać badanie przeprowadzone na grupie tych pracowników, którzy odeszli – warto byłoby zbadać ich motywacje i oczekiwania, które stały za rezygnacją z pracy w instytucjach NSRO.

Brakiem informacyjnym jest także kwestia, jakiego rodzaju pracownicy odchodzą najczęściej. Jeden z respondentów wywiadu pogłębionego stwierdził:

Wydaje mi się, że poziom fluktuacji i tak nie jest stosunkowo duży. On jest bodajże na

poziomie 7%, co jest poziomem stosunkowo bezpiecznym. Natomiast hipoteza, którą można sformułować, jest taka, że problemem nie jest liczba osób odchodzących, ale jakość osób odchodzących. Bo często odchodzą talenty. Nawet z mojego departamentu w obszarze unijnym kilka osób odeszło do sektora prywatnego. Ja nie byłem w stanie zaoferować więcej, niż ta osoba dostawałaby na wejściu w tamtej firmie.

Przy czym należy pamiętać, że mówiąc o wynagrodzeniach, mamy na myśli nie tylko stałe płace, ale również system dodatkowych wynagrodzeń. W tym obszarze jest wiele do poprawy, przede wszystkim respondenci wskazywali na potrzebę budowania systemu motywacyjnego, w którym większa odpowiedzialność niesie większe nagrody, tak by pracownicy widzieli relacje między nakładami pracy i potencjalnymi sukcesami, a ich wynagradzaniem. Mówiło o tym wielu respondentów, np.:

Dopóki nie będziemy myśleli w tych kategoriach: wielka odpowiedzialność w zamian za zrealizowanie jakichś celów i za poniesienie tej wielkiej odpowiedzialności należy się wysoka nagroda, to nie ma szansy na to, żebyśmy naprawdę wielkie projekty super sprawnie zrealizowali. Ale to jest kwestia całej administracji polskiej, a nie tylko tej instytucji.

Zwłaszcza to ostatnie zdanie ma ogromne znaczenie nie tylko dla rozwoju kadr, ale dla całego systemu – wielokrotnie respondenci podkreślali, że różne problemy w systemie, różne jego słabe punkty, są pochodną tego, jak funkcjonuje polska administracja i jaka jest jakość polskiego prawa w ogóle, a nie jedynie wewnętrznych regulacji systemu NSRO.

Ogólna ocena kadr zazwyczaj wypada dobrze - respondenci wywiadów pogłębionych byli zdecydowanie zgodni, że kadry są silną stroną systemu. Większość z nich przyznała kadrom ogólną ocenę "dobry". Wynika to z dostrzeżenia procesu który nastąpił, a którego kolejnymi etapami było: zapewnienie odpowiedniej liczby kadr, budowanie doświadczenia i specjalizacja kadr, skuteczne radzenie sobie z powierzonymi zadaniami.

Jednocześnie respondenci jednoznacznie wskazywali na wzrost poziomu jakości kadr w stosunku do poprzedniej perspektywy. Niemal wszyscy byli zgodni, że nastąpił przyrost kompetencji, wiedzy i przede wszystkim doświadczenia, co obrazują słowa:

(...) jak pracowaliśmy przy starym programie, to wszystkiego się nauczyliśmy, sami byliśmy niedoświadczeni, sami nie wiedzieliśmy, o co chodzi dokładnie w tych funduszach, to, jakie błędy popełnialiśmy, to dzisiaj one są śmieszne (...) naprawdę pod tym względem i wieloma innymi to jednak jest nieporównywalnie bardziej kompetentny zespół. Ja pamiętam też siebie z tamtego okresu (...) to, jakich rzeczy ja się czepiałem beneficjentów, to dzisiaj bym się wstydził tego.

W ocenie struktur na pierwsze miejsce wysuwa się zarzut ich nadmiernego rozbudowania i ogromnego skomplikowania. Warto na to zjawisko spojrzeć z perspektywy teorii struktur organizacyjnych w organizacjach biznesowych. Obecnie uważa się, że prosta struktura organizacyjna, pozbawiona wielu poziomów zarządzania, jest przede wszystkim właściwa dla małych, innowacyjnych przedsiębiorstw. Natomiast duże korporacje, które oferują wiele różnych produktów lub usług, które obsługują klienta rozproszonego geograficznie, są w pewnym stopniu „skazane” na funkcjonalnie rozbudowaną strukturę z kilkoma poziomami zarządzania (Griffin 2009).

Mówiąc o strukturach zawsze trzeba pamiętać, jakiego rozmiaru zadania na nich spoczywają. W skali Europy polski system jawi się jako najbardziej rozbudowany. Jeżeli wziąć pod uwagę relację zatrudnienia do skali środków finansowych, to na 1 polskiego urzędnika przypadała w 2008 roku alokacja w wysokości 10,5 mln euro. Jest to poziom dwukrotnie większy, niż w systemie hiszpańskim, ale też dwukrotnie niższy, niż w systemie brytyjskim (pamiętać należy o fundamentalnych różnicach obejmujących politykę spójności w tych krajach). Patrząc na inne kraje, które zaczęły realizować politykę spójności w tym samym czasie co Polska, również widać różnice – w Czechach i Węgrzech poziom tego wskaźnika jest o ok. 30-40 % wyższy, niż w Polsce (to znaczy statystycznie jeden urzędnik zarządza większą pulą pieniędzy) (Deloitte 2008).

Widać zatem, że spectrum możliwych rozwiązań jest szerokie. Istnieje pole do uproszczenia systemu. Bez wątplenia należałoby przeprowadzić audyt organizacyjny systemu, z wykorzystaniem narzędzi badawczych pozwalających wskazać te punkty, które obecnie są jedynie dodatkowym kosztem, a nie przynoszą wartości dodanej w procesach realizacji NSRO.

Kontynuując ocenę struktur, trzeba także podkreślić dwoistość, a czasami wręcz wewnętrzną sprzeczność ocen systemu wystawianych przez jego uczestników. Z jednej strony w wywiadach jakościowych pojawiła się liczna grupa wypowiedzi wskazujących na postępującą fragmentaryzację systemu, na petryfikację silosowych struktur. Wypowiedzi te można przypisać do 3 rodzajów dysfunkcji strukturalnych:

- a) *syndrom "to jest nasz departament"* - opór na uwagi bądź sugestie płynące z zewnątrz, które postrzegane zostają jako nieuprawniona ingerencja w kompetencje danej instytucji;
- b) *myślenie "to nie jest nasz obowiązek"* - całkowite skupienie się na wykonywaniu własnych obowiązków, przy jednoczesnym zatraceniu zdolności do myślenia w szerszych kategoriach, w tym przypadku w kategoriach całego systemu.
- c) *izolacja informacyjna* – brak intensywnej wymiany wiedzy, przede wszystkim zaś brak nieformalnych form przekazywania informacji o doświadczeniach, dobrych praktykach, etc.

Powyższe dwa zjawiska potwierdzają następujące opinie respondentów:

My zrobimy wszystko, co do nas należy, ale rozwiązujemy to, co jest nasze, co należy do naszego departamentu.

Z ilości zadań, z faktu, że ci ludzie często mają czas tylko, żeby pracować nad swoimi zagadnieniami, a nie próbować poprawić życie czy funkcjonowanie innym, tak? I myślę, że to jest główny powód, ilość zadań w stosunku do liczby osób.

To jest wina porządku prawnego, to jest wpisane w system polskiej administracji centralnej, zarówno na poziomie departamentów w ramach Ministerstwa, między ministerstwami, gdzie każdy jest okopany w swoim schronie i walczy zazdrośnie o swój obszar kompetencji, o swój obszar budżetu.

nie ma czegoś takiego jak wymiana doświadczeń, jeśli się nie ma własnych kontaktów, to jest ciężko...

Sygnaly takie są niepokojące i wymagają podjęcia działań odbudowujących integralność systemu. Ale jednocześnie badania terenowe przyniosły wiele informacji mówiących o tym, że sytuacja nie jest tak jednoznaczna. Zauważano, że w systemie występują zarówno relacje partnerskie i dobre mechanizmy współpracy, jak i nieformalne kanały rozwiązywania pojawiających się wyzwań:

Słowo partnerskie przychodzi mi na myśl jako podstawa, my jesteśmy w stanie wykonać telefon do ministerstwa i tak na szybko rozeznaczyć sprawę, a dopiero później przychodzi to oficjalne pismo – jest zatem ten dobry, nieformalny kontakt.

Taka rozbieżność pojawia się również w ocenie pól potencjalnych konfliktów w ramach struktur. Najczęściej wskazywane jest napięcie na linii Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Urzędy Marszałkowskie. Stąd np. pojawiają się bardzo wyraziste i jednoznacznie krytyczne opinie o współpracy z MRR:

Na pewno nie partnerstwo. I to, co się w tej chwili dzieje i sposób traktowania regionów, to nie jest partnerstwo. Z żadnej strony. (...) Ja mam nadzieję, że się trochę zmieni, bo ja głośno mówię, że partnerstwo to było, a teraz to się mówi o partnerstwie i się patrzy, jak zrobić regiony w konia.

Obecnie nie wiadomo po co jest IK RPO, oni nie są w stanie w niczym pomóc, rozwiązać żadnego problemu, nie zbierają nawet informacji z innych programów, tak, żeby pokazać dobre praktyki, kiedy zgłosi się do nich z problemem.

Zlikwidować trzeba fikcję, że IK RPO coś faktycznie koordynuje, że formalnie trzeba pytać ich o zdanie a w praktyce nie otrzymuje się odpowiedzi.

Ale jednocześnie niemal równie liczne są pozytywne opinie dotyczące relacji na linii Ministerstwo:

Zawsze mogliśmy liczyć na jakieś wyjaśnienia, na wsparcie i nie było to na zasadzie, no jakiegoś takiego dominacji, zwierzchnictwa, tylko raczej te relacje takie partnerskie, więc jakby tutaj jest pozytywna ocena i opinia w tym zakresie.

MRR poważnie traktuje głos IZ regionalnych jeśli chodzi o zgłaszane problemy czy rekomendacje dotyczące przyszłej perspektywy.

Natomiast w zakresie roli IK RPO, rzeczywiście ta rola nie powiedziałabym, że jest zachowawcza, nie zauważyłam uciekania od problemów, zawsze jest to opinia, ale pomocna i pokazująca pewną drogę, pewne światło. Więc tutaj to można ocenić pozytywnie.

Jak widać respondenci przedstawiali skrajnie odmienne opinie na temat relacji w tym wymiarze. Wymaga to dalszych ewaluacji, być może przeprowadzenia cyklu badań pokazujących jakość relacji międzyinstytucjonalnych w systemie. Wymaga także przewidywania w przyszłości konsekwencji pewnych działań dla jakości struktur. W niniejszym badaniu okazało się bowiem, że wprowadzona Krajowa Rezerwa Wykonania, miała zwiększyć efektywność systemu, ale jednocześnie wprowadziła element rywalizacji między regionami, co znacząco osłabiło możliwości koordynacyjne i zaburzyło powoli wypracowywane wcześniej mechanizmy nieformalnego dzielenia się wiedzą.

Wówczas osłabiła się pewna taka wcześniejsza współpraca na zasadzie: zrobiłem tak, to jest korzystne, fajnie wyszło. Instytucje jakby przestały się dzielić takimi dobrymi doświadczeniami, raczej skrywały to dla siebie. [Pojawiło się myślenie], co ja będę robić, żeby ta kontraktacja, certyfikacja była wyższa.

Pamiętając o wszystkich opisanych wyżej procesach, ale też różnicach i sprzecznych interpretacjach, stwierdzamy, że generalnie ocena struktur płynąca z badania jakościowego kształtuje się na poziomie między „dostateczną” a „dobrą”. Ocena ta ma dwa wymiary. Na jej podwyższanie wpływa nie tyle jakość samych struktur (to znaczy ich konstrukcja i sposób, w jaki one działają - te elementy są oceniane bliżej oceny dostatecznej), ile efekty generowane przez pracę struktur. Respondenci wskazują więc wady systemu (choć są to opinie natury ogólnej, nie pojawiają się jednoznaczne wskazania, co należałoby istotnie zmienić, lub pojawia się wiele licznych, pojedynczych haseł). Ogólna konstatacja jest taka, że struktury są obarczone wieloma słabościami, ale w ostatecznym rachunku udaje im się zapewnić płynne wydatkowanie środków. Dostrzegane są także elementy elastyczności systemu, jego zdolności do zmian (np. odejście w perspektywie 2007-2013 od rozporządzeń, które znacząco spowolniły pracę, wprowadzanie uproszczeń proceduralnych (np. związanych z przekazywaniem wniosków o płatność, wyciąganie wniosków na przyszłą perspektywę, np. w sprawie IPOC). Podkreślić trzeba próby budowania lepszych relacji między

instytucjami tego samego poziomu (np. konkurs grantów dla instytucji pośredniczących PO KL na projekty zwiększające wymianę doświadczeń i wzajemne „uczenie się”).

Bardziej krytyczni w stosunku do struktur instytucjonalnych są ci respondenci, którzy mają większe doświadczenie w pracach związanych z wdrażaniem poprzedniej perspektywy. Zewnętrzni eksperci zajmujący się np. polityką regionalną jednoznacznie wskazują, że jakość struktur w obecnej perspektywie jest wyższa, niż w poprzedniej.

Zamykając tę część rozważań, chcielibyśmy podkreślić, że z badania wynika, iż na jakość struktur wpływ ma wiele czynników zewnętrznych. System NSRO, chociaż powstał niedawno i jest liderem modernizacji administracji, to jednak funkcjonuje po pierwsze w określonych warunkach społeczno-politycznych (mentalność, oczekiwania wobec instytucji publicznych, prestiż i etos pracy urzędniczej), po drugie jest zakorzeniony w administracji, ze wszystkimi jej narastającymi od lat dysfunkcjami.

Ocena zasobów techniczno-finansowych

W przypadku oceny zasobów techniczno-finansowych sytuacja z pozoru wydaje się oczywista: poziom środków dostępnych w ramach PO PT gwarantuje dostęp do niezbędnych narzędzi i instrumentów pracy. Takie też panuje powszechne przekonanie wśród respondentów badania jakościowego. Zdecydowana większość osób wypowiedających się w tej sprawie wskazywała, że zasoby są na odpowiednim poziomie.

Nie można jednak bagatelizować pojawiających się głosów o tym, że często zasoby pozostają w sferze potencjalnych możliwości, niż realnych działań, bo pojawiają zasadnicze przeszkody w skutecznym i elastycznym pozyskiwaniu środków. Stąd jednoznaczna opinia jednego z respondentów:

Jedną rzeczą jest dysponowanie zasobami, a czym innym jest ich wykorzystywanie.

Z czym więc związane były najważniejsze przeszkody w wykorzystywaniu zasobów? Przede wszystkim z wymogami proceduralnymi i obowiązującymi nie tylko w systemie NSRO, ale w całej administracji. Do takich przeszkód zaliczono przede wszystkim obowiązujące reguły i zasady dotyczące budżetów, prawo pracy⁷⁶, a przede wszystkim ustawę prawo zamówień publicznych, która znacząco ogranicza elastyczność zakupową w administracji. Wiele przeszkód przynosiły także wewnętrzne regulacje w poszczególnych instytucjach, np. polityki szkoleniowe.

⁷⁶ Należy tu przede wszystkim wskazać ograniczenia związane z elastycznością zatrudnienia (np. trudności w rozwiązywaniu umów z pracownikami źle realizującymi zadania)

Obok obiektywnych ograniczeń respondenci wskazywali też na ograniczenia natury mentalnej, na pewnego typu postawy i obawy (np. przed stosowaniem niekonkurencyjnych trybów pzp lub odchodzenia od dominacji kryterium ceny w przetargach). Podkreślano, że często na poziomie osób zarządzających urzędami nie było zgody, aby przez wykorzystanie środków z pomocy technicznej znacząco różnicować komórki tego samego urzędu \ czy ministerstwa, ze względu na dostęp do nowoczesnych technologii, większej liczby szkoleń, czy remontów pomieszczeń, w których pracują instytucje NSRO.

4.4 WYJAŚNIENIE PRZYCZYN STANU ZASOBÓW

W tym podrozdziale odniesiemy się do głównych czynników i mechanizmów sprawczych, które doprowadziły do zaobserwowanego i ocenionego przez nas stanu rzeczy w zasobach i strukturach systemu.

Pierwsza z hipotez brzmiała: kadry systemu stanowią stabilny zasób (ograniczono fluktuację pracowników) dający możliwość budowania wyższego potencjału instytucjonalnego (przez poprawę systemu szkoleń i motywacji).

Biorąc to pod uwagę przeprowadzone analizy trzeba podtrzymać postawioną wcześniej tezę: rzeczywiście kadry systemu realizacji polityki spójności w Polsce stanowią stabilny i dobrze oceniany zasób, dający możliwość budowania wyższego potencjału instytucjonalnego w kolejnej perspektywie.

Nie jest to zasób doskonały, pozbawiony słabych stron – ale takie zasoby nie występują w żadnego typu instytucjach, nawet najlepiej zarządzanych przedsiębiorstwach prywatnych. Zakres proponowanych udoskonaleń przedstawiamy w części rekomendacyjnej.

Drugą hipotezą było stwierdzenie, że struktury systemu są zbyt rozbudowane i nadmiernie skomplikowane, co znajduje odbicie w dominacji funkcji wdrożeniowo-absorpcyjnej nad pozostałymi oraz ogranicza zdolności do modyfikacji i adaptacji w trakcie wdrażania.

Wnioski płynące z analizy pozwalają zasadniczo podtrzymać tę hipotezę, wskazując jednak, że nie oddaje ona w pełni charaktery struktur systemu NSRO. Potwierdza się, że system jest wyjątkowo rozbudowany, że opiera się na formalnych i biurokratycznych formach działania, że jest zhierarchizowany i z tendencjami do wchodzenia w model silosowy. Nie można jednak nie dostrzegać, że udaje się w nim utrzymać partnerskie relacje między instytucjami, że obecne są nieformalne i elastyczne formy współpracy, że są podejmowane próby wprowadzania uproszczeń proceduralnych i poprawy efektywności działania. Pozytywnie należy też odnieść się do postępującej decentralizacji systemu, co w praktyce oznacza oddawanie większych kompetencji zarządczych do dyspozycji władz regionalnych (na tę

decentralizację trzeba jednak patrzeć w planie trzech kolejnych perspektyw, a nie tylko tej obecnej).

Trzecia hipoteza mówiła, że zasoby finansowo-techniczne systemu są wystarczające, należy skoncentrować się nie na ich zwiększaniu, lecz bardziej efektywnym wykorzystywaniu. Ta hipoteza została zweryfikowana w całości. Nie występuje problem ilościowy w zasobach finansowo-technicznych (środki są adekwatne). Problemem mogą być jedynie procedury i pewnego typu postawy związane z wykorzystywaniem tych zasobów.

5 FUNKCJA STRATEGICZNA SYSTEMU

5.1 DEFINICJA FUNKCJI STRATEGICZNEJ

Funkcja strategiczna w założeniu jest wiodącą funkcją systemu realizacji Polityki Spójności. Celem tej funkcji jest jasny wybór najważniejszych mechanizmów/procesów, które miałyby stymulować rozwój kraju. Funkcja wyraża więc zdolność systemu do właściwego (trafnego) ukierunkowania środków, zgodnego z potrzebami i szansami rozwojowymi kraju. Skuteczna realizacja tej funkcji przez administrację publiczną wiąże się z:

- umiejętnością formułowania jasnej, spójnej i skoncentrowanej wizji rozwoju o długim horyzoncie planistycznym;
- zapewnieniem ciągłości programowania strategicznego, umożliwiającej adaptację systemu realizacji na podstawie doświadczeń z poprzednich okresów planistycznych;
- wypracowywaniem celów i określeniem strategii ich osiągnięcia na podstawie analiz i scenariuszy rozwoju, tj. zdolnością systemu do elastycznego reagowania na zmieniające się uwarunkowania i wyzwania procesu rozwoju w otoczeniu międzynarodowym i krajowym;
- zdolnością poziomu decyzyjnego do rzeczywistej koordynacji poziomej i pionowej działań różnych instytucji publicznych, w tym wypracowaniem mechanizmów skutecznej współpracy strategicznej o charakterze horyzontalnym, zarówno w wymiarze przestrzennym jak i sektorowym (por. *Założenia systemu zarządzania rozwojem...*, 2009).

Funkcja strategiczna **wyjaśnia sposób, w jaki określone zasoby systemu (tj. kadry, struktury, zasoby techniczne i finansowe) za pomocą określonych mechanizmów (procesów) umożliwiły właściwe przygotowanie i koordynację strategicznych dokumentów planistycznych i programowych w latach 2007-2013.** Przekładając powyższą definicję na „wskaźnik sukcesu” za pomocą których chcielibyśmy ocenić właściwą realizację funkcji strategicznej, proponujemy przeprowadzenie jej oceny w oparciu o jakość dokumentów o charakterze strategicznym opracowanych w latach 2007-2013; którą można uszczegółowić w następujący sposób:

- Jakość dokumentów strategicznych – wynik oceny ekspertów,
- Jakość dokumentów programowych – zagregowane oceny z IDI,

Za najważniejsze kryterium jakości dokumentów strategicznych uważamy ich **trafność, rozumianą jako dopasowanie do potrzeb rozwojowych kraju.** Tam, gdzie to możliwe

uwzględnimy kryteria cząstkowe przywołane w definicji: jasność, spójność i koncentrację celów strategicznych oraz ciągłość długookresowej wizji rozwoju.

Za czynniki wpływające na ogólny sukces realizacji funkcji strategicznej uznaliśmy:

- Jakość zasobów zaangażowanych w realizację podstawowego celu funkcji strategicznej;
- Dywersyfikację źródeł wiedzy o potrzebach i szansach rozwoju, zwiększającą trafność programowania - źródłami wiedzy zidentyfikowanymi w badaniu są diagnozy, konsultacje, ewaluacje.

System realizacji polityki spójności w Polsce rozwija się bardzo dynamicznie, dlatego punktem odniesienia dla proponowanych informacji jest zarówno porównanie do poprzedniego okresu programowania, tj. lat 2004-2006, jak i aktualnego stanu wskaźników funkcji strategicznej w porównaniu z początkiem realizacji perspektywy 2007-2013.

Jednocześnie zauważamy, że na jakość sprawowania funkcji strategicznej wpływają trzy elementarne mechanizmy, tj. procesy:

- **proces diagnozowania i planowania rozwoju** na poziomie krajowym (sektorowym i regionalnym)
- **proces negocjacji i renegocjacji dokumentów** przygotowanych na poziomie krajowym z Komisją Europejską
- **proces koordynacji** (wewnętrznej i zewnętrznej)

Odzwierciedlają one złożony charakter funkcji strategicznej systemu realizacji polityki spójności w Polsce, który wynika z jej kluczowej roli jako fundamentu planowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju (*Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dn. 6 grudnia 2006 r., Dz.U. 2006 Nr 227, poz. 1658*). Utrudnia to rozpatrywanie funkcji strategicznej systemu realizacji wyłącznie w ujęciu wąskim, tj. w kontekście samej polityki spójności. W założeniu system ten nie powinien być izolowany od innych polityk publicznych, lecz przeciwnie- stanowić punkt przecięcia wszystkich inicjatyw planistycznych podejmowanych w kraju. Funkcja strategiczna jest więc bardzo silnie związana z krajowym otoczeniem systemu realizacji polityki spójności. Jednocześnie, biorąc pod uwagę wspólnotowy charakter polityki spójności, krajowe koncepcje rozwoju muszą odzwierciedlać także kierunki i wymogi strategii realizowanych na poziomie ponadnarodowym.

PROCES DIAGNOZOWANIA I PLANOWANIA jest kluczowy dla skutecznej realizacji funkcji strategicznej. Odnosi się do zakresu merytorycznego polityki spójności i określa jej faktyczną wizję. W przypadku tego procesu, funkcja strategiczna polityki spójności realizowana jest w otoczeniu krajowym, wywierającym silny wpływ na jej skuteczną realizację.

PROCES NEGOCJACJI I RENEGOCJACJI DOKUMENTÓW PROGRAMOWYCH Z KOMISJĄ EUROPEJSKĄ

ilustruje poziom aktywności i sprawność strony rządowej i samorządowej na etapie finalizowania procesu programowania polityki spójności. Proces ten pokazuje z jednej strony w jakim stopniu polska administracja publiczna potrafi sprostać oczekiwaniom organizacji ponadnarodowych, a z drugiej, czy potrafi aktywnie kształtować ramy polityki spójności z korzyścią dla rozwiązań krajowych. Dodatkowo, okres 2007-2013 jest pierwszą perspektywą, w której polskie regiony uczestniczyły w procesie uzgodnień regionalnych programów operacyjnych z Komisją Europejską. Ważną kwestią jest ustalenie, czego nauczyły się w tym procesie i jakie były ich doświadczenia, które mogą zostać wykorzystane w kolejnym okresie programowania.

PROCES KOORDYNACJI odzwierciedla umiejętność takiego projektowania rozwiązań systemowych (głównie struktur i procedur), które gwarantują skuteczną realizację zaplanowanych celów strategicznych sformułowanych na etapie diagnozowania i planowania oraz przyjętych przez Komisję Europejską w toku negocjacji. Skuteczna realizacja celów strategicznych może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy wszystkie instytucje zaangażowane w proces wdrażania polityki spójności, właściwie interpretują cele rozwoju i rozumieją swoją rolę i zadania w systemie realizacji. Ze względu na horyzontalną rolę polityki spójności w realizacji polityki rozwoju w Polsce, ocena tego procesu jest podzielona na dwie części. Z jednej strony dotyczy wewnętrznej koordynacji rozbudowanych struktur polityki spójności w ujęciu pionowym, tj. przestrzennym, biorąc pod uwagę współpracę wszystkich szczebli administracji w wieloszczeblowym procesie zarządzania polityką, a z drugiej podkreśla wagę koordynacji zewnętrznej, czyli umiejętność prowadzenia strategicznych uzgodnień w układzie poziomym, tj. pomiędzy sektorowymi resortami współtworzącymi różne wymiary polityki rozwoju.

5.2 EWOLUCJA FUNKCJI STRATEGICZNEJ

Rozważając proces zmian funkcji strategicznej w zarządzaniu rozwojem można uwzględnić różne aspekty (Grosse 2004; Kozak 2006). Na potrzeby tej analizy skoncentrujemy się na dwóch podstawowych:

- **charakter systemu planowania strategicznego,**
- **zmiany instytucjonalno-prawne** wyznaczające jego charakter, strukturę, podział odpowiedzialności za przygotowanie.

Pozostałe czynniki będziemy traktować jako zmienne pośrednie (w tym np. jakość kadr, jakość efektów czy też jakość ogólnego systemu instytucjonalnego. Z niewyjaśnionych powodów zazwyczaj w Polsce za dowód jakości systemu uznaje się liczbę wyprodukowanych dokumentów (uchwał, ustaw, planów, programów). Przyjmujemy tu, że

nadmierna liczba dokumentów jest raczej dowodem niskiej jakości. Potwierdza to podjęta w 2009 roku próba redukcji dokumentów strategicznych do kilkunastu (a przypomnijmy, że wcześniej tytuł strategii nosiło – niemal zawsze zupełnie niezasadnie – kilkaset (według różnych szacunków od 200 do 400) dokumentów (zob. Bober et al. 2008, Strzelecki 2013).

Mówiąc o procesie ewolucji systemu zarządzania rozwojem, w tym zwłaszcza funkcji strategicznej, możemy mówić o kilku wyraźnych okresach (fazach). Warto je tu przytoczyć, nawet jeśli nie zawsze obejmują bezpośrednio okres 2007-2013, ale stanowią – lepszy czy gorszy punkt wyjścia dla obecnego systemu.

Faza pierwsza, to lata 1989-1992, gdy w dobie gwałtownej przebudowy instytucjonalnej systemu i wprowadzania z powodzeniem gospodarki rynkowej, wszelkie planowanie (w tym strategiczne) zostało wyrugowane. Centralny Urząd Planowania pozbawiono kompetencji planistycznych, ograniczając je na następne lata do roli instytucji diagnostycznej i zobowiązanej do regularnego ogłaszania zasad polityki regionalnej (ale nie projektów polityki). Model ten obowiązywał do zastąpienia CUP przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i do jego cichego końca w 2001 roku. Koncepcja utrzymania specjalistycznego ośrodka strategicznego nie wytrzymała presji bieżących interesów politycznych.

Faza druga, 1993-2002, to okres prób importu i rozwoju metod i narzędzi typowych dla polityki regionalnej (potem spójności) Unii Europejskiej, czyli działań na poziomie raczej operacyjnym, podjętych z inicjatywy ówczesnego Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej. Zbudowany wówczas z powodzeniem system obejmował elementy MLG i spełniał zasadę oddzielenia funkcji strategicznej (planistycznej), pozostawionej w rękach instytucji rządowych, od operacyjnej, powierzonej Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego oraz połączonych z nią umowami agencjami rozwoju regionalnego podlegającymi władzom publicznym w województwach. Nurtem intelektualnym, podejmującym próbę sformułowania ewidentnie brakującej koncepcji rozwoju regionalnego, były prace tzw. Zespołów Roboczych, wypracowujących elementy nowej koncepcji na potrzeby nie tylko kraju, ale i integracji z Unią Europejską. Oba te rozwiązania nie odegrały w okresie akcesyjnym większej roli (znów polityka). Polską Agencję Rozwoju Regionalnego zlikwidowano w 2002 roku, a jej personel z blisko dziesięcioletnim doświadczeniem w posługiwaniu się instrumentarium polityki spójności skierowano do innych prac.

I tak zaczyna się **faza trzecia - okres chaotycznych przygotowań przedakcesyjnych (1999-2004)**, częściowo przenikający się z poprzednim. Przenoszenia departamentu (ludzi) wywodzących się jeszcze z CUP i RCSS do raczej przypadkowo tworzonych i przekształcanych ministerstw (ten stan zakończył się dopiero w 2005 roku powołaniem

Ministerstwa Rozwoju Regionalnego). System prawny nie tworzył dobrej podstawy do prowadzenia strategicznej polityki rozwoju. Przygotowanie i zarządzanie polityką spójności 2004-2006 powierzono urzędnikom nie mającym doświadczeń w zarządzaniu jakimikolwiek programami rozwoju. Skutki tego były dwa. Pierwszy to niskiej jakości, przeregulowany, biurokratyczny, nietransparentny, lekceważący interesariuszy system zarządzania programami operacyjnymi, pozbawiony właściwie podstawy strategicznej (funkcji takiej nie spełniało 6 strategii przyjętych w 2000 i 2001 roku⁷⁷). Drugi, to niemal całkowita reaktywność systemu, bezkrytycznie dostosowującego się do zmiennych rozwiązań europejskich⁷⁸, przez kilka lat niezdolnego do pojęcia, że odpowiada za politykę rozwoju Polski, nie zaś tylko realizację polityk europejskich. Efekty polityki spójności (i rolnej) tego okresu, skoncentrowane głównie w projektach infrastruktury technicznej i podnoszeniu jakości życia, w rezultacie zatem na stronie popytowej interwencji, potwierdzają jedynie słabości instytucjonalne i brak doświadczenia kadr. Ale okres ten to czas spontanicznego tworzenia setek innych „strategii”, poza oficjalnym systemem polityki spójności. O jakości masowo powstających w całym kraju – niejako na wszelki wypadek dla ubiegania się o środki europejskie - dokumentów strategicznych najlepiej świadczy wypowiedź jednego z ekspertów, podkreślającego niespełnianie przez nie elementarnych wymogów formalnych (jasnej diagnozy czy też oszacowania wymaganych nakładów finansowych):

„ [strategie] są tak skonstruowane, że nie da się ich wykorzystać, dziesiątki [nie mają] diagnoz, nie mają części finansowej, nie ma wskaźników, więc jakość ich była znikoma.”

Ostatnia, **czwarta faza ewolucji rozpoczęła się utworzeniem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego jesienią 2005 roku** i rozpoczęciem procesu stabilizacji i stopniowego gromadzenia doświadczeń realizacyjnych i rozwoju funkcji strategicznych. Okres ten nie jest jednolity, jednak rozpoczął ponownie bardzo potrzebny etap myślenia systemowego i instytucjonalnego. Dodajmy systemowi niewątpliwie nadal obciążonego wadami, ale wyróżniającego się w porównaniu z okresem wcześniejszym konsekwencją zamiarów i jakością rozwiązań (zwłaszcza służących wydawaniu środków, ale nie tylko) na tle Europy Środkowej. Obok stworzenia MRR, nie bez zasług ministerstwa w tym zakresie, bardzo ważne było powstanie pierwszej w miarę przemyślanej, systemowej ustawy z 6 grudnia

⁷⁷ Z prostej przyczyny: było ich nie przypadkiem 6, bowiem powstały właściwie wyłącznie po to, by uzasadnić potrzebę korzystania z 4 funduszy strukturalnych oraz dwóch „kieszoni”, na jakie dzielił się Fundusz Spójności (infrastruktura transportowa i ochrona środowiska)i. Kolejny przykład reaktywności i zastępowania polskiej polityki rozwoju polityką europejską w Polsce.

⁷⁸ Symbolem tego była przyjęta w pośpiechu w roku ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o narodowym planie rozwoju, która zastąpiła poprzednią (zresztą kiepską) ustawę o polityce rozwoju, umożliwiła wprawdzie uruchomienie polityk europejskich w Polsce od akcesji 1 maja 2004, ale straciła jakkolwiek sens z chwilą, gdy Unia postanowiła zrezygnować w okresie 2007-2013 z dokumentu pod nazwą Narodowy Plan Rozwoju.

o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zaletą tej ustawy było umożliwienie uporządkowania chaosu prawnego i instytucjonalnego i uniezależnienie od polityk unijnych, traktowanych jako jeden z ważnych czynników rozwoju Polski. Kolejnym ważnym elementem było przyjęcie przez Rząd 27 kwietnia 2009 „Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski”, precyzującego m.in. liczbę i strukturę planów strategicznych oraz wzmacniający pozycję MRR (de facto i tak mocną w wyniku koncentracji wszystkich funkcji zarządczych (z wyłączeniem audytowej, wykonywanej w strukturach Ministerstwa Finansów) oraz umieszczenia Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju (ustanowionego w drodze nowelizacji Ustawy o zasadach...) ostatecznie przy MRR. W ten sposób zakończył się wreszcie proces budowania podstaw prawnych zarządzania, w tym zarządzania strategicznego rozwojem (choć w „Założeniach...” nazywa się niefortunnie programowaniem).

Podsumowując zasadnym jest jeszcze wskazanie dwóch zagadnień o wielkim znaczeniu dla funkcji strategicznej.

Po pierwsze, nie rozwiązano dotąd trwale w praktyce bardzo ważnej kwestii strategicznych rozwiązań instytucjonalnych i usytuowania ośrodka strategicznego na poziomie centralnym (zob. EGO 2012). Długookresowe planowanie strategiczne (DSRK, Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności) od 2008 do 2012 roku dokonywało się raczej przy, niż w Kancelarii Prezesa RM. Przy, bowiem kierowany przez dr Boniego zespół strategicznych doradców nie składał się z pracowników Kancelarii, lecz ekspertów zewnętrznych. Proces uczenia się i tworzenia silnego, dobrze usytuowanego ośrodka myśli strategicznej nie powiódł się, czego ostatecznym dowodem jest przeniesienie końcowych prac nad DSRK Polska 2030 do nowopowstałego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, mimo, że nie posiadającego kompetencji planowania strategicznego. Nastąpił też wyraźny zanik funkcji strategicznej w KPRM. Ogólna inicjatywa i odpowiedzialność za powstanie niektórych strategii (KSRR, ŚSRK czyli Strategia Rozwoju Kraju Polska 2020 i kpzk) pozostały w MRR, pozostałe zaś strategie, na różnym etapie zaawansowania, pozostają odpowiedzialnością innych ministerstw liniowych. Nadal zatem brak strategicznych rozstrzygnięć.

Po drugie, bardzo ważne jest szerokie i systemowe podejście do rozwoju instytucjonalnego przyjęte przez MRR. Wystarczy podkreślić dwa zagadnienia. Jednym jest rozwój zasady prowadzenia polityki opartej na dowodach (*Evidence Based Policy*) i szybki rozwój badań ewaluacyjnych oraz analiz makroekonomicznych. Drugim jest nacisk kładziony na wzmacnianie procesów uczenia się, co ma fundamentalne znaczenie dla planowania i zarządzania strategicznego. Przejawy tego to między innymi Akademia Rozwoju Regionalnego oraz Akademia Ewaluacji kształcąca ekspertów w administracji publicznej,

nasiloną aktywność konferencyjną, wspieranie rozwoju forów terytorialnych oraz liczne publikacje upowszechniające najbardziej aktualną wiedzę na temat m. in. zarządzania strategicznego (zob. np. Górniak i Mazur 2012) i innych zagadnień związanych z rozwojem.

Tym sposobem opisaliśmy generalnie procesy prowadzące do zbudowania dziś obowiązującego systemu zarządzania (w tym strategicznego). Jak jednak wiadomo z praktyki, założenia w naturalny sposób ulegają weryfikacji podczas ich wdrażania. I odtąd zajmiemy się analizą stanu rzeczywistego realizacji funkcji strategicznej.

5.3 OCENA DZIAŁANIA FUNKCJI STRATEGICZNEJ

Celem analizy przeprowadzonej w tym rozdziale jest ogólna ocena funkcji strategicznej systemu, pozwalająca na weryfikację postawionej przez nas hipotezy badawczej:

Funkcja strategiczna, tak jak w poprzednim okresie programowania, nie dała jasnych rozstrzygnięć wyborów strategicznych i ukierunkowania działań na najważniejsze mechanizmy/procesy, które miałyby stymulować rozwój kraju.

Weryfikacja tej hipotezy będzie przebiegała na podstawie jakościowej oceny dwóch grup dokumentów:

- I. **dokumentów strategicznych**, która przeprowadzona zostanie metodą ekspercką;
- II. **dokumentów programowych**, która przeprowadzona zostanie z uwzględnieniem wyników badania terenowego.

Główną podstawą oceny będzie kryterium trafności tych dokumentów, które w przypadku oceny dokumentów strategicznych zostanie uszczegółowione w formie zestawu eksperckich kryteriów analitycznych, a w przypadku dokumentów programowych będzie bezpośrednio wiązało się z trafnością dopasowania dokumentów programowych do wyzwań rozwojowych i potrzeb społeczno-gospodarczych kraju. Ustalenia podjęte w toku tych analiz zostaną wsparte literaturą oraz dostępnymi wynikami badań ewaluacyjnych, a w możliwych przypadkach danymi o charakterze ilościowym.

I. Ocena dokumentów strategicznych

Najbardziej obiektywnym wyrazem zdolności do planowania strategicznego są naturalnie wytworzone na jego potrzeby dokumenty. W istocie pełnią one – przynajmniej w założeniu – bardzo rozbudowane funkcje. Przede wszystkim formułują wizję oraz główne cele (pożądany

stan rzeczy u schyłku planu strategicznego). Pełnią zatem istotną funkcję informacyjną (zarówno dla mieszkańców, jak i inwestorów), projekcyjną (planistyczną) czy organizacyjną (wskazując szacunkowe zasoby niezbędne do osiągnięcia celów i mechanizm ich wykorzystania)(zob. Gorzelak, Kozak 2012). Dlatego ich przegląd jest źródłem istotnej wiedzy o systemie planowania strategicznego. Generalnie można powiedzieć, że w chwili przygotowywania niniejszego raportu nie dysponowaliśmy kompletem dokumentów strategicznych szczebla centralnego, które - zgodnie z dobrą praktyką planistyczną – powinny stanowić podstawę, wytyczną dla dokumentów niższego rzędu oraz planów (programów) operacyjnych. Samo to jest już pewną informacją o niedociągnięciach w rozwoju funkcji strategicznej. Niemniej ukończone (przyjęte i opublikowane) dokumenty są warte analizy jako świadectwo jakości myśli strategicznej.

Pełnię obrazu upoważniającą do dalej idących wniosków uzyskalibyśmy zestawiając dokumenty planistyczne z faktycznym wykonaniem zamierzeń. W chwili obecnej, biorąc pod uwagę, że okres 2007-2013 nie został zakończony, a jego efekty nie mogły być zatem poddane ewaluacji, musimy się ograniczyć do przeglądu dokumentów i innych źródeł informacji, pozwalających chociaż częściowo przybliżyć obraz systemu.

Analiza dokumentów strategicznych została dokonana przy pomocy następujących kryteriów:

- spójności z nowym paradygmatem rozwoju;
- spójności wewnętrznej dokumentu;
- zgodności z innymi dokumentami strategicznymi;
- odpowiedniości wskaźników.

Łącznie kryteria te, uwzględniające zarówno zgodność ze współczesną wiedzą o czynnikach rozwoju, jak też logiczną spójność wewnętrzną i z innymi dokumentami oraz odpowiednią jakością wskaźników osiągania celów, są dobrą podstawą analizy ich jakości. Jedynie w przypadku dokumentów zagospodarowania przestrzennego ich użyteczność jest ograniczona, a to ze względu na specyficzne cele i strukturę dokumentu. Również i w ich wypadku jednak, zastosowano proponowaną ogólną zasadę analizy, na ile to możliwe.

Część dokumentów strategicznych powstała w okresie, gdy nie mogły już wywrzeć istotnego wpływu na działania operacyjne 2007-2013. W takich przypadkach ograniczono się do krótkiej prezentacji. Istnieje też grupa strategii dotąd niezakończonych, które jedynie wymieniono dla porządku. Po tym wprowadzeniu analizę funkcji strategicznej poprowadzimy w formie zwięzłego przeglądu dokumentów strategicznych na potrzeby okresu 2007-2013 oraz powstałych w okresie 2007-2013. Przegląd ten wydaje się najlepszym wprowadzeniem do dalszych rozważań nad funkcją strategiczną.

Wśród **dokumentów strategicznych przyjętych na potrzeby okresu programowania 2007-2013** istotne znaczenie miały: średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Ocena tych dokumentów będzie przebiegała w oparciu o omówione kryteria analityczne.

Strategia Rozwoju Kraju (SRK) 2007 – 2015 (2006, zaktualizowana 1 czerwca 2009).

a. Kryterium spójności celów z nowym paradygmatem rozwoju (via Strategia Lizbońska, SL).

Cel główny to podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin (s. 29)

Priorytety:

1. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.
2. Poprawa infrastruktury technicznej i społecznej.
3. Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości.
4. Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa.
5. Rozwój obszarów wiejskich.
6. Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Cel główny jest nazbyt ogólnikowy (ale zarazem jednak nie brzmi „lizbońsko”), by porównać na tej podstawie ze Strategią Lizbońską. Porównanie priorytetów jest więcej mówiące. Przede wszystkim priorytety Strategii Lizbońskiej koncentrowały się na podniesieniu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki dzięki wzrostowi nakładów na badania i rozwój, edukację i kształcenie ustawiczne, wzrost zatrudnienia. Wszystko to razem miało po 10 latach uczynić UE najsilniejszym ugrupowaniem gospodarczym świata. W domyśle – także o wysokim poziomie życia. O ile więc SRK orientowała się na poziom życia, jedynie część uwagi poświęcając konkurencyjności i innowacyjności gospodarki oraz wzrostowi zatrudnienia i podniesieniu jego jakości, te ostatnie zagadnienia były kluczem Strategii Lizbońskiej. Wskutek braku koordynacji polityk realizowanych w poszczególnych krajach członkowskich (odmienność SRK i SL to tylko jeden z przykładów) oraz braku niezbędnych mechanizmów egzekucji osiągnięcia założonych celów (także w odniesieniu do realizacji polityk europejskich), cele Strategii Lizbońskiej nie zostały zrealizowane⁷⁹.

Inaczej jest w przypadku SRK, gdzie wskaźniki celów zostały zrealizowane wcześniej, niż oczekiwano. O wskaźnikach więcej powiemy w dalszej części tekstu.

⁷⁹ Dostępne na: www.europarl.europa.eu/highlights/pl/1001.html , maj 2013

b. Kryterium spójności wewnętrznej

Zgodnie z modelem logicznym interwencji, jaką niewątpliwie w wymiarze strategicznym jest SRK, należy oczekiwać związku pomiędzy diagnozą/wizją – celami i priorytetami – rezultatami.

Diagnoza SRK w dużym stopniu koncentruje się na skutkach, nie zaś przyczynach, eksponując – nie zawsze dowodnie – atrakcyjność inwestycyjną kraju, dogodność dla rozwoju turystyki i biznesu, położenie geograficzne, wysoki potencjał ludnościowy (?), wysoką przedsiębiorczość, środowisko naturalne i kulturę. Wśród słabych stron wymieniono przede wszystkim niskie zatrudnienie i wysokie bezrobocie, dalej niską innowacyjność, słabo rozwiniętą infrastrukturę techniczną (uznaną za warunek rozwoju kraju), rosnące zróżnicowanie regionalne i słabości administracji publicznej.

W podsumowaniu diagnozy słusznie zauważono potrzebę znalezienia równowagi między efektem popytowym a podażowym, usuwaniem przyczyn czy skutków w sferze społecznej, wsparciem dla regionów silniejszych czy słabszych itp. (SRK, s. 21 i nast.). Niestety nie odpowiedziano na nie. Za to wizja („Polska w 2015 roku to kraj o wysokim poziomie i jakości życia mieszkańców oraz silnej i konkurencyjnej gospodarce, zdolnej do tworzenia nowych miejsc pracy”, s. 26), przez swą hierarchię celów generalnie wydaje się spójna z diagnozą SRK i podobnie jak ta ostatnia istotnie różni się od Strategii Lizbońskiej (i jej następczyni, tj. Strategii Europa 2020). Normatywizm rozwinięcia wizji (musimy, chcemy, powinniśmy ...) jest zapowiedzią priorytetów. Pod tym względem należy odnotować względną zgodność diagnozy i wizji oraz ww. priorytetów, gdzie innowacyjność i konkurencyjność sprowadzono do jednego z priorytetów, generalnie – zgodnie z celem ogólnym SRK – służącego podniesieniu poziomu i jakości życia.

c. Kryterium zgodności z innymi dokumentami strategicznymi

Ponieważ SRK stanowi w założeniu strategiczną podstawę dla wszystkich innych dokumentów rozwoju w kraju, tu ograniczymy się jedynie do konstatacji, że SRK, mimo że bazująca na środkach UE i polskim dofinansowaniu (86 mld plus 22 mld; łącznie 108 mld Euro), nie pokrywa się w pełni ze Strategią Lizbońską, dając – w jeszcze większym stopniu niż dokumenty polityki spójności UE – preferencję dla jakości życia. Podkreślimy jednak, że formalnie rzecz biorąc, w ramach polskiej polityki spójności mimo zwolnienia z obowiązku przeznaczenia nie mniej niż 60% nakładów na cele Strategii Lizbońskiej, na cele te przeznaczono dobrowolnie ok. 64% (i to mimo, że regionalne programy operacyjne ograniczyły się do 37-43%, dając wyraz niechęci do SL). Zakładane formalne powiązanie SRK z innymi strategiami i programami omówiono na s. 103 i nast. SRK.

d. Kryterium odpowiedniości wskaźników

SRK opatrzone w ponad 60 wskaźników powiązanych z celami i priorytetami. Sama wielość wskaźników wykonania budzi pytania o ich wykonalność (bez względu na trafność ich wartości podanych dla 2015 roku). Główna trudność w ocenie odpowiedniości i jakości wskaźników stanowi ich głównie kontekstowy charakter – nie opisują one rezultatów realizacji celów SRK za kwotę 108 mld Euro, lecz przewidywany stan rzeczy (nie tylko zależny od interwencji SRK).

Jakąkolwiek wartość przyjmą realnie wskaźnik w 2015 roku, z logicznego punktu widzenia będzie można jedynie powiedzieć, że w bliżej nieokreślonej części są one wynikiem SRK.

Podsumowując, strategiczny dokument rozwoju Polski do 2015 roku ma charakter hybrydowy: inaczej niż Strategia Lizbońska, SRK kładzie nacisk na poziom i jakość życia jako cel. Co więcej, formułuje kilkadziesiąt wskaźników szczegółowych o charakterze kontekstowym, których nie można uznać za prezentujące efekty realizacji SRK, są one bowiem niemal zawsze zależne od innych czynników, zewnętrznych wobec SRK.

Nie ma nic specjalnie dziwnego w tym, że dokument ten, powstały równoległe do programów operacyjnych, które miał podbudowywać koncepcyjnie, nie spotkał się z wysoką oceną ekspertów:

„Uważam, że strategia rozwoju kraju 2007-2015, która już jest zapomniana, bo jest nowa strategia, była kiepskim dokumentem”

NSRO vel Narodowa Strategia Spójności Rozumiejąc znaczenie przywiązywane w SRK do środków europejskich (polityki spójności [PS] i WPR), należałoby uznać przyjęty w maju 2007 roku dokument będący w ramach realizacji polityk europejskich podstawą dla programów operacyjnych (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, NSRO lub wymiennie NSS) za wypełnienie SRK w zakresie polityki spójności. Dokument ten odwołuje się jednak głównie do podstaw prawnych UE, pobieżnie stwierdzając jedynie uwzględnianie zapisów SRK. W rzeczywistości oba dokumenty niewiele miały ze sobą wspólnego.

a. Kryterium spójności celów z nowym paradygmatem (via SL)

Inaczej niż SRK, NSS w istotnym stopniu odwołuje się do Strategii Lizbońskiej (szerzej – nowego paradygmatu rozwoju), podkreślając w uzasadnieniu celu głównego związek NSRO z zobowiązaniami traktatowymi oraz Strategia Lizbońską. Deklaruje się zwłaszcza nastawienie na poprawę efektywności w różnych sferach, wzrost konkurencyjności gospodarki i koncentrację środków finansowych „(...) w obszarach decydujących o pozycji konkurencyjnej Polski i UE w świecie” (s. 41), w NSRO zadeklarowano także wydatkowanie co najmniej 60% środków programów operacyjnych na tzw. cele Strategii Lizbońskiej, a także sformułowano strukturę tych programów. Przedstawione na s. 43 relacje

odpowiedności między strategicznymi wytycznymi wspólnoty (Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, a czemu nie bardziej konkretna Strategia Lizbońska?) pokazują też obszary niepełnej spójności – np. cele SWW dotyczące rozwoju infrastruktury transportowej, wzmocnienie synergii między ochroną środowiska a wzrostem oraz podjęcie kwestii intensywnego wykorzystania tradycyjnych źródeł energii to nie to samo, co cel 3 NSRO, to jest rozwój infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski.

b. Kryterium spójności wewnętrznej

Zacznijmy od diagnozy (N.B. nieco bardziej szczegółowej, niż w SRK i przedstawionej z wykorzystaniem tabeli SWOT). Nie bardzo wiadomo, dlaczego diagnoza dla Polski jest odmienna, niż w SRK. Podobnie jednak jak w SRK, diagnoza obejmuje zdecydowanie zbyt wiele mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń, by stać się podstawą wykonalnych celów polityki spójności. Także – zwłaszcza w sferach zagrożeń i szans – niektóre przedstawione cechy nie są niezależne do realizacji NSRO, zatem opisują raczej mocne lub słabe strony (zob. s. 8 – 12).

Mimo ówczesnego braku badań ewaluacyjnych efektów polityki spójności 2004 – 2006, NSRO podkreśla znaczny jej wpływ na rozwój Polski. Z uznaniem należy odnotować opinię, że ocena ex-ante wpływu polityki spójności na rozwój kraju wymaga wydzielenia skutków innych zjawisk i procesów (np. napływ inwestycji zagranicznych). Podobnie jak w SRK, zwraca się uwagę na liczne wyzwania, w tym m.in. koordynacji celów i priorytetów europejskiej i polskiej polityki rozwoju. Zajmujący dwie strony opis (?) wizji rozwoju w istocie jest raczej zapowiedzią celów i priorytetów NSRO, niż wizją.

W sposób zbliżony do dokumentów strategicznych i rozporządzeń UE w zakresie polityki rozwoju, cel strategiczny NSRO w Polsce określono jako „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej” (NSRO, s. 40). Pozostałe cele to:

1. Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa.
2. Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej.
3. Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski.
4. Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług.

5. Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałania marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej.
6. Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich (s. 43).

Mimo obszernych uzasadnień odpowiedniości NSRO i SWW, odmienność sformułowań nie pozwala na bezkrytyczną akceptację tezy o ich zgodności.

c. Kryterium zgodności z innymi dokumentami

Zasadniczo jedyny punkt odniesienia polskich NSRO to Strategia Rozwoju Kraju. Porównując cele (mimo trudności wynikających z odmienności sformułowań) można jedynie stwierdzić, że NSRO zajmuje się węższym zakresem celów, bardziej deklaratorywnie związanych z SWW (i pośrednio ze Strategią Lizbońską), niż z poziomem i jakością życia mimo wszystko dominującą w SRK. Można zatem uznać, w ten sposób NSRO, silnie determinowane przez prawo europejskiej, jest wykonaniem części celów SRK, aczkolwiek nieco inne sformułowania utrudniają precyzyjne określenie relacji między nimi.

d. Kryterium odpowiedniości wskaźników

Podobnie jak w przypadku SRK, NSRO opatrzone wieloma wskaźnikami, na ogół kontekstowymi lub produktowymi (np. długość autostrad) zamiast wskaźnikami rezultatu interwencji NSRO. Podobnie jak w SRK, wskaźniki więcej mówią o rozproszeniu planowanych działań, niż zapowiadanej koncentracji na obszarach o szczególnym znaczeniu dla konkurencyjności Polski.

Ogólnie można powiedzieć, że NSRO było dokumentem być może niedoskonałym, ale nieporównanie jakościowo lepszym od SRK i swego poprzednika NPR. Tak wypowiedzieli się też eksperci:

„Gdybym miał postawić ogólną ocenę, to bym powiedział, że to nie jest zły dokument. Pod względem warsztatowym powiedziałbym, że jest lepszy niż ten poprzedni, czyli narodowy plan rozwoju dla okresu 2004 2006.”

Dokumentami strategicznymi wypracowanymi już podczas okresu programowania 2007-2013 są: Krajowa Strategia Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020, długookresowa strategia rozwoju kraju Polska 2030 oraz średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2020. Podkreślmy, że dokumenty powstałe w tym okresie zasadniczo nie mają wpływu na realizację interwencji publicznej okresu 2007-2013. Bez ich uwzględnienia jednak, choćby najogólniejszego, trudno byłoby opisać proces ewolucji funkcji strategicznej. Zmiany w tym względzie nie mają charakteru rewolucyjnego, lecz raczej ewolucyjny właśnie.

Przypomnijmy, że od 2009 roku, rdzeń systemu strategii stanowić miały Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju (kpkz), a dalej Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju i dziewięć strategii średniookresowych (krajowa strategia rozwoju regionalnego oraz strategię rozwoju transportu; innowacyjności i efektywności gospodarki; bezpieczeństwa narodowego RP; zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa; rozwoju zasobów ludzkich; rozwoju kapitału społecznego; bezpieczeństwo energetyczne i środowisko; sprawne państwo), przygotowywanych przez szereg właściwych ministerstw liniowych, wśród których od początku najwyższą aktywność i gotowość do przejścia pełnej odpowiedzialności za cały system wykazywało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zabiegające o upowszechnienie podejścia terytorialnego (horyzontalnego; asektorowego). Mimo to, do dnia dzisiejszego, z dużym na ogół opóźnieniem powstały tylko strategia długookresowa rozwoju kraju, strategia średniookresowa rozwoju kraju, kpkz oraz krajowa strategia rozwoju regionalnego. Pozostałe strategie średniookresowe są na różnych etapach tworzenia. Ogółem strategie te, mimo wszystko, mają niewielki lub wręcz żaden wpływ na realizację zadań 2007-2013, a obowiązujące formalnie dotąd wcześniejsze dokumenty strategiczne (SRK 2006, NSRO 2007), o tyle miały ograniczony wpływ na działanie operacyjne 2007-2013, że nie powstały przed programami operacyjnymi.

Po tym wstępie można przejść do analizy dokumentów.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (kpkz)

Obok Strategii Rozwoju Kraju kpkz uznawana jest za warunek konieczny prowadzenia polityki rozwoju (o znaczeniu planowania przestrzennego dla zarządzania rozwojem zob. Markowski i Żuber 2011). Zaktualizowana koncepcja opracowana w 2005 roku i zatwierdzona przez rząd nie została skierowana pod obrady Sejmu, nie stała się zatem obowiązującym dokumentem. Nowa wersja opracowywana była przez przeszło 5 lat i została przyjęta w grudniu 2011 roku, co de facto czyni kpkz dokumentem powstałym za późno, by mieć wpływ na interwencję publiczną (z udziałem polityk europejskich) 2007 – 2013. Dlatego omówienie będzie miało charakter skrócony.

Teoretycznie istotnym punktem odniesienia dla kpkz winna być Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020, powstała w 2011 roku podczas prezydencji węgierskiej (w Godollo). Nawet pobieżne porównanie celów Agendy i Koncepcji pokazuje, że mimo używania podobnych słów – kluczy, kpkz definiuje cele znacznie szerzej, wnikając także w zakres polityk rozwojowych. Czasem też formułuje cele w sposób niejasny – gdy mowa o przywróceniu ładu przestrzennego, to o jaki konkretnie ład chodzi? Wspólne jednak jest im przekonanie o potrzebie koordynacji polityk krajowych i europejskich w wymiarze terytorialnym. Kpkz wniosła też postulat podejścia zintegrowanego w rozwoju. W obu

przypadkach widoczne jest poszukiwanie wysokiej spójności z nowym paradygmatem rozwoju, aczkolwiek rozproszenie celów kpzk odbiega od zasady koncentracji.

Kwestię wewnętrzną spójności dokumentu należy zasadniczo ocenić pozytywnie – dobrze udokumentowana diagnoza pozostaje w związku z celami (o rezultatach w tym przypadku trudno na razie mówić). Zastanawia jednak celowość objęcia całego terytorium Polski obszarami interwencji (obszarami funkcjonalnymi, zob. kpzk, s. 180 – 208). Charakterystyczne – i celowe, jak wynika ze wstępu - jest unikanie podejmowania decyzji o lokalizacji konkretnych przedsięwzięć i pozostawienie ich decyzjom w dokumentach rozwoju społeczno – ekonomicznego. W efekcie tego (i nie tylko tego) nadal nie ma decyzji o np. ulokowaniu przedsięwzięcia tak strategicznego, jak elektrownia jądrowa. Podsumowując, kpzk wnosi nowe elementy do planowania zagospodarowania przestrzennego, ale jej egzaminem będzie dopiero okres planistyczny 2014 – 2020.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020 (KSRR)

Status tej strategii jest szczególny, bowiem oczekiwano, że w nowopowstającym systemie planowania będzie stanowiła punkt odniesienia dla innych 8 strategii i pełnić będzie rolę gwarancji ich horyzontalnego (asektorowego) charakteru. Strategia ta powstała jako pierwsza z nich (nawiasem mówiąc do dziś jedyna) w 2010 roku. Trzeba zauważyć, że wbrew zawartej w załączniku KSRR adnotacji wątpliwą była wówczas jej zgodność ze średniookresową strategią rozwoju kraju, ta bowiem powstała dopiero w 2012 roku, a opublikowana została wiosną 2013. Strategia ta wyróżniała się próbą zastosowania nowego paradygmatu rozwoju (w ujęciu OECD) do polityki regionalnej (ujęcie funkcjonalne, zarządzanie wielopoziomowej, konkurencyjność, rozprzestrzenianie efektu wzrostu, podejście wielosektorowe, zintegrowane instrumenty itd.; zob. s. 15). Diagnoza należy do najbardziej udanie skoncentrowanej na głównych regionalnych wyzwaniach rozwojowych. Wyróżnia się też wyraźnie określonymi zasadami polityki regionalnej, a zwłaszcza tym, że wiąże bezpośrednio wizję z celami strategicznymi. Podstawowe cechy uwzględniane w wizji to (w 2020 roku w polskich regionach):

- konkurencyjność,
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna,
- skuteczność, efektywność i partnerstwo w realizacji celów rozwojowych,
- bezpieczeństwo ekologiczne, wysoki poziom i skuteczność ochrony środowiska oraz zasobów przyrodniczych (s. 65).

Wizja niewątpliwie bardzo ambitna, może jednak aż nazbyt w kontekście nadchodzącej recesji i utrzymującej się dywergencji regionalnej. Cel strategiczny polityki regionalnej określono w zgodzie z podejściem raczej endogenicznym, niż sieciowym jako:

„Efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym” (s. 69).

Osiągnięciu tego celu służyć mają trzy cele:

- wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów,
- budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych,
- tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnej.

Podcele (w liczbie 12) i działania (16) składające się na powyższe trzy cele odbierają strategii walor koncentracji. I w tym obszarze widać szczególną odmienność od współczesnej polityki regionalnej – przeciwdziałającej rozpraszaniu działań i zaspokajaniu potrzeb wszystkich elementów terytoriów, równie metropolii, co innych miast i obszarów wiejskich. Także skala obszarów strategicznej interwencji sugeruje – przy dostępnych środkach finansowych – nadmierne rozproszenie terytorialne. Jest to zatem strategia kompromisu między mocno eksponowanym nowym paradygmatem, a presjami oddolnymi, gdzie każdemu coś się należy. Niewątpliwie jednak na poziomie założeń to najnowocześniejszy dokument strategiczny.

a. Kryterium spójności wewnętrznej

Jak już zaznaczono wcześniej, w KSRR zaznacza się pewna rozbieżność między nowoczesnymi założeniami i przyjętymi zasadami, a ograniczoną zdolnością do koncentracji na niewielu, ale najważniejszych priorytetach. Podwyższona jest też skłonność do promocji rozwoju opartego o zasoby wewnętrzne w czasach, gdy świat się globalizuje, a rozwojowi sprzyja udział w sieciach współpracy i wymiana międzynarodowa (i międzyregionalna).

b. Kryterium zgodności z innymi dokumentami strategicznymi

W zasadzie można oczekiwać, że zgodnie z planem, KSRR winna mieć pozytywny wpływ na silniejsze uwzględnienie wymiaru terytorialnego przez pozostałych osiem strategii. Ponieważ jednak ich nie ma, wątek ten musimy odłożyć na bok.

Jak już wspomniano, KSRR powstała na długo przed średniookresową strategią rozwoju kraju, która już choćby z powodu przyjętego horyzontu (do 2020 roku) i daty opublikowania nie miała (bo nie mogła mieć) żadnego wpływu na działania okresu 2007 – 2013), a – wobec zaawansowania prac nad dokumentami operacyjnymi i innymi strategicznymi 2014-2020 – wpływ na nie może się okazać niewielki. Presja oddolna eksponująca czynniki rozwoju ery

industrialnej jest nadal silna i pokrzepiona doświadczeniami okresu 2007-2013. Podobnie trudno analizować związki między KSRR a powstałą ostatecznie później Długookresową Strategią Rozwoju Kraju (Polska 2030), która biegłej formułuje wyzwania rozwojowe i pytania o wybory stojące przed Polską, niż określa rozwiązania i cele do realizacji. Przypadek KRSS, strategii, która powstała mimo braku oparcia w strategiach wyższego rzędu jest pouczający. Zresztą podobnie było podczas przygotowań okresu 2004 - 2006, gdy strategii najwyższego poziomu powstawały na ogół później, niż programy operacyjne. Skrajny przykład to Strategia Rozwoju Polski Wschodniej (powstała pro forma, gdy formalnie podległy jej program operacyjny był poważnie zaawansowany w realizacji).

c. Kryterium odpowiedniości wskaźników

Krótki nawet przegląd wskaźników monitoringu KSRR dowodzi, że – podobnie jak w innych dokumentach strategicznych krajowych i regionalnych (zresztą nie tylko w Polsce) – są one:

- zbyt liczne (rozproszone) – ponad 70 wskaźników,
- z reguły produktowe, nie dotyczą rezultatów,
- kontekstowe (mówią, co się zmieni, ale nie mówią, co się zmieni wskutek realizacji Strategii).

Zapoznawszy się zatem z wartościami docelowymi wskaźników w roku 2020 niewiele będziemy mogli powiedzieć o wpływie TEJ akurat strategii na rozwój regionów.

Długookresowa strategia rozwoju kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (DSRK)

Strategia powstająca przez wiele lat, przyjęta ostatecznie w 2013 roku i opublikowana początkowo jedynie na stronach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (i jako dzieło MAiC). Czas ponownie jest istotny, ponieważ w chwili opublikowania prace nad programami operacyjnymi okresu 2014-2020 były poważnie zaawansowane.

Cel główny DSRK to „poprawa jakości życia Polaków”, rozumianego raczej w kategoriach zadowolenia z różnych aspektów życia, niż tworzenia nowych, lepszych miejsc pracy i źródeł dochodu lub wzrost PKB, chociaż wspomnianych na stronach 43 i 48 .

Jego osiągnięciu służyć ma 8 kierunków działań wyznaczonych w trzech kluczowych obszarach:

- I. W obszarze konkurencyjności i innowacyjności gospodarki:
 - i. Innowacyjność gospodarki i kreatywność indywidualna
 - ii. Polska Cyfrowa

iii. Kapitał ludzki

iv. Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko

II. W obszarze równoważenia potencjału rozwojowego regionów Polski:

v. Rozwój regionalny

vi. Transport

III. W obszarze efektywności i sprawności państwa:

vii. Kapitał społeczny

viii. Sprawne państwo (s. 5)

Sama liczba kierunków (celów szczegółowych) skłania ku przypuszczeniu, że tak szeroko zakreślone cele strategiczne trudno będzie osiągnąć. Trudno mówić o koncentracji celów na najważniejszych zagadnieniach. Zresztą na s. 8 z góry zakłada się konieczność przyszłych zmian w strategii.

a. Kryterium spójności wewnętrznej - nowością jest w miejsce tradycyjnych diagnoz, prezentacja wyzwań stojących przed polską polityką rozwoju. Z tym jednak, że ilość ciekawych, ale typowych informacji diagnostycznych jest ogromna, a rozbudowane wątki analityczno-diagnostyczne zajmują wiele miejsca nawet w rozdziale poświęconym prezentacji celów. Innowacją jest też przedstawiona wizja państwa, zamiast wizji kraju w 2030 roku. Poziom spójności dokumentu obniża jego brak przełożenia celów (kierunków) na konkretne, zdefiniowane działania. W miejsce tego znaczna część poszczególnych obszarów, celów, kierunków jest rozwijana w kategoriach normatywnych (należy, musi, powinno się), ale bez opatrzenia bliższymi informacjami (np. „(...) konieczne jest jeszcze silniejsze podkreślenie działań na rzecz wzrostu dzietności.”, s. 96). Strategia, by być spójna wewnętrznie winna więcej uwagi poświęcać temu, co zostanie zrobione w obszarach wynikających z diagnozy.

b. Kryterium spójności z innymi dokumentami - głównym punktem odniesienia może być tylko Europa 2020 (nie licząc kpzk 2030, jednak to inny rodzaj dokumentu strategicznego). Pod tym względem można by mówić o daleko idącej spójności, gdyby nie to, że Europa 2020 ma mniej wymiernych celów.

c. Kryterium odpowiedniości wskaźników o tyle trudna do oceny, że ich wartości nie do końca wynikają z diagnozy. W niektórych przypadkach wydają się jednak – w relacji do celów – dość konserwatywne (np. wzrostu udziału wydatków rozwojowych do 17,6% od 2020 roku), w innych zaś zdające się odbiegać od stanowisk wielu ekspertów (np. wykorzystanie wejścia do strefy euro do zwiększenia stabilności makroekonomicznej

czy zmniejszenie długu publicznego i deficytu, co w sytuacji recesji lub zagrożenia nią bywa krytykowane). Niestety większość rozlicznych tzw. kierunków interwencji (wypełniających kierunki działania) sformułowana jest ogólnikowymi zaleceniami zmian, bez twardych wskaźników docelowych. A mimo to zestaw wskaźników monitoringu postępu realizacji DSRK zajmuje 8 stron. Wskaźniki te są różnej wartości, ponieważ obok wskaźników rezultatu występują też wskaźniki produktu (niektóre są dyskusyjne, jak np. długość autostrad i dróg ekspresowych jako wskaźnik równoważenia potencjału rozwojowego regionów). Ponownie zauważmy, że wielość wskaźników nie jest dowodem koncentracji na kluczowych celach interwencji. Generalnie można uznać, że wielość wskaźników jest powiązana i – nie licząc występujących wskaźników produktu – adekwatna do szeroko zakrojonych celów, kierunków działań. Z całą pewnością, mimo wysokiej jakości części analityczno-diagnostycznej, zapewnienie spójności DSRK z nowymi programami operacyjnymi byłoby łatwe za względu na rozproszenie celów i kierunków DSRK, co ułatwi formalne uzasadnienie zgodności. Z drugiej jednak strony, późne opublikowanie DSRK (w sytuacji zaawansowanych prac nad programami operacyjnymi) okaże się niewątpliwie pewną przeszkodą.

Średniookresowa strategia rozwoju kraju Polska 2020

Interesująca strategia, nie tylko dlatego, że przyjęta we wrześniu 2012 roku, ale udostępniona publicznie dopiero w kwietniu 2013 (z datą wrzesień 2012). Formalnie winna być ona przełożeniem DSRK 2030 na okres 2012-2020, ale z dat wynika, że powstała wcześniej, niż DSRK. Powstała także w innym ośrodku, bo w MRR, co daje się zauważyć także w terminologii i strukturze dokumentu.

Cel główny ŚSRK to Wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia społeczeństwa (s. 27). Biorąc pod uwagę, że ŚSRK 2020 jest wykonaniem fragmentu DSRK 2030, inny rozkład akcentów i nacisk na wykorzystanie potencjałów (cokolwiek to znaczy) na rozwój kraju i jakość życia nie powinien być aż tak znaczący. ŚSRK prezentuje inne niż DSRK podejście do celu głównego, które nie zostało opatrzone komentarzem odnoszącym się do DSRK jako strategii, bądź co bądź, nadrzędnej. Główne obszary strategicznej interwencji to: 1. Sprawne państwo; 2. Konkurencyjna gospodarka; 3. Spójność społeczna i terytorialna. Łącznie wykonaniu zadań w tych 3 obszarach służyć ma 13 celów szczegółowych oraz kilkadziesiąt podporządkowanych im priorytetów. Już ta liczba celów (włączając w to priorytety) budzi wątpliwość co do wykonalności.

Koncentracja na celach strategicznych: niestety, tradycyjnie, wielość celów nie pozwala na określenie tego dokumentu jako skoncentrowanego na niewielu najważniejszych problemach.

a. Kryterium spójności wewnętrznej jest stosunkowo najsilniejszą stroną ŚSRK, aczkolwiek przedstawione w aneksie dane, mimo że istotne i aktualne, nie zawsze wykazują związek z celami strategii.

b. Kryterium spójności z innymi dokumentami: głównym punktem odniesienia jest DSRK, od której ŚSRK różni się jednak innym rozłożeniem akcentów (choćby tym, że wymienia jako pierwszy obszar interwencji sprawność państwa. Oczywiście nie ma to większego znaczenia, bowiem jakość administracji powinna być warunkiem powierzenia jej realizacji funkcji rozwojowych, nie zaś powodem do dofinansowania na koszt podatnika polskiego i europejskiego). Trudno natomiast zgodzić się z bezkompromisową tezą, że ŚSRK jest bazą dla 9 strategii zintegrowanych (s. 10). Niestety, nie jest, ponieważ funkcję taką w większym stopniu pełni KPZK oraz opublikowana 3 lata wcześniej i szeroko promowana Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego, dostępna dla autorów pozostałych 8 strategii, DSRK, ŚSRK i strategii regionalnych jako punkt odniesienia. Niestety, ŚSRK ukazała się zbyt późno, by mieć znaczący wpływ na pozostałe. Szkoda.

c. Kryterium odpowiedniości wskaźników. Ocena wskaźników nie jest prosta. Z jednej strony rozproszenie celów wymusiło odpowiednie rozproszenie wskaźników, wśród których wiele jest kontekstowych, nie pozwalających na pomiar wpływu netto zrealizowanej strategii na rozwój kraju, który jest przecież skumulowanym skutkiem wielu zjawisk i procesów, nie tylko interwencji publicznej. Z drugiej jednak wskaźniki te w wielu przypadkach odnoszą się do strategii Europa 2020, która w zasadzie – z wyłączeniem kwestii walki z rzekomym globalnym ociepleniem – odwołuje się do nowego paradygmatu rozwoju.

Zasadniczo podjęto od kilku lat złożony i bardzo potrzebny proces tworzenia systemu dokumentów strategicznych rozwoju kraju. To bardzo poważny atut. Niestety, procesowi temu nie udało się zakończyć na tyle wcześnie, by strategię te stały się podstawą np. dla strategii regionalnych, co być może uczyniłoby całość realizacji polityki rozwoju kraju procesem bardziej spójnym. Trzeba jednak zauważyć, że niektóre województwa wykazały się niemałą aktywnością własną, docenianą na poziomie regionalnym i centralnym. Mowa np. o formach stosowanych konsultacji społecznych czy rozwoju koncepcji forów terytorialnych w województwie małopolskim, czy o systemie strategii wykonawczych przygotowanych w województwie pomorskim. Ciekawym kierunkiem strategicznym było wypracowanie strategii o charakterze makroregionalnym tj. Strategii Polski Zachodniej czy Strategii Polski Południowej. To jedynie przykłady, które świadczą jednak, że szczebel centralny nie ma już

monopolu na rozwój myśli strategicznej. To dobrze. Niedobrze jednak, że nadal nie udało się stworzyć całościowego, domkniętego systemu instytucjonalnego.

II. Ocena dokumentów programowych

Ocena dokumentów programowych sformułowana na podstawie naszego badania ma charakter ogólny. Jej podstawą jest analiza trafności programów operacyjnych. Tam gdzie będzie to możliwe wyszczególnione zostaną typy programów w podziale na programy regionalne i sektorowe. W dalszej części rozdziału ocena dokumentów programowych uzupełniona zostanie o analizę trzech kluczowych dla ich powstawania procesów, tj.: diagnozowania, negocjacji i koordynacji.

Ocena jakości programów operacyjnych

W przeciwieństwie do oceny niezbyt spójnej wizji strategicznej prezentowanej w zbiorze dokumentów strategicznych na lata 2007-2013, **ocena dokumentów programowych, będących efektem procesu planowania jest pozytywna**. Potwierdzają to wyniki naszego badania, w którym respondenci najczęściej przyznawali programom operacyjnym ocenę dobrą lub wręcz bardzo dobrą, przy czym nieco lepsze oceny wystawiano programom regionalnym niż sektorowym programom operacyjnym. Ponieważ oceny tej dokonywali z reguły twórcy programów lub osoby zaangażowane w proces ich powstawania, podstawą ogólnej dobrej oceny programów operacyjnych będzie opinia niezależnego eksperta:

„Programy operacyjne, które racjonalizują Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia były chyba właściwym rozpisaniem tego programu. (...) zawsze można sobie wyobrazić inny scenariusz, inną strukturę wykonawczą, ale ta zaprojektowana nie przeszkadzała w osiągnięciu sukcesu”

Pozytywną ocenę dokumentów operacyjnych kształtuje dobra ocena trafności do potrzeb deklarowanych szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym. Wynika ona przede wszystkim z faktu, że chociaż dokumenty te funkcjonują w ramach wieloszczeblowego modelu zarządzania polityką spójności i wpisują się w uwarunkowania strategiczne przyjęte na poziomie ponadnarodowym, oczekiwania Komisji Europejskiej w perspektywie 2007-2013 nie stanowiły istotnej bariery dla realizacji potrzeb regionalnych i lokalnych, co potwierdza także relatywnie łagodny przebieg procesu negocjacji opisany w dalszej części rozdziału. W tym okresie podejście do programowania polityki spójności charakteryzowało ogólne przeświadczenie, że potrzeby rozwojowe kraju i regionów są na tyle duże, że konkretny sposób ukierunkowania środków na obecnym etapie rozwoju gospodarczego nie ma istotnego strategicznego znaczenia. Potwierdza to następująca wypowiedź przedstawiciela kadry zajmującej się planowaniem na szczeblu centralnym:

„zapóźnienia technologiczne akurat w Polsce są tak wielkie, że po prostu jakichkolwiek byś pieniędzy na to nie przeznaczył, to i tak zostaną pochłonięte. Potrzeby są ogromne.”

Z perspektywy czasu większość respondentów uznała, że dokumenty na poziomie wspólnotowym umożliwiały w tej perspektywie raczej swobodne wykorzystanie środków, szczególnie w uznawanym za priorytetowy obszarze luki infrastrukturalnej, na który wg szacunków przeznaczono w sumie od 30% (infrastruktura transportu) do 46% środków (z uwzględnieniem innych rodzajów infrastruktury technicznej). Warto zauważyć, że wykorzystywanie środków do celów likwidacji luki infrastrukturalnej jest utrzymującym się trendem i charakteryzowało także poprzednią perspektywę finansową w latach 2004-2006. Podkreślenia wymaga fakt, że inwestycje infrastrukturalne mogą być traktowane z jednej strony jako istotny czynnik rozwoju, wychodzący naprzeciw potrzebom podstawowym, a z drugiej- jak wskazuje jeden z ekspertów- jako cel przynoszący mierzalne, widoczne efekty, więc łatwy do zaakceptowania w wymiarze politycznym i społecznym. Porównując ten sposób myślenia strategicznego do przykładów zaobserwowanych w innych krajach na względnie podobnym etapie rozwoju gospodarczego można zauważyć istotne podobieństwa konceptualne. Jak wynika z badań ewaluacyjnych infrastruktura była dominującym kierunkiem wydatkowania środków także w Czechach, Słowacji i na Węgrzech. Jednak na tle tych krajów Polska przeznaczyła względnie mniej środków na poprawę infrastruktury społecznej oraz sfery B+R, co sugeruje ukierunkowanie funduszy strukturalnych przede wszystkim na wyrównywanie zapóźnień i zaspokojenie potrzeb podstawowych (raczej w wymiarze gospodarczym niż społecznym), niż na budowę gospodarki opartej na wiedzy (IBS 2011). Efekty tego podejścia są w tej chwili trudne w interpretacji. Z jednej strony uniknęliśmy bezpośrednich konsekwencji kryzysu gospodarczego, a z drugiej niepokojące jest relatywnie wolne tempo wzrostu wydajności pracy (jako podstawy trwałego źródła wzrostu gospodarczego) w porównaniu do innych krajów UE.

Ocena trafności programów niekiedy niższa od średniej wynikała głównie **z problemów związanych z przełożeniem ich celów na wymiar praktycznej realizacji**. Problemy te ujawniły się głównie w ocenie programów o charakterze sektorowym. Respondenci wskazywali na trudności prowadzące do „skutecznego wypaczania” celów określonych w diagnozach na etapie ich realizacji. Głównymi problemami w tym obszarze były:

- **trudności w adaptacji i interpretacji pojęć**, czego szczególnym przykładem jest kluczowe dla realizacji wielu działań pojęcie „innowacyjności”;
- **małe przystosowanie do globalnych trendów rynkowych**, jako przykład trudności wskazywano odbiegające od zasady konkurencji idee finansowania usług, które w sektorze rynkowym funkcjonują na zasadach komercyjnych, a ich wsparcie

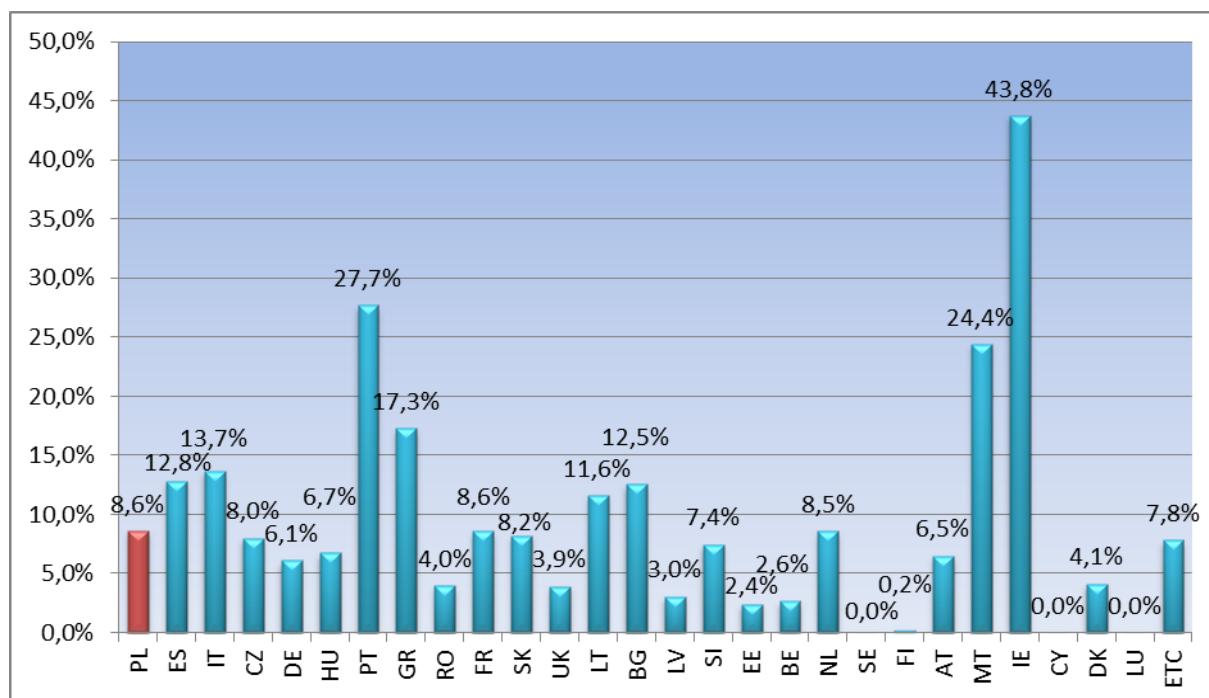
środkami publicznymi uznano za przejaw anachronizmu, np.: e-usługi, budowa ogólnopolskiego systemu rezerwacji turystycznej,⁸⁰

- **rosnąca „profesjonalizacja” pozyskiwania środków**, prowadząca w sektorze prywatnym do wyspecjalizowania się firm w realizacji określonego typu projektów np. usług szkoleniowych, lub firm consultingowych świadczących usługi doradcze podmiotom aplikującym o środki w myśl zasady „wystarczy dobrze napisać projekt”. Profesjonalizacja obserwowana była także w sektorze publicznym: samorzady pozyskiwały dotacje na projekty często nieplanowane i niezbyt pilnie potrzebne, dostosowując kierunki aplikacji do bieżącej dostępności środków (Swianiewicz et al., 2013). Kwestią wartą rozważenia na równi ze wspomnianymi problemami, która może pojawić się w kolejnej perspektywie finansowej i wynika ze skali dotychczas zainwestowanych środków, jest **nasycenie rynku pewnymi rodzajami obiektów lub usług**. Tu jako przykład zidentyfikowany w toku badań ewaluacyjnych można podać parki naukowo-technologiczne, przykład o tyle ciekawy, iż stanowią niemal „żelazny repertuar” instrumentów rozwoju regionalnego.

Elementem istotnym w ocenie trafności programów operacyjnych są ich ewentualne zmiany, w tym realokacje środków (dobry wskaźnik trafności zaplanowanych działań, choć nie uwzględniający zmian wynikających z dostosowań do zmian w otoczeniu). Pod tym względem skala zmian w strukturze budżetu 2007-2013 w Polsce należy na razie do względnie niskich (8,6%), czyli podobnie jak w Czechach (8,0%) czy na Węgrzech (6,7%), a niżej, niż średnio w UE (10,3%)- zob. Ryc. 27. Porównanie z krajami wysokorozwiniętymi ma ograniczoną wartość (mają one, jak np. Szwecja, zmiany zerowe). Podobnie jak z krajami dotkniętymi skutkami kryzysu (Grecja 17,3%, Portugalia 27,7%, Irlandia 43,8%). Ponieważ Polska na razie nie przeżywała kryzysu, możemy tylko hipotetycznie założyć, że potrzeba zmian wynikała u nas głównie z nie dość trafnego zaplanowania struktury budżetu polityki spójności (relacji popytu i podaży). Poparcia dla tej opinii dostarcza analiza dokonana przez MRR w 2010 roku, gdzie zidentyfikowano najslabiej zaawansowane realizacyjnie priorytety i działania. I tak, w obszarze infrastruktury, za zagrożone uznano transport kolejowy, energetykę, gospodarkę odpadami oraz zapobieganie katastrofom naturalnym. W obszarze innowacyjności głównie rozwój B+R, współpracę sieciową (klastry) i społeczeństwo informacyjne.

⁸⁰ por. np. Ocena stanu realizacji POIG..., 2011

Rycina 27 Realokacje tematyczne w państwach członkowskich w latach 2007-2012 (jako % alokacji)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Cohesion policy: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013, stan na 31/12/2012

Z kolei w obszarze kapitału ludzkiego zidentyfikowano zagrożenia działań dotyczących dobrego rządzenia, służb zatrudnienia, kształcenia ustawicznego i inicjatyw lokalnych. Dodatkowo zaproponowano uzupełnienie działań finansowanych w ramach polityki spójności o wsparcie technologii wychwytywania dwutlenku węgla⁸¹. Mimo że, w opinii autorów analizy, niewykorzystywaniu środków w tych działaniach w różnym zakresie udział miały skomplikowane wymagania przygotowawcze oraz niskie zainteresowanie beneficjentów, nie ma wątpliwości, że oba te czynniki były świadectwem pewnej niedoskonałości planowania. Niemniej, ogólna **skala zmian dokonanych w programach operacyjnych zarówno na szczeblu krajowym jak i regionalnym nie jest duża**. Jak wykazują wyniki badania terenowego zmiany dokonywane w programach operacyjnych miały najczęściej charakter techniczny. Oprócz oceny postępów wdrażania programów we wskazanych obszarach priorytetowych powodami ich wprowadzania były głównie: korekty wskaźników, korekty wynikające z dostosowań prawnych, a w przypadku programów regionalnych wykorzystanie dodatkowych alokacji w ramach Krajowej Rezerwy Wykonania. W tym obszarze uwidacznia się więc **sprzężenie pomiędzy funkcją strategiczną a funkcją wdrożeniową, wpływające na ostateczną redystrybucję środków, jednak w analizowanym okresie nie okazało się ono znaczące**. Oceny tego faktu nie są jednolite.

⁸¹ Por. MRR, 2010. *Ukierunkowanie...*, s. 19-26.

Część respondentów uznała to za przejaw dobrego przygotowania programów i ich konsekwentnej realizacji, jednak w opinii niektórych ekspertów brak istotnych zmian może świadczyć o mankamentach podejścia strategicznego do realizacji założonych przedsięwzięć. W świetle takiej opinii zarządzanie strategiczne powinno prowadzić do monitorowania problemów i wyzwań, polegającego na ciągłej aktualizacji realizowanej strategii, która jest „narzędziem dynamicznym”. Niewątpliwie jednak podejście do korekt programów operacyjnych w Polsce nie odbiegało w tej perspektywie znacząco od podejścia stosowanego powszechnie w Europie. Może to wynikać z faktu, że średniookresowa perspektywa planistyczna nie jest polem do wprowadzania istotnych zmian strategicznych. Z drugiej strony takie podejście do realizacji programów operacyjnych może ulec istotnej zmianie w kolejnej perspektywie, z uwagi na wagę monitorowanych wskaźników i sankcje związane z ich niewykonaniem.

Przyjęty sposób podejścia do formułowania celów programów operacyjnych, choć zasadniczo sprawdzil się w obecnej perspektywie finansowej na lata 2007-2013 jest jednak przedmiotem konstruktywnej krytyki. Za mankament tak swobodnego podejścia do realizacji zadań prorozwojowych uważa się przede wszystkim rozproszenie celów, określane przez respondentów „myśleniem życzeniowym”, ukierunkowanym na realizację projektów przez jak największą liczbę adresatów, niezależnie od faktycznego rozmieszczenia obszarów problemowych w przestrzeni kraju. Za najważniejsze czynniki takiego podejścia w perspektywie 2007-2013 uważają oni: niechęć do podejmowania politycznej odpowiedzialności za podejmowanie trudnych rozstrzygnięć oraz rozpraszenie środków wywołane presją szybkiego wydatkowania- w istocie brak koncentracji środków był jednym z czynników sprawnej absorpcji. Wskazuje się przy tym na negatywne konsekwencje takiego podejścia, wyrażające się w wysokich kosztach transakcyjnych i braku odpowiedniej „masy krytycznej”, niezbędnej do wywołania oczekiwanych zmian w różnych sferach (Hausner et al. 2011).

W związku z tym ocena przyszłych kierunków wydatkowania środków, wymagająca w kolejnej perspektywie podjęcia strategicznych decyzji o kierunkach inwestycyjnych i ograniczająca swobodę ich wydatkowania uzgodnioną z potrzebami lokalnymi nie jest przyjmowana jednoznacznie pozytywnie:

„[Cele] są coraz mniej zbieżne z prawdziwymi interesami Polski, między innymi ochrona klimatu, 5-10% ring-fencingu, badania i rozwój, na siłę, ze 20% wydatków - to są moim zdaniem coraz mniej zbieżne cele z faktycznym polskim interesem, cele [umożliwiającej] mniejsze pole manewru”

Podsumowując, **dobra ocena trafności programów operacyjnych może wydawać się nieco ambiwalentna.** Czynniki, które na niej ważą - a więc w gruncie rzeczy swobodne kierowanie środków do różnych rodzajów podmiotów oraz realizacja projektów

w „spektakularnym” obszarze infrastruktury, mogą być postrzegane z perspektywy czasu także jako istotna wada. Jak zauważa ekspert:

„sensem programowania jest sztuka dokonywania wyborów, selekcja, koncentracja, przygotowywanie mechanizmów umożliwiających dokonywanie racjonalnych wyborów na etapie wdrażania. Tymczasem nie jesteśmy w stanie uwolnić się od „wszystkoizmu”, wpisywania do dokumentów programowych – na wszelki wypadek – wszystkich spraw ogólnie słusznych. W rezultacie dokonywane wybory w niewielkim stopniu są determinowane przez wcześniejsze programowanie i rozstrzygnięcia strategiczne”.

Warto jednak zauważyć, że programy operacyjne obowiązujące w perspektywie 2007-2013 są generalnie uznawane za lepsze w porównaniu z dokumentami obowiązującymi w poprzednim okresie programowania, choć w ocenie respondentów ich postęp jakościowy jest umiarkowany. **Respondenci podkreślają, że programy operacyjne tej perspektywy są lepsze tj. bardziej elastyczne i pozwalające na realizację ambitnych projektów, ale jednocześnie słabo skoncentrowane tj. uwzględniające dużą liczbę przewidzianych do realizacji działań i typów projektów oraz kwalifikujących się do wsparcia beneficjentów, co łącznie powoduje rozproszenie pomocy, zamiast jej koncentrację.**

Ocena kluczowych procesów funkcji strategicznej

Ocenię podlegają trzy procesy funkcji strategicznej: proces diagnozowania, proces negocjacji i proces strategicznej koordynacji. W każdym z tych obszarów staramy się wskazać sukcesy i porażki zidentyfikowane w toku badania.

PROCES DIAGNOZOWANIA I PLANOWANIA

Analiza tego procesu uwzględnia następujące kwestie: ogólną ocenę użyteczności diagnoz sformułowaną przez ekspertów oraz identyfikację istotnych czynników, które wspólnie z diagnozami mogły odegrać rolę w procesie trafnego ukierunkowania planowanych działań. Do tych czynników, które interpretujemy jako istotne źródła wiedzy zaliczamy: konsultacje społeczne, ewaluacje oraz doświadczenie kadr systemu, zaangażowanych w proces programowania.

Głównym zastrzeżeniem dotyczącym jakości diagnoz wykorzystywanych w procesie programowania perspektywy 2007-2013 jest **konwencjonalna, rutynowa metodologia ich opracowywania**. Jak wskazują eksperci prowadziła ona do rozproszenia celów i ich słabego powiązania z możliwościami realizacji. W efekcie ocena jakości i użyteczności diagnoz, nie jest wysoka. Diagnozy oceniono jako zbyt szczegółowe powodujące istotne trudności w transpozycji płynących z nich wniosków do analiz SWOT, które w efekcie uwzględniały od kilkunastu do kilkudziesięciu słabych i mocnych stron. **Diagnozy nie pokazywały hierarchizacji potrzeb i wyzwań, na które odpowiedź ma stanowić interwencja**

publiczna. W rezultacie nie pozwalały więc na określenie jasnej wizji i dokonanie wyboru priorytetowych problemów, a niekiedy prowadziły wręcz do podejmowania "pobocznych" wątków. W ten sposób diagnozy bardziej usprawiedliwiały więc rozpraszanie środków, niż skłaniały do strategicznego wyboru działań. Dobrym odzwierciedleniem tego stanu rzeczy jest następująca ocena eksperta:

„w zakresie programowania, a także planowania strategicznego, opanowaliśmy technologię, ale wciąż wymyka nam się sens. Zgodnie z najlepszą technologią jesteśmy w stanie tworzyć kompetentne dokumenty, które często okazują się nieużyteczne”

Istotnym, w opinii respondentów, mankamentem etapu diagnozowania w perspektywie 2007-2013 była **słaba dostępność wskaźników, co stanowiło poważne utrudnienie dla właściwego formułowania celów.** Dodatkową kwestią, która pojawiła się w związku z opracowywaniem dokumentów operacyjnych na etapie diagnostycznym był rozdział kompetencji w zakresie powiązanych w gruncie rzeczy procesów: formułowania strategii, określania adekwatnych wskaźników oraz dopasowywania na ich podstawie kryteriów wyboru projektów.

Obecnie, co należy podkreślić **trwa szereg prac nad udoskonaleniem systemu wskaźników,** zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym. Świadczą o tym podpisane w dn. 18.12.2012 r. porozumienie o współpracy MRR z Głównym Urzędem Statystycznym obejmujące m.in.: przygotowanie i wdrożenie systemu monitorowania procesów rozwojowych i celów strategicznych polityki rozwoju z uwzględnieniem wymiaru terytorialnego (w tym bazy wskaźnikowej), a także inicjatywy prowadzone realizowane na szczeblu regionalnym:

„[realizujemy-przyp.] projekt systemowy, (...) który pozwoli nam poprzez instrumenty informatyczne generować wskaźniki, łączyć je ze sobą, wskazywać na mapach, diagnozować z perspektywy kilku następnych. Monitorować sytuację na bieżąco w zasadzie prognozować, i łączyć, to jest też bardzo dobre narzędzie, bo możemy wpisując algorytm wiele wskaźników dzielić, dodawać, mnożyć przez siebie i to powoduje, że na mapie będziemy mogli obszarowo, aż do poziomu gmin diagnozować pewne problemy”

Nie jest jednoznaczną oceną przydatności konsultacji społecznych w procesie diagnozowania potrzeb. Choć z reguły rola konsultacji społecznych oceniana jest przez decydentów pozytywnie, trudno ustalić ich faktyczną użyteczność w procesie identyfikacji deficytów rozwoju. Wynika to z faktu, że kultura partycypacji społecznej w procesie zarządzania rozwojem dopiero kształtuje się i jej właściwe uformowanie ma dopiero nastąpić. Pewne deficyty występują nadal zarówno po stronie konsultujących, jak i uczestników konsultacji. Jest to więc pewien proces budowania potencjału społeczeństwa obywatelskiego do potrzeb partycypacyjnego modelu zarządzania rozwojem. W opinii osób decydujących o kierunkach przyznawania środków konsultacje społeczne miały z reguły wymiar edukacyjny, polegały na prowadzeniu dialogu społecznego, który miał uzmysłwić partnerom strategiczne

uwarunkowania procesu programowania, tj. *de facto* wyjaśnić przyczyny ograniczeń w dostępie do środków. W konsultacjach przeszkadzała jednak sfera lobbystyczna i polityczna procesu, np. próby forsowania interesów przez samorzady lokalne. Występowały także opinie o braku istotnego merytorycznego wkładu. Jednocześnie instytucje wskazywały na proces „uczenia się” prowadzenia takiej formy dialogu i w tym obszarze zauważyły widoczny postęp, przekładający się na obecnie lepszą współpracę z partnerami społecznymi. Inną opinię na temat tego procesu wyrażają partnerzy społeczno –gospodarczy, oceniający proces konsultacji społecznych jako działania fasadowe: źle przygotowane i niezbyt transparentne, tłumiące inicjatywy obywatelskie (por. rozdz. 2.4 Zasady horyzontalne). Innym ciekawym elementem, który warto uwzględnić w tym miejscu jest kwestia zapisów uszczegółowień programów. Jak podkreśla jeden z ekspertów o **faktycznej realizacji celów programów operacyjnych decydowały rozpisane w Uszczegółowieniach typy przedsięwzięć i beneficjentów, z tym jednak zastrzeżeniem że nie podlegały one publicznej debacie, ani nie były przedmiotem ewaluacji.** W tej perspektywie były to zresztą dokumenty o charakterze krajowym, nie wymagane przez KE (co przy wymienionych słabościach rodzi pytanie o zasadność kontynuacji tych dokumentów w systemie).

Nie jest jednoznaczna ocena wykorzystania ewaluacji ex-ante w procesie programowania. Głównym zastrzeżeniem do procesu ewaluacji ex-ante jest fakt, że choć służyły bezpośrednio ocenie przygotowanych programów, nie prowadziły do istotnej rewizji celów programów. W ocenie eksperta:

„analiza ex-ante spowodowała raczej uporządkowanie programu, wpłynęła na poprawę jego jakości, nie wywarła natomiast wpływu na jakieś fundamentalne przeformułowania”

Na poziomie regionalnym nie prowadzono odrębnych analiz ex-ante, ograniczając się do badania wszystkich programów regionalnych podjętego przez MRR.

Pozytywnym trendem w obszarze wykorzystania badań ewaluacyjnych jest rosnące zainteresowanie dla wniosków z ewaluacji śródkresowych w związku z przeglądem okresowym programów, jak i programowaniem nowej perspektywy. Świadczą o tym raczej wysokie oceny przydatności ewaluacji w ocenie kadry zajmującej się procesem programowania w porównaniu z kadrą wdrażającą programy. Obie grupy zgłaszają istotne zastrzeżenia co do jakości badań ewaluacyjnych i ich zbyt dużej liczby, utrudniającej analizę zgromadzonego materiału badawczego. Jednym z istotnych problemów, obniżających użyteczność ewaluacji dla celów analitycznych w planowaniu regionalnym jest aspekt metodologiczny, polegający na „braku zastosowania metod i technik właściwych analizom przestrzennym”. Stopień wykorzystania ewaluacji na rzecz strategicznej refleksji nie jest jednak potwierdzony przez ekspertów z Krajowej Jednostki Oceny. Zauważają oni, że choć badania ewaluacyjne dostarczają istotnych informacji o obserwowanych deficytach rozwoju

społeczno-gospodarczego, to źródło wiedzy nie jest dostatecznie wykorzystywane w procesie programowania.

Ze względu na charakter i przebieg procesu programowania, opartego głównie na działaniach urzędników kształtujących operacyjną wizję strategii rozwoju, bardzo **istotnym czynnikiem wzmacniającym pozytywne efekty prac programowych jest rosnące doświadczenie kadr systemu**. Świadczą o tym następujące wypowiedzi ekspertów:

„mieliśmy wszyscy na samym początku wrażenie, że tego rodzaju dokumenty powstawały w oparciu o pewnego rodzaju doświadczenie”

Za pozytywne uważa się widoczne przekształcenia w zakresie kultury strategicznej systemu polityki spójności, świadczące o rosnącym zrozumieniu dla znaczenia efektów a nie jedynie sprawnego wydatkowania środków. **Rozwój związany z jakością kadr systemu był w obecnej perspektywie bardzo dynamiczny, szczególnie na poziomie regionalnym**. O ile jednak na poziomie regionalnym osoby zaangażowane w prace programowe legitymowały się często długim stażem pracy i wcześniejszym zaangażowaniem merytorycznym w procesy formułowania strategii rozwoju, negocjacji kontraktów wojewódzkich oraz współpracy przy realizacji Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, o tyle **na poziomie krajowym bezpośredni transfer doświadczeń pomiędzy perspektywami okazał się utrudniony przez reorganizację komórek organizacyjnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego**. W jej rezultacie na potrzeby programowania perspektywy 2007-2013 stworzono nowy departament, składający się z osób o względnie krótkiej pamięci instytucjonalnej (choć ocena ich pracy jest raczej pozytywna). Sytuacja ta jest odwrotna, niż w poprzedniej perspektywie, gdzie ciągłość instytucjonalna w wymiarze kadrowym była na poziomie centralnym większa⁸². Niemniej, kadry funkcjonujące w ramach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego posiadały doświadczenie, które w początkowym okresie realizacji perspektywy niewątpliwie znacznie przewyższało doświadczenie kadr na poziomie regionalnym. Dodatkowo, transfer kadr, choć na początku realizacji mógł powodować potencjalne problemy organizacyjne, z czasem mógł stać się czynnikiem uformowania zespołów posiadających duży poziom wiedzy ogólnej o całościowym aspekcie funkcjonowania systemu polityki spójności.

PROCES NEGOCJACJI I RENEGOCJACJI DOKUMENTÓW PROGRAMOWYCH Z KOMISJĄ EUROPEJSKĄ

Proces negocjacji i renegocjacji dokumentów programowych z Komisją Europejską został oceniony przez uczestników procesu programowania jako proces neutralny o raczej formalnym charakterze i przebiegu. Nie był to więc element generujący większe problemy,

⁸² por. *Ocena systemu realizacji...*, 2010

prowadził do naturalnej konfrontacji oczekiwań formułowanych przez obie strony strategicznego dialogu. W tej perspektywie polskie regiony uczestniczyły w procesie negocjacji po raz pierwszy, doceniając wsparcie i koordynację procesu ze strony MRR, pozwalające na zachowanie w pewnych przypadkach jednolitego stanowiska negocyjacyjnego w skali 16 województw. Stanowisko Komisji Europejskiej podczas negocjacji nie było sztywne, czego efektem była realizacja niektórych zadań (np. inwestycji w infrastrukturę społeczną) w większym wymiarze niż pozwalały na to formalne limity ustalone w wytycznych. Za znacznie bardziej istotne dla procesu programowania uznano zaangażowanie strony rządowej w proces formułowania założeń strategicznych kształtujących realizację perspektywy 2007-2013 i wkład w przygotowanie dokumentów strategicznych oraz aktów prawnych na poziomie unijnym. Ta aktywność, poprzedzająca fazę negocjacji umożliwiła realizację programów operacyjnych w finalnym kształcie. Jedynym zastrzeżeniem formułowanym przez uczestników badania do procesu przygotowawczego było późne zatwierdzenie regulacji o funduszach strukturalnych na poziomie unijnym, które obok niedostosowania krajowych przepisów w zakresie m.in. pomocy publicznej i ochrony środowiska, oceniono jako najważniejszy czynnik opóźnień w początku realizacji perspektywy. W rezultacie pierwsze konkursy uruchomiono dopiero w 2008 roku. Obserwacja bieżącej sytuacji prowadzi do wniosku, że również w nowym okresie programowania może dojść do istotnych opóźnień w uruchomieniu środków. Podobnie jak w perspektywie 2007-2013 regulacje unijne nie są ostatecznie zatwierdzone, tak jak nie są znane ostateczne rozwiązania na poziomie krajowym- wspomniany problem w zakresie przyjęcia strategii sektorowych i szczegółowych rozwiązań na poziomie regionalnym tj. kontraktu terytorialnego. W zakresie zgodności przepisów prawa krajowego- mimo istotnego nakładu pracy w obszarze ich implementacyjnego dostosowania do realizacji polityki spójności, trudno ocenić, czy przyjęte rozwiązania będą miały charakter trwały. Jest to konsekwencją możliwych zmian w podejściu Komisji Europejskiej do regulacji niektórych obszarów.

PROCES KOORDYNACJI

Najważniejszym **czynnikiem osłabiającym realizację funkcji strategicznej systemu realizacji polityki spójności w perspektywie 2007-2013 był nieefektywny proces koordynacji, ujawniający się głównie w wymiarze horyzontalnym** tj. międzysektorowym jej realizacji. Niska efektywność tego procesu jest pochodną braku jasno sprecyzowanej wizji polityki spójności i jej strategicznej roli w polityce rozwoju państwa. Prowadzi to do sytuacji w której, mimo rozwiązań przyjętych za pośrednictwem Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227, poz. 1658) **pozycja ministra rozwoju regionalnego w**

horyzontalnym systemie polityk publicznych (tj. polityki rozwoju) nie jest jasna, mimo że system ten podlega formalnie jego strategicznej koordynacji. Powoduje to istotne problemy w zakresie podziału kompetencji i odpowiedzialności w systemie realizacji polityki spójności. Świadczą o tym następujące wypowiedzi respondentów:

„teoretycznie ministerstwo [MRR- przyp.] zarządza funduszami strukturalnymi, w sensie takim, że jest Instytucją Zarządzającą wszystkich programów, [co- przyp.] wcale nie oznacza, że ma dominujący i realny wpływ na wiele rzeczy związanych z tymi funduszami, bo to jednak wiele ministerstw realizuje swoje własne polityki, czasem niestety rozbieżne i te konflikty na bieżąco w różnej skali się ujawniają”

Tu szczególnie dotkliwie zaznacza się brak ośrodka o charakterze strategicznym, który harmonizowałby rozbieżne stanowiska niektórych resortów. Podobnie jak na niższych szczeblach realizacji polityki spójności, na poziomie centralnym ujawnia się z jednej strony niechęć do podejmowania trudnych wyborów strategicznych, a z drugiej konflikt interesów powodowany naturalnym dążeniem aktorów systemu do wykorzystania jak największej puli środków w realizacji własnych zadań sektorowych. Uczestnicy badania podkreślali, że powierzenie MRR roli Instytucji Zarządzającej nie było z początku przyjmowane ze zrozumieniem przez inne resorty, w kontaktach także na poziomie operacyjnym dominowały postawy rywalizacyjne. Respondenci nie dostrzegają także istotnego zaangażowania sfer rządowych w rozwiązanie problemów, wynikających z takiej architektury systemu polityki spójności względem tradycyjnych kompetencji resortowych. Czynniki polityczne przywoływany był często badaniu terenowym. W wielu przypadkach respondenci wskazywali, że jakość koordynacji systemu realizacji polityki spójności jest uzależniona od pozycji ministra rozwoju regionalnego w składzie rządu.

Niektórzy respondenci wskazywali, że pozytywne efekty w zakresie koordynacji działań strategicznych występowały, gdy minister rozwoju regionalnego pełnił funkcję wicepremiera. W rzeczywistości taka sytuacja nie miała miejsca. Respondenci prawdopodobnie odnosili się do okresu, w którym Komitet Rady Ministrów podlegał wicepremierowi, który był jednocześnie ministrem gospodarki, (tj. prof. J. Hausnerowi w rządzie prof. M. Belki). Warto zauważyć, że funkcję tę pełni w obecnym rządzie minister finansów, prof. J. Rostowski i jemu podlega Komitet Rady Ministrów. Taki rozkład akcentów tłumaczy w pewnym stopniu ujawniające się w badaniu napięcie pomiędzy rolą ministerstwa rozwoju regionalnego a rolą ministerstwa finansów w kreowaniu polityki rozwoju kraju.

W związku z faktem, że rzeczywista koordynacja MRR systemu realizacji polityki spójności w wymiarze strategicznym opierała się głównie na miękkich instrumentach współdziałania, respondenci jako istotny czynnik koordynacji systemu podawali **kulturę organizacyjną i pokonywanie mentalnych barier we współpracy**. Takie postawy polegające na budowaniu wzajemnego szacunku i zaufania oraz podejmowania odpowiedzialności za własne działania

kształtowały się na przestrzeni obecnej perspektywy. Ponieważ ocenę tego zjawiska determinuje tzw. „czynnik ludzki”, indywidualne cechy osobiste kadry zarządzającej, stąd nakreślony trend ma charakter ogólny, a w systemie pojawiają się miejsca zapalne. Rozwiązanie tej sytuacji nie jest proste- część respondentów uważa, że właściwa kultura współpracy powinna kształtować się naturalnie, a nie na podstawie formalnych regulacji, a część, że właściwe byłoby wprowadzenie odpowiednich **procedur w zakresie m.in. komunikacji wewnętrznej**. Z pewnością **brak klarownego podziału kompetencji, a szczególnie zdecydowanego rozdziału kompetencji w obszarze strategicznym i implementacyjnym, jest najważniejszym czynnikiem prowadzącym do braku uporządkowania relacji w systemie**. Ewentualne wprowadzenie procedur współpracy należy traktować jako rozwiązanie doraźne w przypadku utrzymywania się podobnej sytuacji w kolejnym okresie programowania.

Inną wskazywaną przez respondentów przyczyną słabości procesu koordynacji była **zbyt duża liczba instytucji** w systemie i ich nie do końca jasna rola. Aspekt ten wymaga pogłębionej analizy użyteczności i efektywności poszczególnych jednostek w systemie.

W odróżnieniu od koordynacji między sektorowej **relacje pionowe w układzie państwo-region oceniono pozytywnie zarówno pod względem formalnym jak i pod względem ogólnej współpracy**. Respondenci uczestniczący w badaniu uznali, że Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju stanowiła odpowiedni instrument skutecznego podziału zadań pomiędzy administrację centralną i samorządową, a kontrakt wojewódzki jako formalna podstawa partnerstwa precyzyjnie określał zasady realnej współpracy. Sprawdziła się rola IK RPO jako instytucji koordynującej współpracę, choć początkowo samorządy zgłaszały wątpliwości co do formalnego umocowania takiej jednostki w przepisach europejskich. Obecnie jednak samorządy regionalne są raczej zadowolone z przebiegu współpracy i ustanowienia instytucji „pierwszego kontaktu” w systemie realizacji polityki. Z biegiem czasu udało się im zbudować „dobre, silne relacje”.

W układzie państwo-region ujawniał się natomiast **brak współpracy w wymiarze horyzontalnym, polegający na nieodpowiedniej zdaniem respondentów koordynacji sektorowej i braku komplementarności działań realizowanych w regionach**⁸³. Wśród uczestników badania na poziomie regionalnym przeważały następujące opinie o istotnym braku komplementarności i koordynacji działań realizowanych w regionach w ramach programów sektorowych. Komplementarność miała w opinii przedstawicieli regionów

⁸³Zasady określające mechanizmy podejścia zintegrowanego w obecnej perspektywie 2007-2013 pozwalające na silniejsze ukierunkowanie sektorowych polityk publicznych na wymiar terytorialny zawarte zostały w tzw. methodological principles - dokumencie wypracowanym i przyjętym przez Ministrów UE-27 ds. polityki spójności w ramach prac francuskiej Prezydencji w Radzie UE.- (por. Ocena prób zastosowania..., 2012)

charakter wyłącznie formalny, powodujący trudności w ustaleniu jej faktycznego zakresu. Sprowadzała się głównie do ustanowienia linii demarkacyjnej jako formalnego instrumentu podziału realizowanych typów projektów, jednak nie prowadziła do efektywnego mechanizmu uzupełniania deficytów lub uzyskania synergii pomiędzy programami operacyjnymi w wymiarze regionalnym i sektorowym. Jak wskazują respondenci listy indykatywne projektów realizowanych w ramach programów sektorowych, konsumujące znaczną część ich alokacji, powstały na wczesnym etapie realizacji zadań i nie wskazywały na prowadzenie polityk sektorowych z myślą o celowym rozwiązywaniu konkretnych problemów przestrzennych. Respondenci wyrazili więc pogląd, że obowiązek określania komplementarności przedsięwzięć sektorowych „jak gdyby nie dotyczył Instytucji Zarządzających programami sektorowymi”, a poszukiwanie komplementarności jest prowadzone dopiero obecnie. Niska ocena przestrzennej komplementarności i spójności działań była formułowana także na poziomie centralnym, jednak jej przyczynę upatruje się w zbyt dużej swobodzie działań przyjętych w programach regionalnych. Badania ewaluacyjne zwracają uwagę na fakt, że nawet pomimo istnienia linii demarkacyjnej niektóre rodzaje działań dublowały się. **Mimo powołania istotnej dla rozwiązania problemu grupy ds. komplementarności i koordynacji, efektywność jej prac została oceniona nisko, choć uznana za potrzebną.** Niemal wszyscy respondenci badania uznali prace tej grupy za bardzo ważne dla realizacji swoich zadań. Jej użyteczność jednak obniżała długotrwałość procedowania- samo wypracowanie definicji komplementarności trwało bardzo długo i ostatecznie zostało przyjęte pod koniec perspektywy. Na usprawiedliwienie tej sytuacji należy podkreślić, że celem powołania samej grupy nie było rozwiązanie problemu niskiej komplementarności działań, gdyż ta w dużej mierze wynika przede wszystkim ze sposobu zaprogramowania interwencji. Wszelkie działania podejmowane przez grupę miały charakter poszukiwania możliwości zapewnienia komplementarności na poziomie wdrożeniowym w istniejących już ramach, co stanowi zadanie trudne i w wielu przypadkach nie do poprawy.

OCENA OGÓLNEGO SUKCESU FUNKCJI STRATEGICZNEJ

Ogólna ocena funkcji strategicznej, a w szczególności postępu jej ewolucji, powinna być raczej pozytywna, choć ocena ta musi być bardzo ostrożna i umiarkowana. Składają się na nią oceny cząstkowe, które nie zawsze są najwyższe. Najlepszym podsumowaniem będzie bilans problemowi osiągnięć przedstawiony w formie tabeli, uwzględniającej słabe i silne strony funkcji strategicznej (zob. Tab. 1).

Tabela 2 Bilans oceny funkcji strategicznej w okresie 2007-2013

	- Słabe strony	+ Silne strony
Ocena dokumentów	Cele rozwoju kraju obowiązujące w latach były ogólne, rozproszone	Wypracowanie założeń systemu zarządzania rozwojem kraju i podjęcie

strategicznych	często niespójne i w niewielkim stopniu spriorytetyzowane.	zaawansowanych prac nad stworzeniem skoordynowanego systemu dokumentów strategicznych jest obiecującym kierunkiem działań. Należy zwrócić uwagę na znaczącą poprawę jakości dokumentów strategicznych wypracowanych w trakcie perspektywy 2007-2013.
Ocena programów operacyjnych	Dobra ocena programów może wynikać z braku priorytetyzacji i koncentracji środków, umożliwiających inwestycje w łatwo akceptowalnym społecznie i politycznie kierunku infrastrukturalnym.	Słabości wizji strategicznej na poziomie dokumentów strategicznych rekompensowane są przez dobrą ocenę trafności dokumentów programowych
Ocena diagnozowania	Niska użyteczność diagnoz oraz trudna do określenia rola zewnętrznych źródeł wiedzy (tj. ewaluacji, konsultacji społecznych) w formułowaniu strategicznych celów rozwoju, słaba dostępność wskaźników monitorujących rozwój regionalny.	Poprawiający się stopień wykorzystania zewnętrznych źródeł wiedzy w procesie programowania, tworzenie i rozwój strategicznych podstaw informacyjnych (zgodnie z zasadą <i>evidence based policy</i> , w tym rozwój badań ewaluacyjnych i analiz makroekonomicznych, tworzenie forów terytorialnych i innych kanałów i form współpracy i wymiany informacji zmierzających wyraźnie w stronę urzeczywistnienia MLG, postępujący rozwój społeczeństwa obywatelskiego zdolnego do prowadzenia skutecznego dialogu strategicznego.
Ocena negocjacji	Brak.	Aktywny udział strony polskiej w wypracowaniu strategicznych założeń na poziomie unijnym, sprawna realizacja i koordynacja procesu negocjacji, elastyczna i relatywnie łagodna postawa negocjacyjna KE .
Ocena koordynacji	Brak jasnego rozdziału kompetencji pomiędzy kadrę programową, a wdrożeniową oraz brak skutecznej horyzontalnej koordynacji działań jest poważną barierą dla prawidłowej realizacji strategicznej wizji rozwoju, zarówno na etapie jej konceptualizacji, jak i operacyjnego wdrażania.	Duże zaangażowanie i wysoka jakość kadr polityki rozwoju, pokonywanie barier mentalnych we współpracy międzyinstytucjonalnej, odpowiedni podział kompetencji i sprawna współpraca ministerstwa rozwoju regionalnego z samorządami regionalnymi.

Źródło: Opracowanie własne

5.4 WYJAŚNIENIE PRZYCZYN STANU RZECZY

Na podstawie zgromadzonych danych możemy uznać, że hipotezy postawione przez nas w badaniu znalazły generalnie potwierdzenie. Podkreślamy: generalnie, ponieważ uzyskany obraz okazał się bardzo złożony, a nawet różnie interpretowany i oceniany przez źródła informacji. Biorąc wszakże pod uwagę fakt, że w porównaniu z okresem 2004-2006 nastąpił istotny postęp jakościowy w wielu aspektach, różne uwagi krytyczne należy uznać za

świadectwo wzrostu samoświadomości polskich ekspertów i wysokich rangą urzędników, stawiających przed systemem coraz wyższe wymagania. To jeden z lepszych przykładów, że procesy uczenia się, choć dla niektórych zbyt wolne i niepełne, jednak zachodzą.

Wstępne hipotezy badawcze, jakie poddaliśmy weryfikacji były następujące:

H1: Nie było centrum instytucji planowania strategicznego która zdolna byłaby podjąć dyskusję jak i rozstrzygnięcia dotyczące paradygmatów rozwoju, dylematów i wyborach strategicznych

Wyraźnym problemem jest utrzymujący się brak silnego ośrodka strategicznego na poziomie centralnym. Skutkiem tego jest rozproszenie głównych prac (w KPRM, potem w MAiC oraz w MRR), ale też rozproszenie odpowiedzialności, czego – mimo podjętych prób – nie mogło przezwyciężyć MRR. Niemniej pozytywnym aspektem tego procesu jest opracowanie istotnych dokumentów strategicznych, kształtujących średnio- i długookresowe ramy rozwoju kraju (na lata 2014-2020 oraz w perspektywie do 2030 r.) oraz 7 z 9 zintegrowanych strategii sektorowych, prowadzących do uporządkowania chaotycznej sytuacji, która miała miejsce do tej pory. Jest to postęp znaczący, zwłaszcza że jeszcze na początku bieżącej perspektywy obserwowano dużą liczbę nieuporządkowanych dokumentów strategicznych (tj. sektorowych), których nie dało się w pełni wykorzystać w procesie programowania. Ponadto pewne wątpliwości budzą kwestie spójności, koncentracji i odpowiedniości strategii do wyzwań rozwojowych oraz ich zgodność z nowym paradygmatem rozwoju. Być może wskutek tego nie miały one wielkiego wpływu na programy operacyjne, co powodowało rozdźwięk między deklarowanym generalnie oparciem programowania na zasadach Strategii Lizbońskiej czy Europa 2020 (szerzej: nowego paradygmatu) a obserwowaną często na poziomie operacyjnym skłonnością do preferowania rozwiązań typowych dla starego paradygmatu (industrialnego), w tym preferencją dla infrastruktury. Słabość wizji strategicznej realizowanej na podstawie uzgodnionych dokumentów prowadziła więc w okresie 2007-2013 do:

- konfliktu priorytetów, przejawiającego się w uwzględnieniu wszystkich potencjalnych aspektów rozwoju i braku koncentracji środków;
- braku należytej koordynacji i bieżącej współpracy w ramach systemu- powodując „decentralizację” myśli strategicznej tj. pewną dowolność realizacji założeń strategicznych na różnych szczeblach polityki spójności;

H2: relacje między polityką rozwoju społeczno- gospodarczego a rozwoju regionalnego były niejasne.

Całkowita autonomia poszczególnych poziomów organizacji terytorialnej kraju, uzależniającej współpracę od rozbudowanych negocjacji, których podstawą jest na ogół nie osiąganie wspólnych celów, lecz podział środków budżetowych, zwłaszcza unijnych. W konsekwencji dominacji takich postaw w systemie zaobserwowano, że relacje horyzontalne w systemie polityki spójności, zarówno w układzie MRR vs. inne ministerstwa oraz regiony vs. inne (niż MRR) ministerstwa nie były jasne, zrozumiałe i efektywnie wykorzystywane na przestrzeni tej perspektywy. Czynnikiem, które na to wpłynęły była niejasna funkcja koordynacyjna Ministra Rozwoju Regionalnego wynikająca z Ustawy o z.p.p. w zestawieniu z tradycyjną architekturą i podziałem kompetencji w systemie resortowym, tj. ładem administracyjnym kraju. Sam fakt uczynienia MRR Instytucją Zarządzającą dla realizowanych programów operacyjnych tworzył w opinii respondentów słabe podstawy dla skutecznej koordynacji w wymiarze strategicznym. Drugą barierą dla procesu koordynacji w tym układzie były bariery mentalne, tj. niska kultura organizacyjna, postawy rywalizacyjne obniżające jakość współpracy w systemie. Sytuacja w tym zakresie uległa z czasem znacznej poprawie. W świetle zasadniczych słabości tkwiących w niedookreślonej w tym obszarze konstrukcji systemu realizacji nieefektywne okazały się zaproponowane w tej perspektywie instrumenty koordynacji operacyjnej realizacji programów w wymiarze przestrzennym tj. linie demarkacyjne i grupa robocza ds. koordynacji i komplementarności. Instrumenty te zostały ocenione jako mało efektywne, wtórne, nie rozwiązujące kluczowych problemów systemu.

H3: Wskutek tej słabości Programy Operacyjne nie miały dostatecznie silnych podstaw strategicznych i powstawały jako kompromis między wymogami UE, a potrzebami i oczekiwaniami głównych interesariuszy.

Słabość wizji strategicznej i brak jej konkretnego ukierunkowania (tj. brak priorytetyzacji i ogólnikowość celów) spowodował, że programy operacyjne były dopasowane do potrzeb oddolnych tj. na poziomie regionalnym i lokalnym. Główne inwestycje dokonywały się nie tyle w strategicznych kierunkach ile w kierunkach łatwo akceptowalnych politycznie i społecznie, co może być uznane za wyraz słabości „politycznej”, przejawiającej się w niechęci do podejmowania strategicznych wyborów, selektywności działań. Sytuację tę wzmacniał fakt, że oczekiwania KE formułowane w dokumentach strategicznych i w procesie negocjacji nie stanowiły istotnej bariery dla swobodnej realizacji zadań prorozwojowych.

W tym obszarze szczególnie ujawnia się więc sprzeczność celów i paradygmatów, wynikająca z niezakończonego procesu przejścia społeczeństwa polskiego od myślenia w kategoriach paradygmatu gospodarki industrialnej do paradygmatu gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego. Im zatem dalej od deklarowanego

podporządkowania Strategii Lizbońskiej czy strategii Europa 2020 (szerzej: nowemu paradygmatowi rozwoju), a bliżej poziomowi operacyjnego, tym więcej działań bliższych erze industrialnej, niż postindustrialnej. I tym więcej gry w zastępstwo celów, przeinaczanie sensu planowanych działań.

H4: To z kolei prowadziło do dryfu strategicznego (w literaturze zarządzania nazywanego suboptymalizacją). Priorytet i uwagę zdobywały te pola i typy interwencji które najszybciej i najłatwiej konsumowały środki pomocowe. Ponieważ proces wydatkowania był rozproszony i rozbudowany (co jest naturalną konsekwencją systemów takiej wielkości), to subtylizacja następowała szybciej.

W opinii respondentów brak (trudnej merytorycznie) koncentracji priorytetów oraz skierowanie projektów do jak największej liczby adresatów, przyczyniło się do poprawy absorpcji środków. Potwierdza to dobre, biorąc pod uwagę skalę przyznanej alokacji, tempo kontraktacji środków oraz niewielkie ich realokacje dokonywane w trakcie tej perspektywy. Przyjmując powyższe grupy czynników za wyjaśniające obecny stan rzeczy, mamy prawo postawić tezę, że w otoczeniu coraz powszechniej krytykowanego systemu instytucjonalnego, nie ma wielkich szans na udaną reformę planowania strategicznego bez całościowej reformy instytucjonalnej. Być może wskazane czynniki, ani ich natężenie nie były podstawą dla złej oceny funkcji strategicznej okresu 2007-2013, jednak w związku z poważnymi zmianami zachodzącymi w otoczeniu międzynarodowym funkcji strategicznej, tj. rosnącą presją na koncentrację działań oraz ich wykorzystanie w proinnowacyjnych obszarach tematycznych, istnieje konieczność ich pilnej eliminacji.

6 FUNKCJA WDROŻENIOWO - ABSORPCYJNA SYSTEMU

6.1 DEFINICJA FUNKCJI WDROŻENIOWO-ABSORPCYJNEJ

Głównym celem funkcji wdrożeniowo - absorpcyjnej jest realizowanie celów postawionych przez funkcję strategiczną i płynne wydatkowanie środków UE w terminie określonym zapisami prawnymi⁸⁴.

W oparciu o tę definicję, na potrzeby badania można przyjąć, że realizacja funkcji wdrożeniowej-absorpcyjnej wymaga uruchomienia trzech grup procesów:

- Proces informacji i promocji,
- Proces naboru i selekcji projektów,
- Proces finansowania i rozliczania.

Poniżej przedstawiamy szczegółowe definicje i najistotniejsze kwestie, które naszym zdaniem odnoszą się do poszczególnych elementów funkcji.

Proces informacji i promocji należy rozumieć jako planowanie i realizację działań informacyjno-promocyjnych na poziomie: Programów oraz NSRO. Do najważniejszych działań realizowanych w ramach procesu należy zaliczyć: koordynację wdrażania Strategii komunikacji Funduszy Europejskich, Planów Komunikacji dla Programów, współpracy z mediami, prowadzenie stron internetowych, prowadzenie eventów, kampanii w mediach, kampanii outdoorowych, realizację działań na rzecz beneficjentów i potencjalnych beneficjentów, w tym: konferencje, szkolenia, seminaria.

Proces naboru i selekcji projektów(kończący się podpisaniem umowy),należy rozumieć jako przygotowywanie i realizacja naboru wniosków oraz ich selekcja i ocena.

W ramach naboru wniosków realizowane są następujące działania:

- określenie harmonogramu konkursów w ramach działania/priorytetu lub programu (umiejscowienie konkretnego naboru w czasie i jego relacja czasowa z innymi naborami),
- podjęcie decyzji o rodzaju danego konkursu (zamknięty, otwarty) oraz jego budżetu (czyli wysokości środków, które zostały przeznaczone na realizację projektów, złożonymi w ramach konkursu),

⁸⁴ W obrębie terminów kwalifikowalności środków (n+2, n+3)

- przygotowanie dokumentacji konkursowej, w tym wzoru aplikacji (zdefiniowanie treści i zakresu informacji, które ma dostarczyć beneficjent w celu prawidłowej oceny projektu oraz jego prawidłowej realizacji i rozliczenia) oraz załączników do wniosku,
- przygotowanie procedury przyjmowania i rejestracji aplikacji.

W ramach oceny i selekcji wniosków realizowane są następujące czynności:

- przygotowanie i wdrażanie procedur oceny formalnej i merytorycznej projektów, zgłaszanych do konkursów (w tym przygotowanie kryteriów oceny wniosków, arkuszy oceny formalnej i merytorycznej projektów, wybór asesora, przygotowanie merytoryczne i organizacyjne pracowników instytucji odpowiedzialnych za ocenę projektów, przygotowanie i realizacja procedur odwoławczych),
- przygotowanie i wdrażanie czynności, polegających na wyborze projektów do realizacji w sytuacji kiedy ocena formalna i merytoryczna nie decyduje wprost o dofinansowaniu projektu lub uwzględnia kolejny szczebel podejmowania decyzji w tym zakresie (np. poprzez organ administracji rządowej lub samorządowej, agendy rządowe bądź komitety sterujące lub sterująco-monitorujące dany program).

Proces finansowania i rozliczania (kończącego się zakończeniem projektu) należy rozumieć jako opracowanie wytycznych dla różnych Programów w zakresie realizacji finansowej projektów, kontroli wniosków o płatność, realizacji wniosków o płatność, koordynacji przepływów finansowych.

Przekładając powyższy proces na wskaźniki i mierniki za pomocą których chcielibyśmy śledzić zmiany w czasie, proponujemy następujące wskaźniki pomiaru procesu informacji i promocji:

- **poziom świadomości społecznej o roli odgrywanej przez Fundusze Europejskie i UE w rozwoju kraju – wskaźnik kluczowy**, pokazuje poziom świadomości społecznej w porównaniu z innymi krajami,
- poziom wiedzy ogólnej nt. Funduszy Europejskich – jest bezpośrednim efektem działań podejmowanych przez Ministerstwo,
- znajomość projektów współfinansowanych z FE,
- wizerunek projektów współfinansowanych z FE .

Dla procesu naboru wniosków proponujemy następujące wskaźniki⁸⁵:

⁸⁵ Zaprezentowane wskaźniki zbierane są raz na pół roku w ramach raportu „Oceny potencjału administracyjnego systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013”.

- **poziom kontraktacji środków (wg podpisanych umów) – wskaźnik kluczowy**, pokazuje sprawność instytucji w realizacji procesu naboru i selekcji wniosków,
- odsetek wniosków przechodzących kolejno przez proces oceny a) formalnej i b) merytorycznej – wskaźnik ten pośrednio pokazuje, na ile wnioskodawcy zostali przygotowani przez system do uczestnictwa w procedurze aplikacji. Na poziom osiągnięcia tego wskaźnika wpływa wiele czynników, a w szczególności jakość szkoleń, jasność i szczegółowość wytycznych dot. konkursów, jakość obsługi wnioskodawców. Ponadto, wskaźnik ten może być porównywalny między różnymi Programami,
- liczba wniosków przypadających na etat – wskaźnik posłuży do interpretacji pozostałych wskaźników dotyczących wyboru i selekcji wniosków,
- średnia długość konkursów zamkniętych w programach operacyjnych – wskaźnik ten pokazuje sprawność instytucji oceniających wnioski, a tempo procedowania w procesie aplikacyjnym wpływa bezpośrednio na postęp w kontraktacji,
- odsetek odwołań rozpatrzonych na korzyść beneficjenta w podziale na I i II instancje – pokazuje jakość procesu oceny wniosków,
- odsetek odwołań rozpatrywanych na korzyść beneficjenta przez WSA –pokazuje jakość procesu oceny wniosków,

Dla procesu finansowania i rozliczania proponujemy następujące wskaźniki:

- **poziom wydatkowania środków⁸⁶ - wskaźnik kluczowy** – wskaźnik ten pokazuje sprawność instytucji weryfikujących wnioski o płatność, jak i stopień przygotowania beneficjentów do finansowej realizacji projektów. Wskaźnik ten jest bezpośrednio skorelowany z postępem rzeczowym i kontraktacją w ramach Programu,
- poziom wydatków podlegających zwrotowi – wskaźnik ten pokazuje poziom przygotowania beneficjentów oraz urzędników rozliczających wnioski oraz „uczciwość” beneficjentów,
- Poziom refundacji środków.

Propozycja wskaźników, które proponujemy wykorzystać została przygotowana na podstawie sprawozdań systematycznie przygotowywanych i publikowanych przez Ministerstwo, czyli:

- Raportów z postępów realizacji Narodowej Strategii Spójności 2007-2013,

⁸⁶ Niniejszy wskaźnik jest zbierany w informacjach miesięcznych MRR, które dotyczą wykorzystania środków UE w ramach Strategii wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004—2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007—2013.

- Raportów dotyczących oceny potencjału administracyjnego systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013,
- Sprawozdań z realizacji Strategii Komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce.

6.2 EWOLUCJA FUNKCJI WDROŻENIOWEJ

Proces informacji i promocji

Działalność informacyjno-promocyjna dotycząca Funduszy Europejskich prowadzona jest głównie w oparciu o Strategię komunikacji Funduszy Europejskich. Strategia ta, zmodyfikowana w 2012 roku, stawia sobie osiem celów operacyjnych, do których należą:

- 1. dostarczanie opinii publicznej wiedzy ogólnej w zakresie europejskiej polityki spójności, a w szczególności jej bezpośredniego związku z celami rozwojowymi kraju;*
- 2. budowanie społecznego poparcia i zaangażowania obywateli w realizację celów Narodowej Strategii Spójności;*
- 3. upowszechnianie korzyści płynących z wykorzystywania Funduszy Europejskich, a pośrednio z integracji z Unią Europejską;*
- 4. wsparcie potencjalnych beneficjentów w procesie pozyskiwania środków z Funduszy Europejskich przez profesjonalną informację i motywację*
- 5. wsparcie beneficjentów w procesie realizacji projektów przez profesjonalną informację i pomoc w rozliczaniu projektów;*
- 6. budowa zaufania do instytucji zajmujących się wdrażaniem Funduszy Europejskich przez zapewnienie profesjonalnych kadr oraz przejrzystości działania instytucji i procedur;*
- 7. upowszechnianie mechanizmów współpracy z partnerami społecznymi i gospodarczymi, środowiskami opiniotwórczymi oraz pobudzanie dialogu instytucji zaangażowanych we wdrażanie Funduszy z beneficjentami oraz wymiany doświadczeń między nimi;*
- 8. zapewnienie możliwości efektywnej współpracy, wymiany doświadczeń i dialogu pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces wdrażania Funduszy Europejskich.⁸⁷*

Realizacja tych ośmiu celów jest podstawą oceny działania funkcji informacyjno-promocyjnej, zarówno w bieżącej, jak i poprzedniej perspektywie programowania. W tym raporcie skupiono się na osiągniętych wskaźnikach opisujących działania informacyjno-promocyjne takich jak znajomość FE, ocena roli jaką mają zdaniem Polaków do odegrania FE w rozwoju kraju oraz rozpoznawalność poszczególnych Funduszy. Wzięto również pod uwagę wyrażane w wywiadach oceny działań informacyjno-promocyjnych w obecnej i poprzedniej perspektywie, porównanie tych perspektyw i wreszcie ocenę klimatu panującego wokół Funduszy Europejskich w prasie i telewizji.

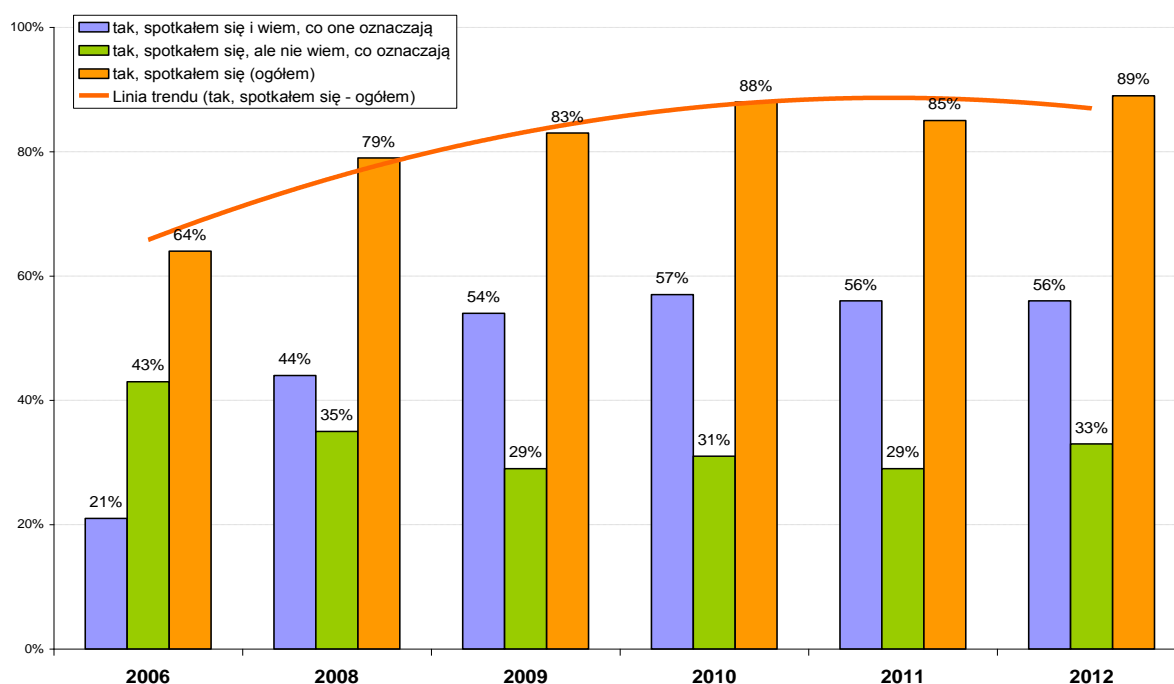
Poniżej szczegółowo prezentujemy wskaźniki opisujące efekty realizacji działań informacyjno-promocyjnych w obecnej perspektywie.

⁸⁷ „Strategia komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013”

Znajomość FE

Poziom znajomości Funduszy Europejskich wśród Polaków od lat utrzymuje się na zbliżonym – wysokim – poziomie. Według najnowszego raportu zrealizowanego przez Grupę IQS w 2012 roku wyniósł on 89% (56% badanych udzieliło odpowiedzi „spotkałem się z określeniem Fundusze Europejskie i wiem co ono oznacza”, zaś kolejnych 33% badanych – „spotkałem się z określeniem Fundusze Europejskie lecz nie wiem co ono oznacza” (IQS Group 2013). Na przestrzeni lat 2009-2012 nie odnotowano istotnych statystycznie zmian jeśli chodzi o przytoczone odsetki, można podejrzewać, że osiągnięto w tej kwestii wartości bliskie maksymalnym⁸⁸. Przytoczone wartości dla 2012 roku są jednak istotnie wyższe niż te odnotowane w 2008 i 2006 roku, gdy odpowiednio 44% i 21% Polaków znało określenie „Fundusze Europejskie” i potrafiło powiedzieć, co ono oznacza. Wyniki dla ostatnich lat są wpływem obecnych obecnie prowadzonych działań informacyjno-promocyjnych i świadczą o efektywności działań informacyjno-promocyjnych prowadzonych w ramach perspektywy 2007-2013. Wyniki z lat 2006-2008 są efektem działań z poprzedniej perspektywy programowania. Trendy te pokazuje poniższa Rycina:

Rycina 28 Czy respondent spotkał się z określeniem Fundusze Europejskie lub Fundusze Unijne



Źródło: IQS Group

⁸⁸ Por. EGO 2013: „Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że różnorodność wykorzystywanych instrumentów i kanałów dystrybucji powoduje, że zasięg dotychczasowych działań informacyjno – promocyjnych FE został zmaksymalizowany, a każda z grup docelowych komunikacji FE miała duże szanse zetknięcia się z przekazem.”

Pozytywną interpretację wskaźników wzmacnia jeszcze porównanie z danymi o znajomości FE w innych krajach europejskich. Jeśli chodzi o znajomość samego pojęcia Funduszy Europejskich Polska plasuje się bardzo wysoko na tle innych krajów UE. Według przeprowadzonego w 2010 roku badania Flash Eurobarometer⁸⁹ aż 69% Polaków zdawało sobie sprawę z istnienia funduszy, stawiając tym samym Polskę na drugim miejscu (po Słowacji – 71%) wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej. W tym samym raporcie podnosi się również, że w dwa lata wcześniej, w 2008 roku, 65% Polaków było świadomych pomocy płynącej z funduszy europejskich, w ciągu tych dwóch lat nastąpił więc kilkuprocentowy wzrost świadomości w tym zakresie.

Kolejnym kluczowym obszarem działań informacyjno-promocyjnych jest informowanie ogółu społeczeństwa o roli jakie FE spełniają w naszym kraju. Badania pokazują, że rola Funduszy Europejskich jest przez Polaków oceniana niemal jednoznacznie pozytywnie – takiej odpowiedzi udzieliło w tym samym badaniu⁹⁰ 90% badanych Polaków. Średnia dla wszystkich krajów UE wyniosła 76%.

Wizerunek FE

W ramach cytowanego już badania przeprowadzonego przez IQS Group zostały również zebrane dane dotyczące elementów wizerunkowych FE w Polsce.

Aż 83% badanych zdecydowanie (22%) lub raczej (61%) zgadzało się ze stwierdzeniem, że Fundusze Europejskie mają do odegrania jakąś rolę dla rozwoju Polski. Warto jednak zauważyć, że odsetek zdecydowanie zgadzających się z tym stwierdzeniem maleje z roku na rok: w 2008 roku wynosił aż 38% (różnica ta jest istotna statystycznie). Może to być wynik wyrównywania się poziomu życia w Polsce w odniesieniu do Europy, albo też efekt kryzysu ekonomicznego, który dotknął Polskę w znacznie mniejszym stopniu niż inne kraje UE.

Badani poproszeni o podanie konkretnych ról, które FE miałyby pełnić dla rozwoju naszego kraju na pierwszym miejscu wymienili „ogólnie rozwój kraju” zaś na drugim miejscu różne elementy rozwoju infrastrukturalnego. Dopiero na trzecim miejscu znalazło się stwierdzenie „ogólnie rozwój gospodarki” oraz „dotacje dla rolników”. O ile zagadnienia infrastrukturalne od 2010 roku pojawiają się na wysokiej pozycji, o tyle ogólny rozwój kraju i ogólny rozwój gospodarki odnotowały istotny wzrost w porównaniu do 2011 roku. Może to oznaczać, że powoli następuje przesunięcie rozumienia FE w kierunku kategorii „ogólnych”, związanych już nie z konkretnymi działaniami lecz całościowym podnoszeniem jakości życia.

⁸⁹ "Citizens' awareness and perceptions of EU regional Policy"; The Gallup Organisation, 2010

⁹⁰ "Badanie efektów działań informacyjnych i promocyjnych na temat Funduszy Europejskich dla społeczeństwa oraz analiza społecznego odbioru tych działań", IQS Group 2012

W przypadku tej ostatniej FE mają – zdaniem badanych – niebagatelną rolę. Aż 68% respondentów w roku 2012, 73% w 2011 i 70% w 2010 stwierdziło, że dzięki FE jakość życia w Polsce się poprawia. Najnowsze badania pokazują jednak, że w dalszym ciągu pokutuje wśród Polaków opinia, że nie każdy uprawniony ma szansę otrzymania dofinansowania w ramach FE (od 2010 roku odsetek respondentów utrzymuje się na poziomie ok. 40%). Podobnie rzecz się ma, jeśli chodzi o ocenę łatwości otrzymania dofinansowania: w 2012 roku tylko 6% badanych stwierdziło, że łatwo jest dostać dofinansowanie, zaś 43% - że trudno lub bardzo trudno. Odsetki te są zbliżone na przestrzeni ostatnich lat.

Z ogólnopolskich badań na reprezentatywnych próbach wyłania się więc obraz FE jako instrumentu o niebagatelnym znaczeniu dla rozwoju kraju, jednak raczej nieegalitarnego oraz niedostępnego dla przeciętnego obywatela. Wciąż bowiem zdaniem badanych Fundusze Europejskie to przede wszystkim „Pieniądze z Unii Europejskiej” (75%) i „dotacje dla rolników” (38%) (IQS Group 2012).

Analiza artykułów prasowych i programów telewizyjnych, przedstawiana w dalszej części tego raportu, pokazuje, że coraz częściej media interesują się korzyściami płynącymi z FE nie zaś jedynie – jak to bywało dawniej – prędkością wydatkowania funduszy. Można więc przypuszczać – jeśli ten trend się utrzyma, że wizerunek FE będzie zmierzał w kierunku postrzegania bardziej konkretnych wyników działania Funduszy Europejskich w Polsce.

Trzeba jednak pamiętać, że grupa odbiorców przekazu, określona jako „ogół społeczeństwa” nie jest jedyną grupą docelową przekazu dotyczącego FE. W przypadku beneficjentów system oceniany jest lepiej: zazwyczaj wiedzą oni gdzie poszukiwać informacji i jak znalezionej informację wykorzystać⁹¹. Niestety, w części raportów dotyczących pozostałych grup docelowych FE (beneficjentów i potencjalnych beneficjentów) również podnoszona jest kwestia elitarności FE (Grupa Gumułka 2010).

O ile można więc uznać, że nie do końca dopracowany wizerunek FE wśród ogółu społeczeństwa nie jest sprawą o najwyższym priorytecie, o tyle przekonanie beneficjentów i potencjalnych beneficjentów o niedostępności środków jest tym elementem funkcji informacyjno-promocyjnej, która wymaga naprawy.

Ogólnie rzecz biorąc można powiedzieć, że opinie beneficjentów i potencjalnych beneficjentów na temat istniejącego systemu informacji są podzielone – badania pokazują, że osoby korzystające z Punktów Informacyjnych są raczej zadowolone z obsługi i pozytywnie oceniają ich działanie. Z drugiej strony, w tej grupie odbiorców nadal zdarzają się

⁹¹ Por. EGO s.c. 2013: „Wedle deklaracji wnioskodawców im dalej na ścieżce życia projektu, tym łatwiej jest uzyskać informacje, co prawdopodobnie jest związane z większą biegłością w poruszaniu się po dostępnych źródłach i wyszukiwaniu potrzebnej wiedzy.”

krytyczne głosy, wskazujące na trudności z dotarciem do informacji potrzebnych do aplikowania. Wnioski z badań jakościowych sugerują, że poziom satysfakcji z istniejących źródeł informacji powiązany jest z doświadczeniem beneficjentów w wyszukiwaniu tego typu informacji – osoby doświadczone w tym zakresie dobrze oceniają istniejące źródła informacji, zwracając jednak uwagę, że dla osób niedoświadczonych odnalezienie potrzebnych informacji, może wiązać się z pewnymi trudnościami.⁹²

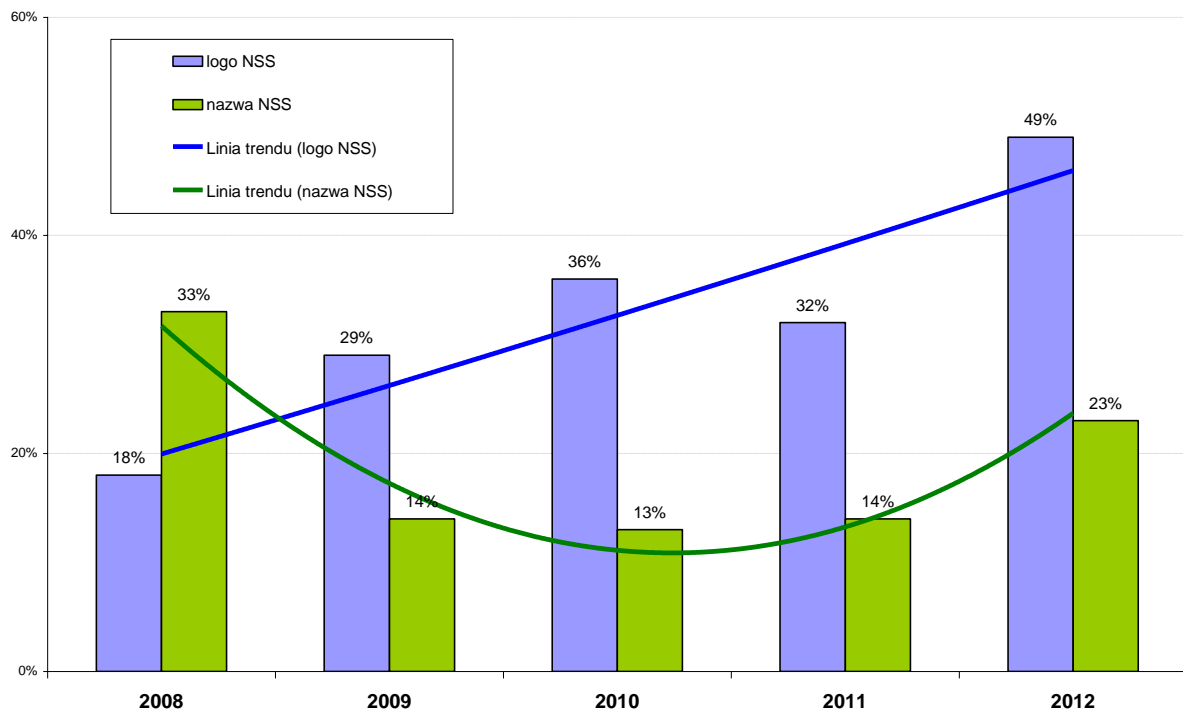
Rozpoznawanie NSS i Funduszy

W przypadku rozpoznawalności NSS, w badaniach widać wyraźny trend wzrostowy⁹³ – zarówno, jeśli chodzi o zauważalność samego logo (rozpoznawane w 2012 roku przez 49% badanych, zaś w 2008 – tylko przez 18%), jak i nazwę (23% w 2012; 14% w 2009).

⁹² Por. wnioski z badania „Meta-ewaluacja wyników dotychczasowych badań ewaluacyjnych”, EGO, 2013. Na podstawie przeprowadzonej analizy w raporcie rekomenduje się dalsze działania zwiększające dostępność informacji o FE: „w kolejnej perspektywie budżetowej system stron internetowych oraz powiązane z nim integralnie inne formy komunikacji w Internecie będą miały kluczowe znaczenie dla sukcesu działań informacyjno-promocyjnych (...) Z tego zaś wynika potrzeba dostosowania systemu stron FE do takich zjawisk, jak media społecznościowe, multimedialność i interaktywność, a także możliwość korzystania ze stron w technologiach mobilnych.” Inny wniosek z tego samego badania: „Punkty [informacyjne] powinny rozszerzyć swoją działalność o świadczenie profesjonalnych i zaawansowanych usług konsultingowych, zwłaszcza dla przedsiębiorców poszukujących informacji, co wiązałoby się z koniecznością podnoszenia wiedzy specjalistycznej i kompetencji pracowników punktów. Istotne jest jednak zachowanie odrębności punktów, ich niezależności od prywatnych firm konsultingowych. Należy także rozważyć możliwość przekazania punktom szerszych możliwości informowania nie tylko o możliwych działaniach dofinansowanych w ramach EFRR i EFS, ale też z Funduszu Rolnego (np. PROW).”

⁹³ Trend ten jest zaburzony w przypadku wskaźnika „nazwa NSS” bardzo wysokim wynikiem uzyskanym w 2008 roku (dwukrotnie wyższym niż w następnych latach), jednak nawet mimo tego trend rozpoznawania nazwy NSS ma charakter rosnący.

Rycina 29 Rozpoznawanie nazwy / logo NSS⁹⁴



Źródło: IQS Group

Najlepiej rozpoznawanym Funduszem jest EFRR (38% wskazań w 2012 roku) oraz EFS (33%). W przypadku tych funduszy trudno jest mówić o jakimkolwiek stabilnym trendzie: były one nieco lepiej rozpoznawane w 2011 roku, lecz gorzej lub porównywalnie w 2010. Warto jednak zauważyć, że wskaźniki te wrażliwe są na sam fakt promowania, więc brak stabilnego trendu wynikać może z zaprzestaniem promocji poszczególnych FE i skupieniu się na Funduszach jako całości,

Wpływanie na poziom rozpoznawalności NSS i Programów również leży w gestii działań informacyjno-promocyjnych, jednak wydaje się, że efekty komunikacji NSS oraz poszczególnych Programów są w dużej mierze nieprzewidywalne. Składa się na to kilka elementów, przede wszystkim bardzo podobne logotypy poszczególnych programów oraz – paradoksalnie – nasycenie informacją dotyczącą FE. Generuje to trudny do oszacowania efekt netto wpływu poszczególnych Funduszy na ich ogólną rozpoznawalność. Podobieństwo logotypów powoduje, że nie można z całą pewnością stwierdzić, czy wzrost znajomości jednego FE nie został wygenerowany przez inny Fundusz o podobnym logotypie.

⁹⁴ Opracowane na podstawie wyników badania "Badanie efektów działań informacyjnych i promocyjnych na temat Funduszy Europejskich dla społeczeństwa oraz analiza społecznego odbioru tych działań", IQS Group 2012.

Jak to ujął jeden z badanych w ramach przeprowadzonych na potrzeby tego projektu wywiadów indywidualnych:

„Jeżdżąc po Polsce, jeżeli wyjedziemy spoza Warszawy i zaczniemy jeździć po mniejszych miejscowościach, to się okazuje, że tak, coś zostało wyremontowane ze środków europejskich, a to jeden rynek, a to coś tam, a to przedszkole, a to kawałek drogi i tak dalej, dziesiątki tysięcy tablic”

Poziom realizacji zakładanych wskaźników

Wskaźniki realizacji funkcji informacyjno-promocyjnej w większości nie przekraczają wartości planowanych. Jeśli chodzi o znajomość logotypu NSS, to w założeniach powinien on osiągnąć na koniec 2011 roku 36%, w rzeczywistości osiągnął 32%⁹⁵. Jednocześnie uzyskane w cytowanym badaniu IQS 49% znajomości logo NSS przewyższa o 9% założenia realizacji znajomości logotypów NSS na koniec perspektywy programowania 2007-2013.⁹⁶

W przypadku pozostałych wskaźników związanych bezpośrednio z działaniem funkcji informacyjno-promocyjnej mamy do czynienia z realizacją lub lekkim przeszacowaniem zakładanych wartości wskaźników. Poziom wiedzy ogólnej dotyczącej FE powinien osiągnąć 57% w 2011 roku (osiągnął 56%), poziom świadomości społecznej o roli odgrywanej przez FE powinien uzyskać 85% (uzyskał 82%). Tak, jak w przypadku NSS trudno jest stwierdzić, czy uzyskanie w 2012 roku 56% rozpoznania FE oraz 83% pozytywnych stwierdzeń dotyczących roli FE w rozwoju kraju pozostaje w zgodzie z założeniami.

Niemniej jednak tu także można stwierdzić, że informacja i promocja spełnia swoją funkcję utrzymując (a niekiedy powiększając) świadomość obywateli co do istnienia FE oraz ich roli. Trzeba bowiem pamiętać, że działania informacyjno-promocyjne wymagają ze swej natury ciągłego odnawiania przekazu, inaczej ulegnie on zapomnieniu. Dlatego za sukces należy uznać przede wszystkim brak wyraźnego spadku jakiegokolwiek ze wskaźników realizacji informacyjno-promocyjnych w trakcie trwania perspektywy. Oznacza to, że prowadzone działania są w stanie utrzymać zainteresowanie czy poziom wiedzy odbiorców na stosunkowo stałym wysokim poziomie, a w niektórych dziedzinach generują powolny wzrost wskaźników.

⁹⁵ "Sprawozdanie z realizacji Strategii komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce w ramach NSS za okres 1.01.2011 – 31.12.2011"

⁹⁶ „Strategia Komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce w ramach Narodowej Strategii Rozwoju”, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Proces naboru i selekcji projektów

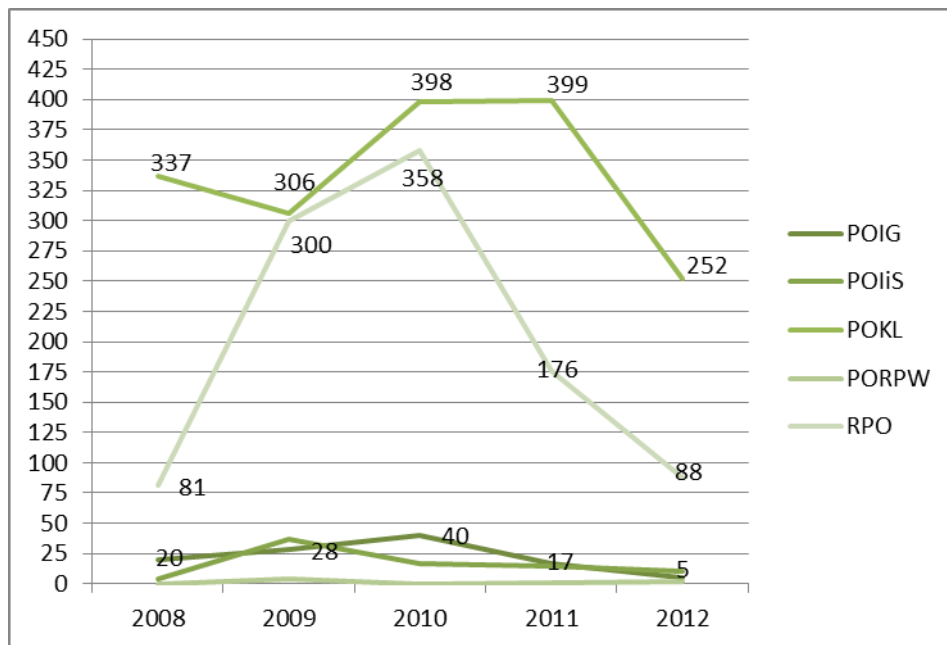
Aby pokazać ewolucję procesu naboru i selekcji projektów, składanych przez beneficjentów do programów operacyjnych NSRO 2007-2013, w dalszym opisie skoncentrowaliśmy się na pokazaniu kilku istotnych danych statystycznych. Należą do nich: liczba zakończonych konkursów od początku uruchomienia programów do końca 2012 r., oraz liczba złożonych w tych konkursach aplikacji i ich wartość. Kolejne akapity dotyczyć będą: długości trwania konkursów, odsetka wniosków przechodzących kolejno przez proces oceny formalnej i merytorycznej w poszczególnych programach, a także odsetka odwołań rozpatrzonych na korzyść beneficjenta w podziale na I i II instancje oraz postępowań sądowych, prowadzonych przed WSA. Całość analizy zamknijemy pokazaniem poziomu kontraktacji środków. Wskaźnik ten pozwala pokazać końcowy efekt procesu naboru i selekcji wniosków oraz świadczy o sprawności instytucji w jego realizacji⁹⁷.

Na wstępie pragniemy jednak zaznaczyć, iż jedną z istotnych funkcji, mających wpływ na proces naboru i selekcji projektów była struktura budżetu danego programu, wdrażanego w ramach NSRO 2007-2013. Chodzi tu konkretnie o relację między pulą środków, przeznaczonych na projekty indywidualne (indykatywne/strategiczne/kluczowe), a środków skierowanych na finansowanie projektów, które były wybierane w trybie konkursowym. Pomijamy przy tym w naszych rozważaniach środki na projekty systemowe, finansowane w ramach POKL i POIG, które były formułowane już na etapie pisania programów. Zatwierdzanie przez IZ poszczególnych programów list projektów, wybieranych poza konkursem skutkowało tym, iż w danych monitoringowych wzrastał poziom kontraktacji (projekty znajdujące się na tej liście były uznawane w latach 2008-2010 za przeznaczone do realizacji, a zatem już za zakontraktowane). Decyzje poszczególnych IZ w sprawie list projektów indykatywnych w poszczególnych programach były skrajne. W RPO Województwa Lubuskiego przeznaczono na nie niemal 80 % budżetu programu, zaś w pomorskim RPO całość środków skierowano na rzecz projektów, wybieranych w trybie konkursowym. W całym NSRO 2007-2013 Komitety Monitorujące dość często zmieniały pule środków na projekty indykatywne, w konsekwencji dynamicznie ulegały korektom same listy projektów (do 2010 r.).

Jeśli chodzi zaś o tryb konkursowy, to od początku realizacji programów NSRO 2007-2013 do połowy 2012 r. łącznie ogłoszono, przeprowadzono oraz zamknięto 2895 konkursów. Ich liczbę dla poszczególnych programów w danym roku pokazano na Ryc. 30

⁹⁷ W raporcie metodologicznym zaproponowano także omówienie liczby wniosków przypadających na etat w instytucjach jako wskaźnik obciążenia pracowników pracą, związaną z oceną wniosków. Dane te jednak są dostępne tylko lat 2011-2012, stąd zrezygnowano z jego prezentacji i analizy.

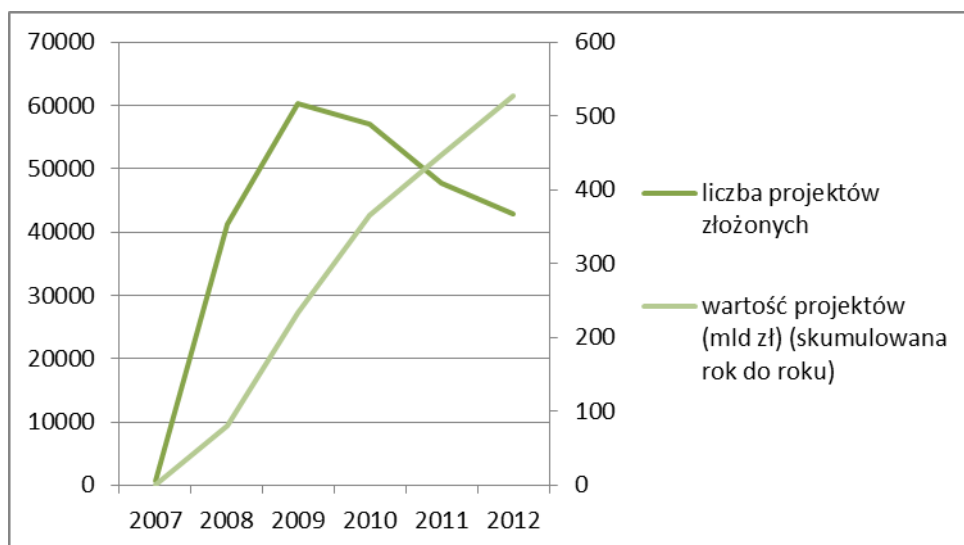
Rycina 30 Liczba konkursów, zakończonych w danym roku w poszczególnych programach operacyjnych NSRO 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie: DKF MRR 2009, 2010, 2011, 2012

Najwięcej konkursów przeprowadzono w 2010 r. Największa liczba projektów, składanych do programów NSRO przypada jednak na rok wcześniej. Łącznie (do połowy 2012 r.) złożono ich niemal 250 000, zaś ich wartość wynosi około 526 900 000 zł. Stanowi to 195,8 % całej alokacji środków w NSRO (Ryc. 31)

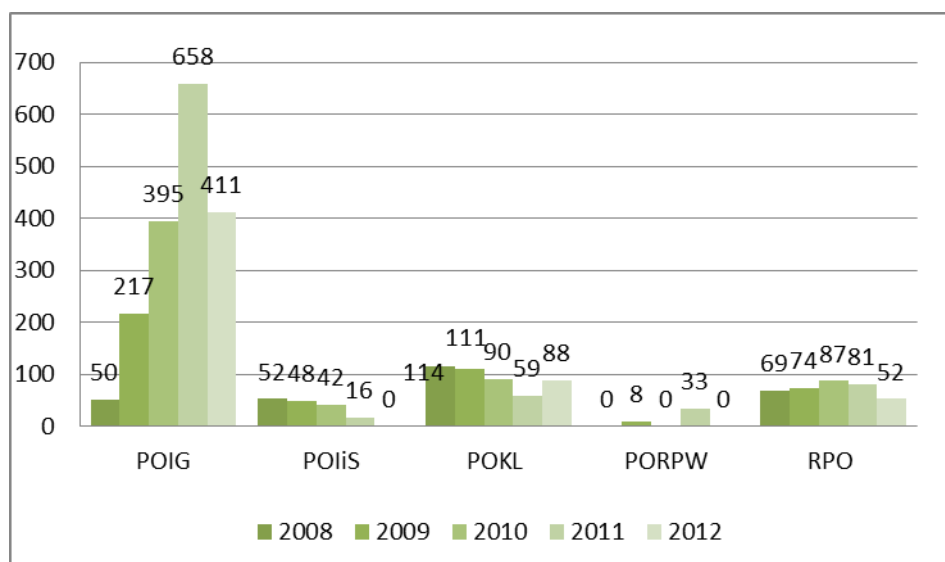
Rycina 31 Dynamika liczby projektów złożonych (lewa oś) względem ich wartości (prawa oś) w programach NSRO 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

Wspomniana liczba projektów rozkłada się różnie dla poszczególnych programów i dla różnych konkursów. Punktem odniesienia do porównania ze sobą wszystkich programów oraz ukazania zmian w czasie jest średnia liczba aplikacji składanych w konkursach. Dane te pokazuje Ryc. 32:

Rycina 32 Średnia liczba aplikacji, składanych w jednym konkursie w programach NSRO 2007-2013 w latach 2008-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie: DKF MRR 2009, 2010, 2011, 2012

Jak widać z powyższych zestawień, zainteresowanie potencjalnych beneficjentów w aplikowaniu o środki jest różna dla każdego programu lub grupy programów (RPO). Zmiany w liczbie średniej liczbie projektów w konkursach w danym programie, pokazane w czasie nie są powiązane wprost z liczbą przeprowadzanych konkursów w danym roku. Innymi słowy: fakt, iż ogłasza się i przeprowadza określoną liczbę konkursów nie oznacza wcale automatycznie wpływ określonej liczby aplikacji do oceny. Tym samym konieczne są indywidualne rozpoznania, jakie będzie zainteresowanie potencjalnych beneficjentów konkretnym konkursem.

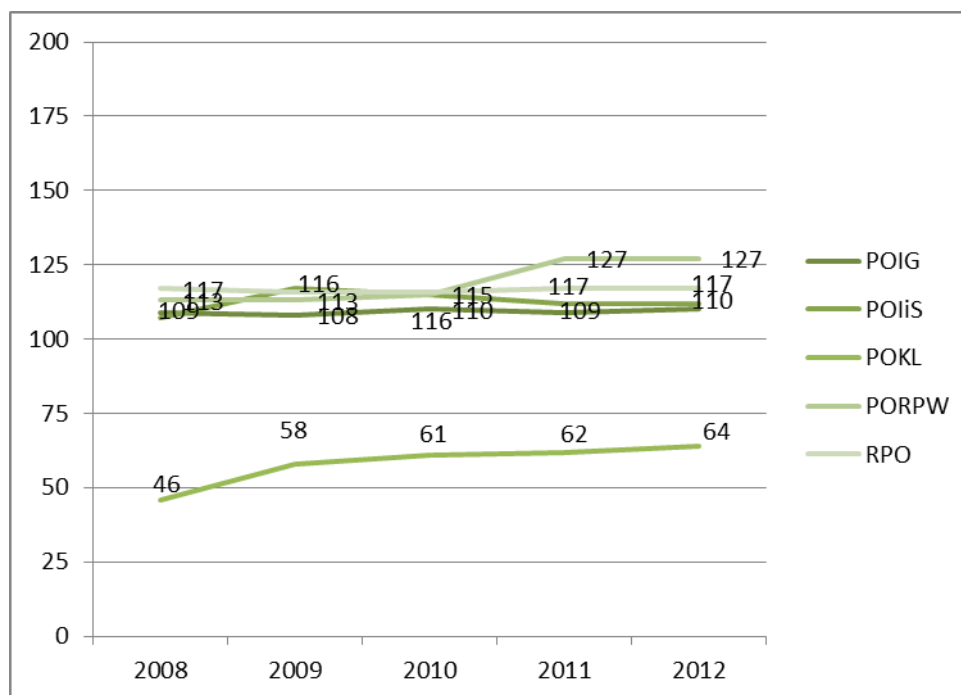
Ze wszystkich powyższych danych wynika jednak jedna zasadnicza obserwacja: proces naboru i selekcji projektów w ramach programów NSRO 2007-2013 przypada zdecydowanie na pierwszą połowę wdrażania perspektywy. Było to spowodowane podjęciem decyzji o jak najszybszym wydatkowaniu środków już na początku wdrażania perspektywy (patrz część *Proces finansowania i rozliczania*). W tym miejscu zasygnalizujemy tu tylko, iż szybki proces naboru i selekcji projektów w początkowej fazie wdrażania NSRO 2007-2013 miał na celu uniknięcie sytuacji, iż w pewnym momencie nastąpi skumulowanie płatności na rzecz realizowanych projektów. Symulacje poczynione w 2007 r., wskazywały, iż momentem tym będzie 2013 r. Przyspieszenie naboru i selekcji projektów miało przyspieszyć kontraktację projektów, a w konsekwencji potem ich wdrażanie. Co za tym idzie płatności byłyby

rozłożone w czasie i miałyby charakter „łagodnej fali, rozłożonej na kilka lat” w miejsce jednego, generującego procesu „szczytu, skumulowanego w jednym roku”. Należy przy tym dodać, że konieczność przyspieszenia kontraktacji wynikała także z dwóch czynników:

- po pierwsze założeń budżetowych Komisji Europejskiej, co do kwot wypłacanych Polsce w kolejnych latach,
- po drugie potrzeb rozpoczęcia naborów postulowanego przez środowiska beneficjentów.

Istotnym wskaźnikiem pokazującym efektywność procesu naboru i oceny projektów jest czas trwania oceny projektów w ramach jednego konkursu. We wszystkich programach NSRO, za wyjątkiem PO KL średnia liczba dni, potrzebnych do oceny formalnej i merytorycznej projektów to około 110-116 dni kalendarzowych. Tylko w przypadku PO RPW przekracza ona 120 dni (Ryc. 30). Wartości te nie ulegały jakimś zasadniczym zmianom w czasie. Stosunkowo długi czas oceny projektów w tych projektach można tłumaczyć tym, iż analiza dokumentacji projektowej dla przedsięwzięć infrastrukturalnych jest zdecydowanie dłuższa niż dla projektów miękkich. Jedynie dla PO KL (w którym czas oceny jest zdecydowanie krótszy od pozostałych programów) i dla wspomnianego już PO RPW czas oceny zaczął się od 2008 r. w istotnym stopniu wydłużać. Dla PO RPW można to tłumaczyć stosunkowo późnym ogłaszaniem konkursów i przyjmowaniem stosunkowo dużej liczby projektów. W przypadku PO KL wzrost ilości czasu przeznaczanego na ocenę zbiega się ze spadkiem liczby konkursów. W naszej opinii, wynika to faktu, iż pracownicy, zajmujący się w pierwszym okresie niemal wyłącznie procesem naboru i oceny projektów z czasem zaczęli również być zaangażowani także w proces ich realizacji i rozliczania. W konsekwencji pracownicy IP II stopnia w POKL, w kolejnych latach coraz częściej muszą łączyć obowiązki zawodowe, związane zarówno w obsługą nowych konkursów, jak i wdrażaniem projektów. potwierdzają to także wypowiedzi w wywiadach z przedstawicielami IP II Wydłużanie okresu oceny jest sygnałem, iż system jest przeciążony (o czym szerzej w kolejnych podrozdziałach).

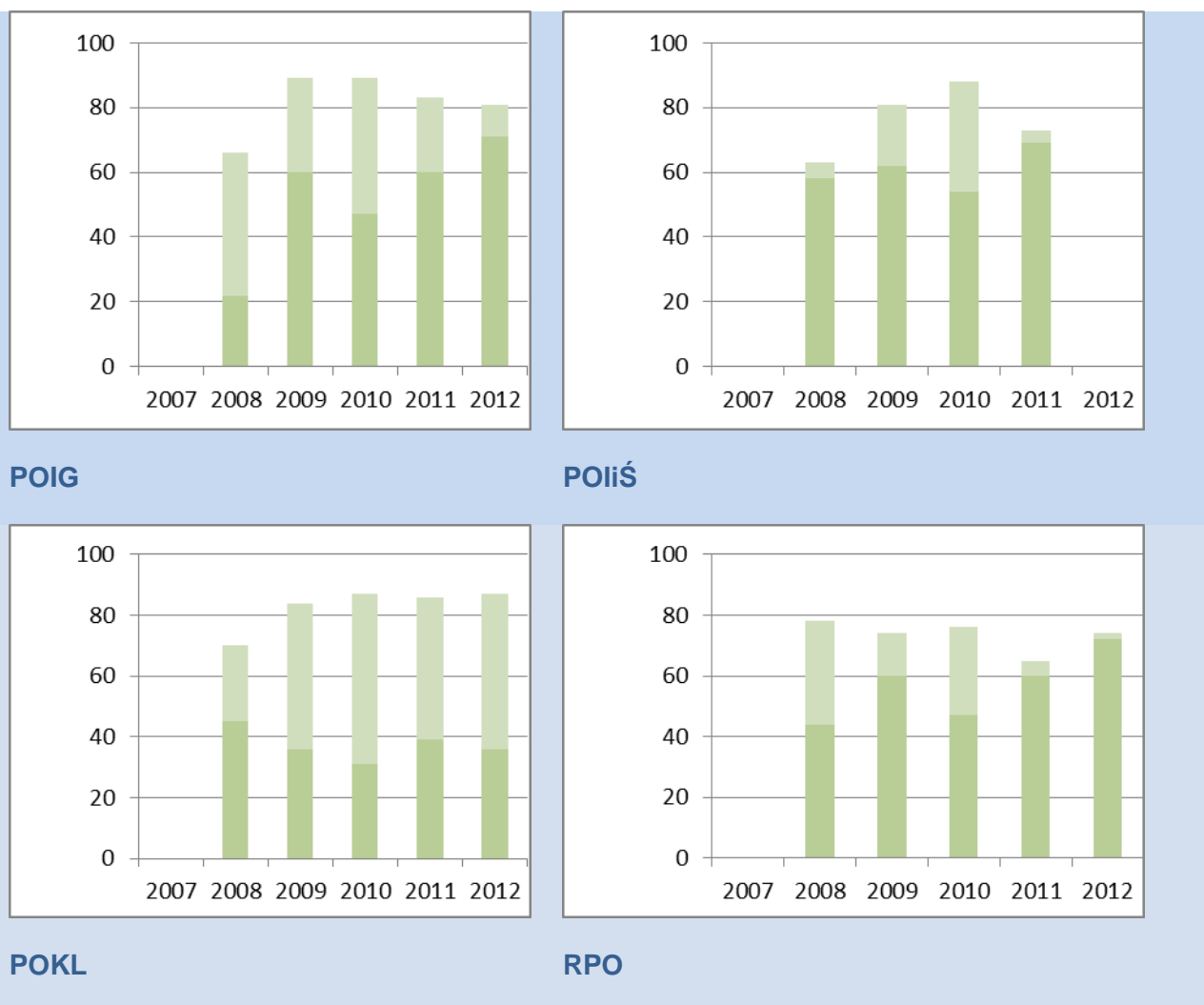
Rycina 33 Średni czas trwania oceny w konkursach zamkniętych w poszczególnych programach NSRO 2007-2013 w latach 2008-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie: DKF MRR 2009, 2010, 2011, 2012

O skuteczności i jakości procesu oceny aplikacji składanych do programów NSRO 2007-2013 świadczy relacja między liczbą wniosków składanych, a liczbą wniosków, które przeszły pozytywnie ocenę formalną i merytoryczną. Na wskaźnik ten wpływają trzy zjawiska: 1) jakość składanych aplikacji oraz 2) dobór kryteriów administracyjnych na etapie oceny formalnej oraz technicznych (merytoryczno-strategicznych) na etapie oceny merytorycznej wniosków, 3) jakość pracy osób oceniających. Relacje te ilustruje Ryc. 34. Jaśniejszym kolorem zaznaczono odsetek projektów, który przeszedł pozytywnie ocenę formalną, ciemniejszym ten procent aplikacji, który spełniał kryteria formalne oraz merytoryczne.

Rycina 34 Relacje między odsetkiem projektów, które przeszły ocenę formalną i merytoryczną w programach NSRO 2007-2013 w latach 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie: DKF MRR 2009, 2010, 2011, 2012

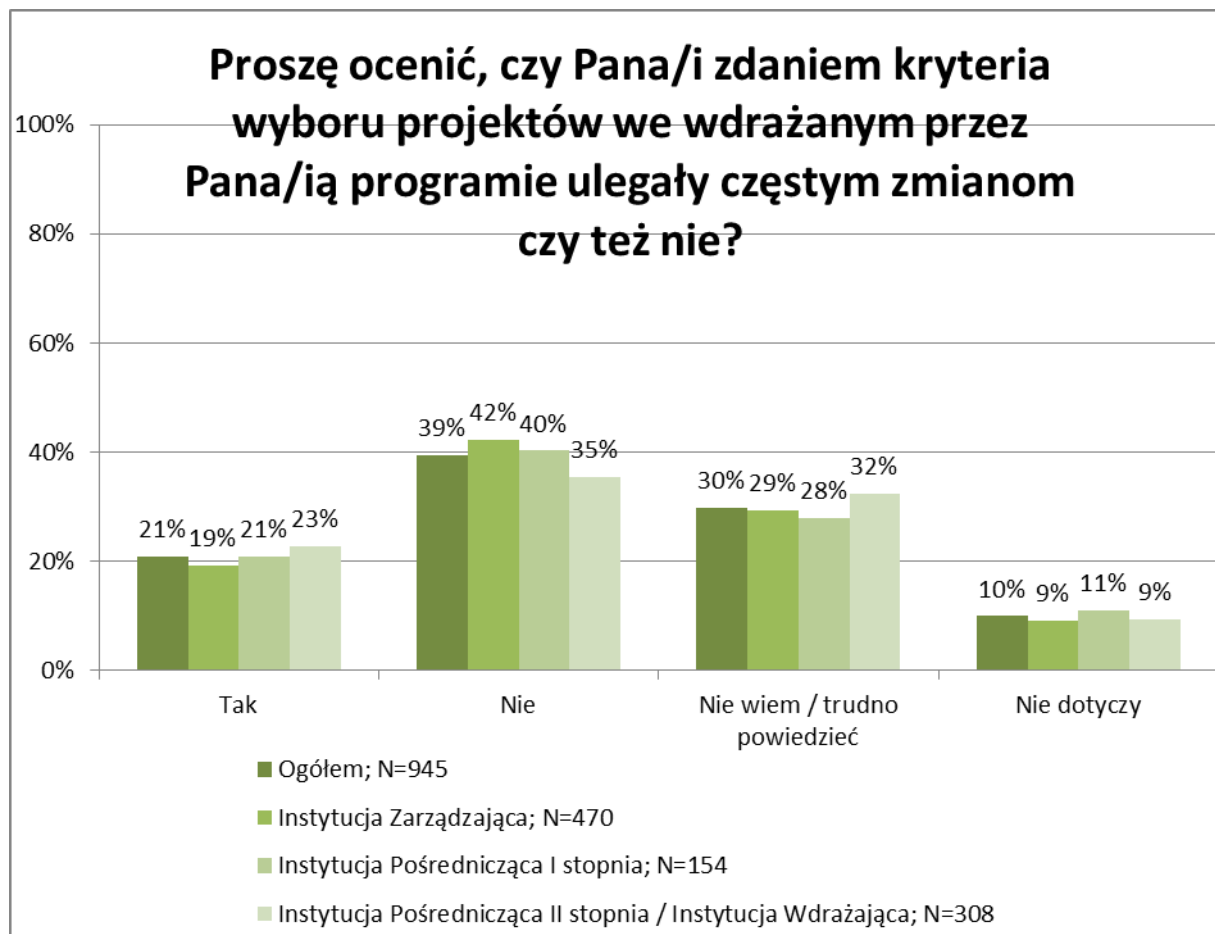
Jak wynika z powyższego zestawienia, we wszystkich programach odsetek aplikacji przechodzących ocenę formalną jest dosyć wysoki. Jednak nie można zidentyfikować jakichś jednolitych zmian tego wskaźnika w czasie. Jedynie w odniesieniu do POKL można stwierdzić, iż od 2008 r. sukcesywnie się zwiększał. Oznaczać to może z jednej strony „liberalizację oceny” (w systemie oceny formalnej zmniejszono sukcesywnie liczbę kryteriów, których niespełnienie automatycznie oznaczało odrzucenie wniosku). Z drugiej strony można to powiązać z rosnącym doświadczeniem potencjalnych beneficjentów, którzy robią coraz mniej błędów we wnioskach i załącznikach do nich.

Inaczej jest w przypadku odsetka projektów, które przechodziły pozytywnie tak ocenę formalną, jak merytoryczną. W RPO, POIG oraz POLiŚ w ostatnich latach rósł on dość istotnie (zwłaszcza w RPO). Widać, iż w ostatnich zorganizowanych konkursach wzrasta zdecydowanie liczba aplikacji, które przechodzą jednocześnie oba etapy oceny. W POKL natomiast jest odwrotnie: obie wartości przypominają coraz bardziej rozszerzające się

„nożyce”. Zwiększa się odsetek projektów, przechodzących ocenę formalną, a jednocześnie odpadających na etapie oceny merytorycznej.

Ważnym elementem procesu jest sam dobór kryteriów oceny formalnej i merytorycznej. Nie jesteśmy w stanie prześledzić (ze względów metodycznych oraz braku dostępnych informacji), jak w poszczególnych programach i konkursach zmieniały się owe kryteria. Jest to bowiem sprawa indywidualna (zmian dokonywano dla poszczególnych konkursów). Jednakże fragmentaryczne dane udało się zebrać z przeglądu raportów ewaluacyjnych dotyczących kryteriów oceny w poszczególnych programach. Biorąc powyższe pod uwagę, w badaniu ilościowym przeprowadzonym wśród pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie NSRO zadano pytanie o częstotliwość zmian w systemie kryteriów (Ryc. 35)

Rycina 35 Opinia przedstawicieli instytucji NSRO 2007-2013 na temat częstości zmian w kryteriach wyboru projektów.



Źródło: badanie CAWI

Zdaniem respondentów, na liście kryteriów formalnych i merytorycznych, nie dokonywano często zmian (tak odpowiedziało 39 % respondentów wobec 21 % osób, twierdzących odmiennie).. Tym samym można uznać, iż sam system kryteriów, ustanowiony dla poszczególnych konkursów, opracowany na początku (w latach 2007-2009) nie ulegał często zmianom i był co do zasady stabilny. Oczywiście nie oznacza to, iż kryteriów w ogóle nie zmieniano. Ulegały one jednak raczej drobnym korektom. Potwierdzają to także opinie w badaniach jakościowych:

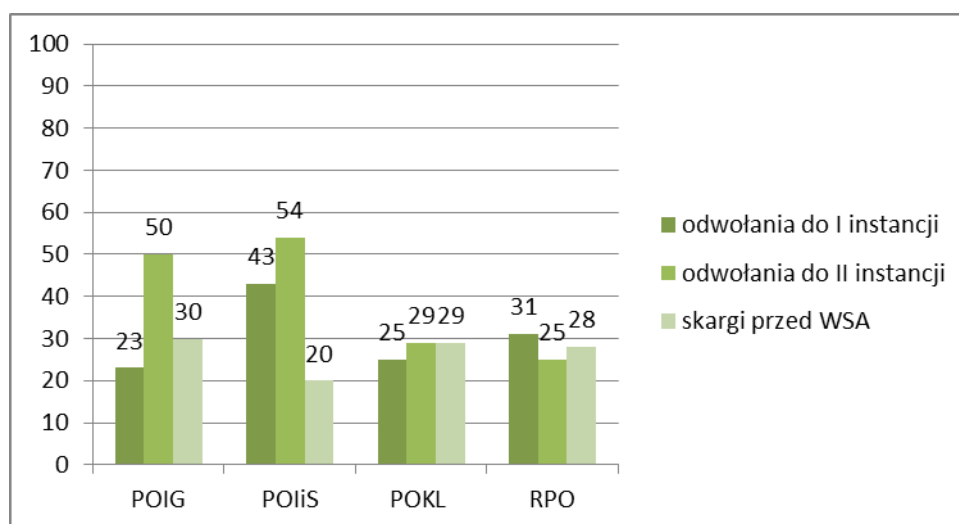
W jaki sposób system naboru i selekcji projektów zmieniał się w czasie i dlaczego?

- „W niewielkim stopniu, a jeśli były zmiany, to ze względu na dostosowanie przepisów do wymogów unijnych, ale to były raczej kosmetyczne zmiany, wydłużyliśmy trochę okres oceny formalnej.”

- „Znaczący, w POKL właściwie wcale się nie zmieniał w czasie, dlatego że cały czas jakby fundamentalna, główna zasada dla programu została zachowana, czyli jednolitość oceny merytorycznej...”

Potencjalni beneficjenci, którzy nie byli zadowoleni z wyników oceny formalnej oraz merytorycznej, dokonanej przez pracowników instytucji, zaangażowanych we wdrażanie programów lub/i ekspertów zewnętrznych mieli prawo do odwołania się od wyników oceny zarówno w I instancji jak II instancji⁹⁸. Po wyczerpaniu drogi odwoławczej, beneficjenci mieli możliwość złożenia skargi na rozstrzygnięcie II instancji do właściwego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, przy czym warto zaznaczyć, że istnieje jeszcze możliwość wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Ze względu na zmiany w procedurach odwoławczych (od 2010 r.), czas trwania odwołań oraz rozpraw przed sądem i niemożność powiązania konkretnych odwołań z konkursami w danym roku⁹⁹, zdecydowaliśmy się przeanalizować skuteczność odwołań na korzyść beneficjentów w ujęciu całościowym, dla poszczególnych programów (Ryc. 36).

Rycina 36 Odsetek odwołań do I i II instancji oraz skarg do WSA, rozpatrywanych pozytywnie na rzecz beneficjentów.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: DKF MRR 2012

Z powyższych danych widać wyraźnie, iż odwołania były najskuteczniejsze w POIiS. Niemal co drugie odwołanie było pozytywnie rozpatrywane w I instancji. Oznacza to, iż IP lub IW sama dokonywała już autokorekty swojej oceny. Spośród tych beneficjentów, którzy zdecydowali się na złożenie odwołania do IZ, II instancja przyznawała rację aplikującym w większości przypadków. Koreluje to także z dość niskim „wskaźnikiem sukcesu” potencjalnych beneficjentów w procedurze sądowej (procedura w I i II instancji stanowiła po prostu już skuteczny „filtr” rozpatrywania odwołań). Podobnie było w POIG. Po zniesieniu

⁹⁸ Funkcję obu instancji określa dla siebie każdy z programów indywidualnie. Z reguły I instancją była IP/IW lub IP II, zaś II – IZ. Niemniej jednak należy pamiętać, iż niektóre z programów nie miały wyodrębnionych IP oraz IP II. Stąd obie instancje były wskazane w ramach różnych departamentów IZ.

⁹⁹ Zakończone procedury odwoławcze lub wyroki WSA zapadały często w dłuższym okresie czasu po zamknięciu konkursów i dotyczyły projektów złożonych w latach ubiegłych. Dostępne dane są pokazane natomiast dla roku, w którym dana procedura została zakończona lub zapadł wyrok.

dwuinstancyjnej procedury odwoławczej dla tego programu w 2010 r. szanse beneficjentów na pozytywne rozpatrzenie sprawy jeszcze w obrębie odwołań wzrosło niemal dwukrotnie. Inaczej jest w przypadku POKL oraz RPO. Tutaj skuteczność beneficjentów w procedurze odwoławczej jest dość niska, natomiast jest relatywnie wyższa w postępowaniu sądowym. Warto zauważyć, iż w tych programach łącznie liczba beneficjentów, którym przyznano rację w trakcie odwołań lub podczas wystąpienia przed WSA jest i tak generalnie niska. Jedynie 1/3 beneficjentów przechodzących dalszy stopień procesu odwoławczego może odczuwać satysfakcję z rozstrzygnięcia na swoją korzyść¹⁰⁰. Z powyższych danych wynika, iż w centralnych programach, w których realizowane są przede wszystkim projekty infrastrukturalne system ponownej oceny projektów w ramach odwołań nakierowany jest raczej na weryfikację oceny IP/IW przez IZ. Wysoki odsetek odwołań rozpatrzonych pozytywnie świadczy, iż pierwsza ocena jest niskiej jakości. Odwrotnie jest w przypadku RPO i POKL: tu pierwsza ocena (przed odwołaniem) zdaje się być bardziej rzetelna.

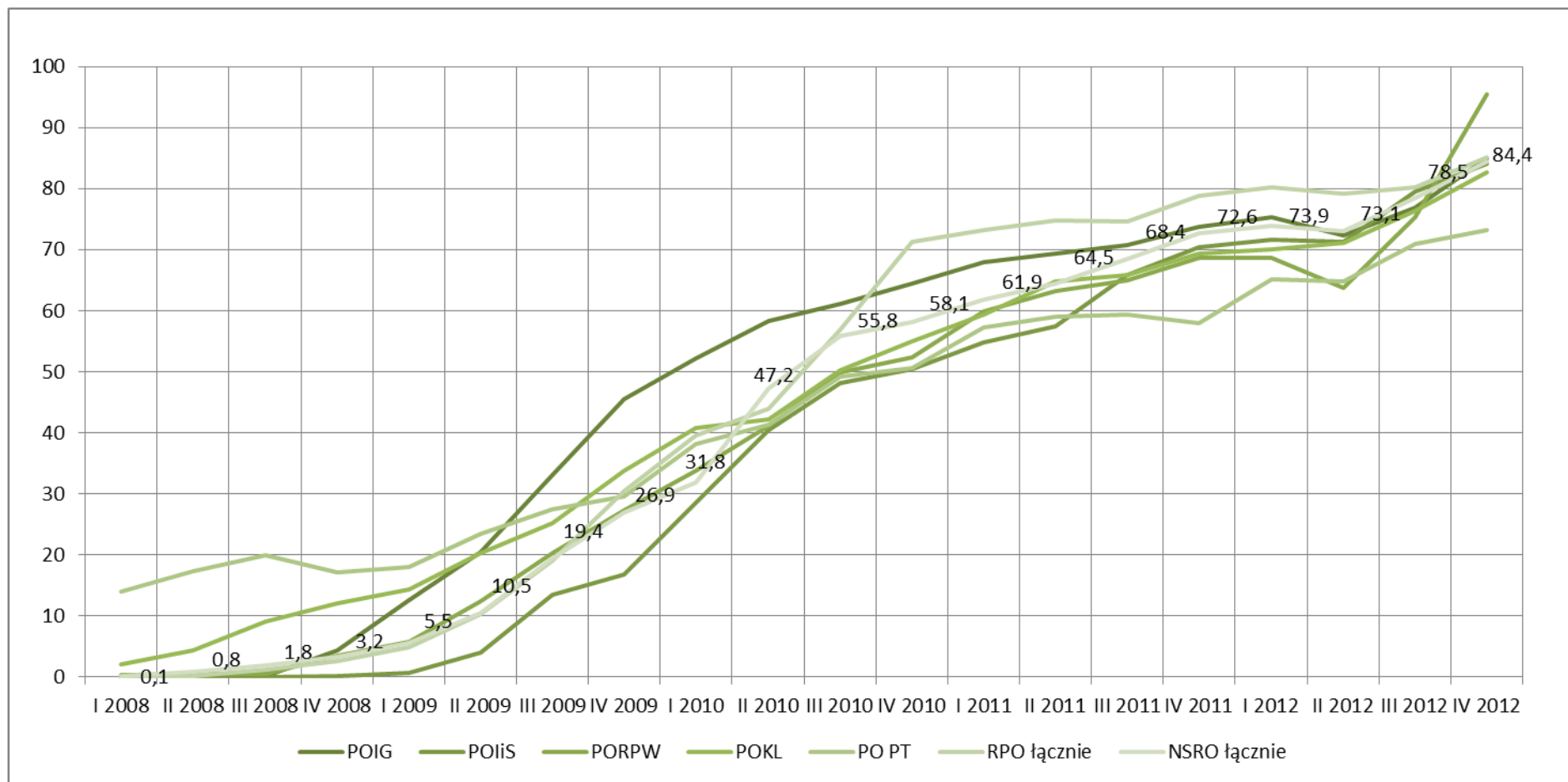
Ostatecznym efektem całego procesu naboru i oceny projektów jest wybór konkretnych przedsięwzięć do realizacji i podpisanie z beneficjentami umowy o dofinansowanie (kontraktacja). Wskaźnik kontraktacji pokazany został na rycinie 34. Z zestawienia tego wynika, iż dla całego NSRO 2007-2013 stopień kontraktacji na koniec 2012 r. wyniósł 84,4 %. Za stopień kontraktacji uznano tutaj procent środków, na które podpisano umowy o dofinansowanie względem całej alokacji dla NSRO. Podobnie zdefiniowano stopień kontraktacji dla poszczególnych programów lub grup programów (RPO). Na koniec 2012 r. największy stopień kontraktacji odnotowujemy dla PO RPW (95,5 %), najmniejszy zaś dla PO PT (73,3 %).

Największą dynamikę w kontraktacji środków dla całego NSRO odnotowano w 2010 r. W końcu grudnia 2009 r. wynosił on 26,8 %, a w grudniu 2010 r. już 55,8 %. Na wynik ten wpłynęło bezpośrednio przyspieszenie procesu podpisywania umów w RPO RPO. W programach centralnych moment przyspieszenia kontraktacji przebiegał w inny sposób. Do połowy 2009 r. największa wartość umów i zakontraktowanych środków względem budżetu całego programu była w POPT. W POIG i w POIiŚ przyspieszenie nastąpiło w II połowie 2009 i I połowie 2010 r. W przypadku PO RPW znaczne przyspieszenie w podpisywaniu umów odnotowano w 2012 r. Powyższe zjawiska, związane z dynamiką wzrostu kontraktacji, są ściśle skorelowane z samym procesem naboru. Widać wyraźnie, iż wzrost liczby składanych projektów (w 2009 r. dla większości programów) wytworzył w konsekwencji

¹⁰⁰ Odrębnym zagadnieniem pozostaje tu fakt, jakie szanse na wybór projektu i podpisanie umowy o dofinansowanie mieli beneficjenci, którzy zwycięsko przeszli całą procedurę odwoławczą i sądową. Zdarzały się przypadki, iż środki zarezerwowane na dofinansowanie projektów, poddanych tym procedurom faktycznie uniemożliwiały ich realizację (np. środki rezerwy były mniejsze niż wartość realizacji projektów). Powinno to być przedmiotem odrębnego badania.

„zjawisko wzrostu kontraktacji w 2010 r. Szczyt obu „fal” różni mniej więcej okres 2-3 kwartałów (od pół roku do dziewięciu miesięcy): jest to ten okres, w którym dokonuje się w NSRO proces oceny i wyboru aplikacji. Warto także zwrócić uwagę na zmniejszenie się dynamiki kontraktacji w całym 2011 i 2012 r. – z nielicznymi wyjątkami linia przyrostu wartości kontraktacji staje się bardziej płaska. Ostatnie 2 lata to okres, w którym dostępne alokacje się wyczerpują. Spada także liczba konkursów, w tym także tych, którym beneficjenci poświęcali największą uwagę. Dotyczyło to przede wszystkim konkursów w działaniach dotyczących infrastruktury publicznej, w które mogły aplikować jst oraz konkursy na bezpośrednie dotacje dla firm w RPO.

Rycina 37 Stopień kontraktacji NSRO 2007-2013 ogółem i w rozbiciu na poszczególne programy w latach 2007-2012

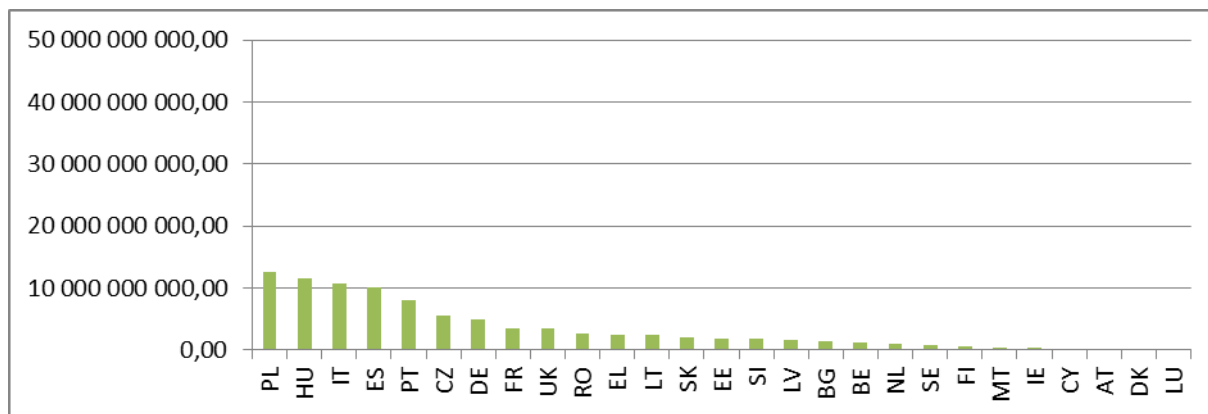


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

Omówienie zmian w procesie naboru i selekcji projektów zwięźczymy porównaniem stopnia kontraktacji dla całej NSRO 2007-2013 w Polsce ze stopniem kontraktacji programów polityki spójności w pozostałych krajach UE. Pod koniec 2009 r. wskaźnik ogólny dla wszystkich krajów UE wynosił 27,1 %. Dla Polski zaś 26,9 %¹⁰¹. Najwyższy stopień kontraktacji wówczas miała Belgia (61,1 %), najmniejszy Grecja (11,9 %). Z kolei pod koniec 2011 r. średni poziom kontraktacji wszystkich środków z Funduszu Spójności dla całej UE wynosił 71,2 %, zaś dla Polski 68,4 %. Najwyższy wskaźnik kontraktacji odnotowano w Holandii (aż 126,8 % przyznanych środków na lata 2007-2013), zaś najniższy w Bułgarii (ledwie 55,6%: taki poziom Polska osiągnęła rok wcześniej, pod koniec 2010 r.). Dane liczbowe pokazane odrębnie dla EFRR i Funduszu Spójności oraz EFS są podobne. Średnia UE w kontraktacji pierwszej grupie wynosi 72,4 %, a dla Polski 68,9 %. W przypadku EFS średnia kontraktacji w programach, finansowanych z tego funduszu dla całej UE wynosi 67,3 %, zaś dla Polski 65,9 %.

Biorąc jednak pod uwagę wartości realne wartości zakontraktowanych środków zarówno w 2009 r. jak i pod koniec 2011 r. Polska jest na pierwszym miejscu spośród wszystkich krajów UE. Pod koniec 2009 r. podpisano umowy na łączną kwotę 12 682 948 883 EUR (ryc.), zaś w 2011 – już 45 980 497 543 EUR (Rys 38).

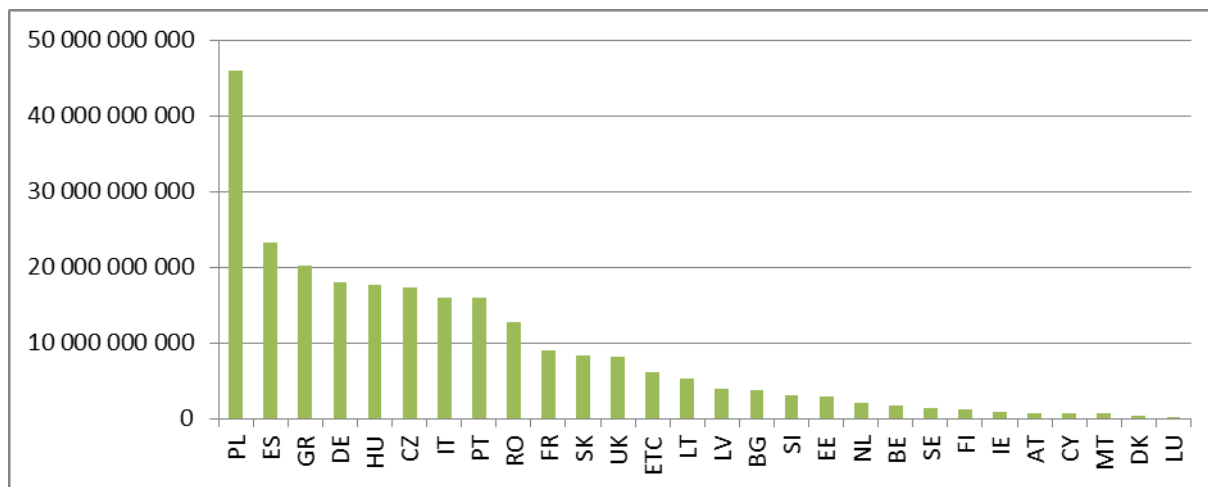
Rycina 38 Porównanie wartości kontraktacji programów w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 w poszczególnych krajach UE. Stan na koniec 2009 r.



Źródło: Komunikat Komisji Europejskiej Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007-2013

¹⁰¹W aneksie I do Komunikatu Komisji Europejskiej Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007-2013 podane są dane dla Polski na koniec III kwartału 2009 r.

Rycina 39 Porównanie wartości kontraktacji programów w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 w poszczególnych krajach UE. Stan na koniec 2011 r.



Źródło: Komunikat Komisji Europejskiej Cohesion policy: Strategic report 2012 on the implementation of the programmes 2007-2013

Z powyższych danych wynika, iż w okresie 2010-2011 wartości zakontraktowanych w Polsce środków gwałtownie wzrosły, podobnie jak samo tempo wzrostu. Na tle innych krajów sytuacja pod tym względem wygląda bardzo korzystnie.

Proces finansowania i rozliczania

W niniejszej części dotyczącej procesu finansowania skupimy się na omówieniu dwóch wskaźników:

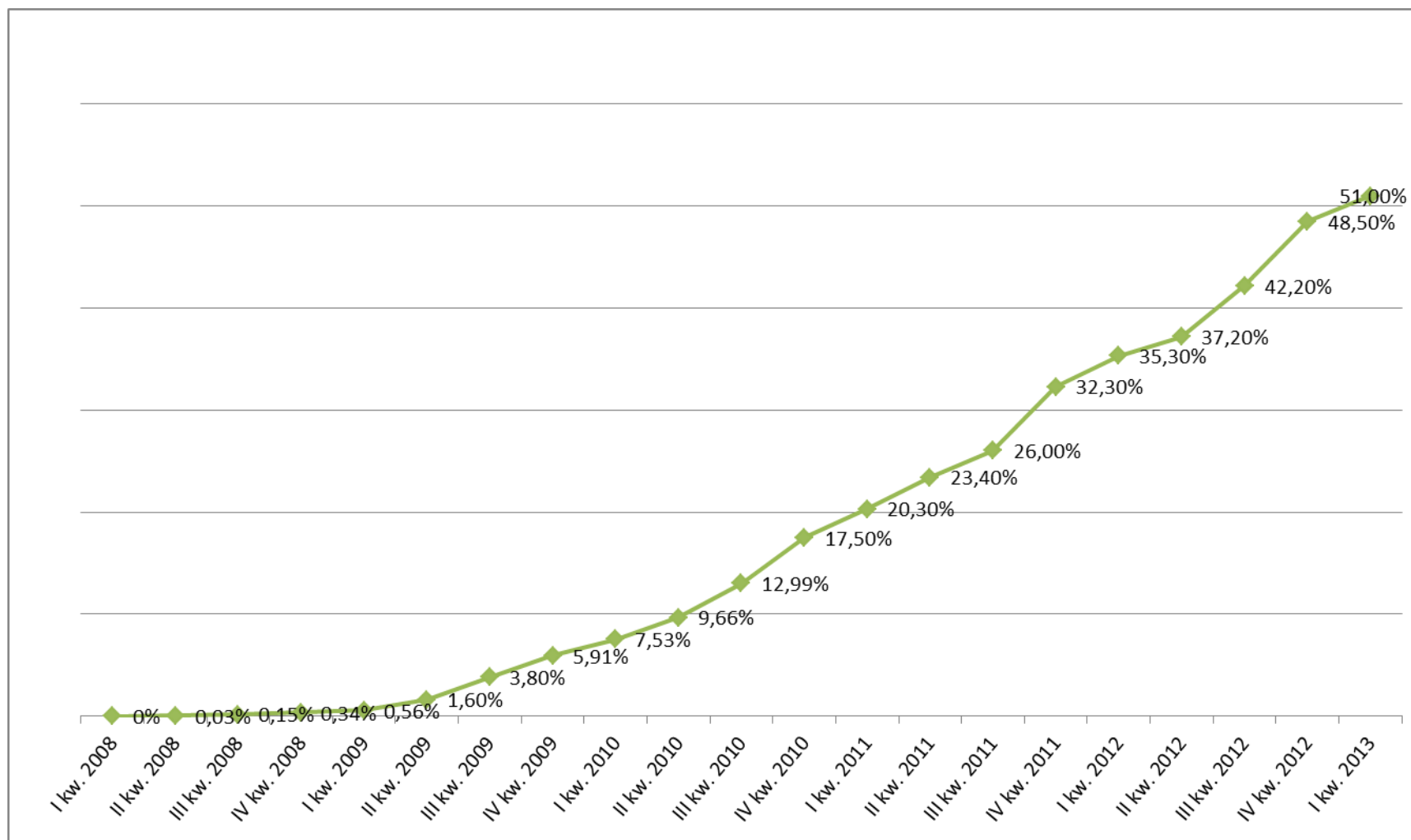
- **Poziomu wydatkowania środków** przedstawionego jako dokonane płatności w stosunku do alokacji, pokazanego zarówno w porównaniu do sytuacji w perspektywie 2004-2006 jak i na tle innych krajów członkowskich;
- **Poziomu refundacji środków** przez KE pokazanego na tle wydatków uznanych jako kwalifikowalne.

Kluczowym, a zarazem widocznym efektem funkcji wdrożeniowej jest nie tylko osiągnięcie zakładanej liczby zrealizowanych projektów zgodnych z założonymi celami Programu, ale również wykorzystanie przypisanej im wartości wsparcia. Rezultatem tej funkcji jest zatem postęp finansowy, mierzony poziomem wydatkowania środków UE. W naszej ocenie procesu finansowania przyjmujemy dwa punkty odniesienia:

- po pierwsze, poprzednią perspektywę finansową (2004-2006). Dzięki podobnej metodyce za podstawę naszych porównań posłużą wnioski z ewaluacji ex-post systemu realizacji FS 2004-2006,
- po drugie, przegląd dynamiki trendów związanych z wydatkowaniem rozpoczynając od 2008 roku (roku bazowego dla perspektywy 2007-2013).

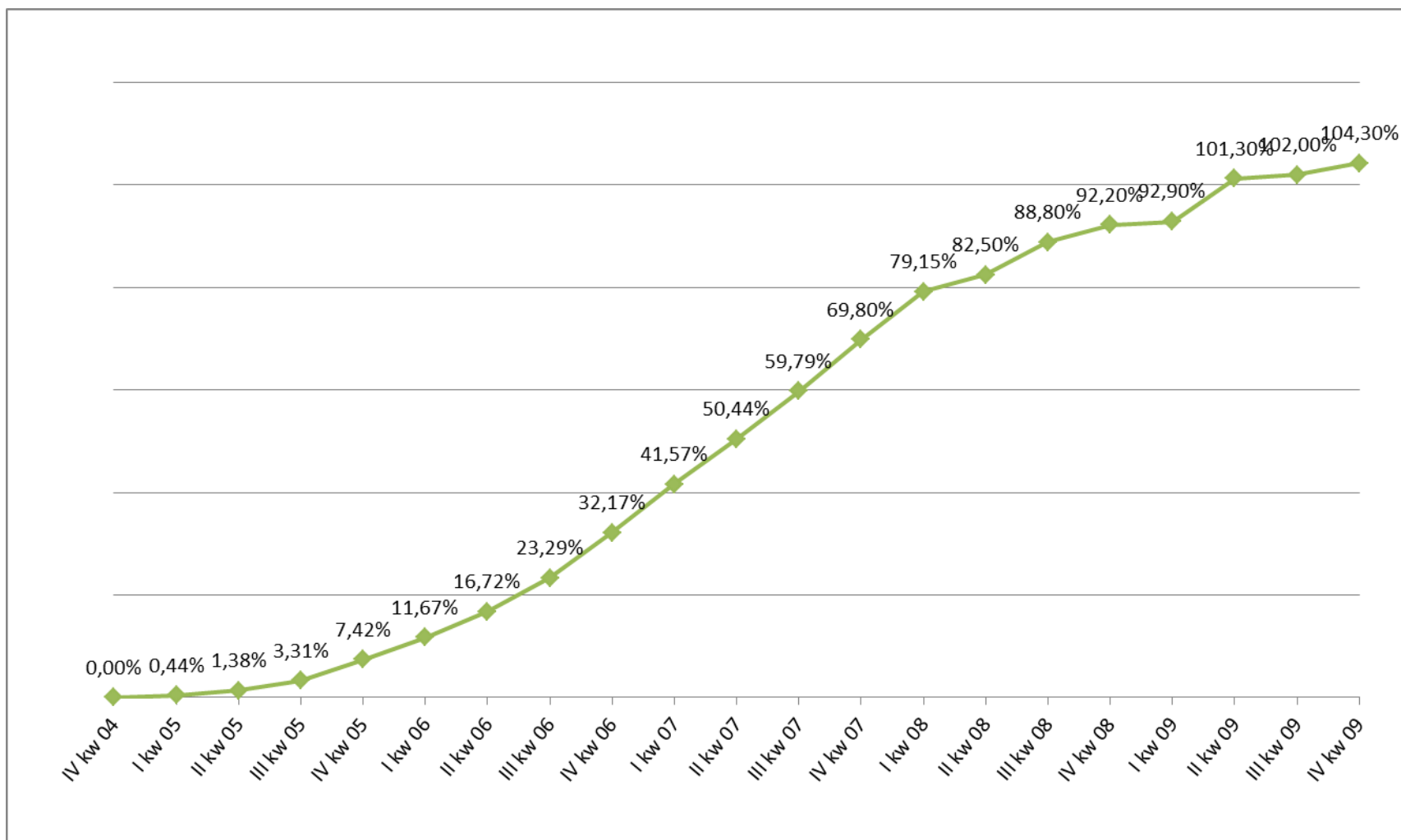
Tempo wydatkowania środków UE dla okresu 2004-2006 oraz obecnego okresu programowania ilustrują schematy na rycinach poniżej.

Rycina 40 Płatności NSRO w stosunku do alokacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR - miesięcznych sprawozdań stanu realizacji NSRO (%)

Rycina 41 Płatności NPR w stosunku do alokacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR - miesięcznych sprawozdań stanu realizacji NPR (%)

Patrząc na wykres wydatkowania środków dla perspektywy 2007-2013 (Ryc. 40), w pierwszym roku realizacji widoczny jest brak wyraźnych postępów w wydatkowaniu, dynamika w pierwszych czterech kwartałach kształtowała się średnio na poziomie 0,15% na kwartał. Fakt ten można wytłumaczyć w dwojaki sposób. Z jednej strony, podobnie jak w starej perspektywie, poziom ten wynika z logiki programowej, co oznacza, że w pierwszej fazie wdrażania, system koncentruje się na kontrakcji środków. Z drugiej strony, do końca 2009 siły administracji funduszowej skupione były na ukończeniu wydatkowania w starym okresie programowania. Od II kwartału 2009 roku nastąpiło znaczne przyspieszenie w wydatkowaniu środków - tempo wydatkowania średnio wzrastało w każdym kwartale o 3%, co stanowi wartość około 8 mld zł. Od II kwartału 2009 roku do II kwartału 2011 poziom ten wzrósł o prawie 23%, co daje kwotę około 85 mln zł. Od II kw. 2011 tempo wydatkowania nie zwalniało, by do końca I kwartału 2013 podwójnie wzrosnąć i osiągnąć 51%, co daje ponad 202 mld zł. Warto nadmienić, że jeśli patrzylibyśmy na wartości wydatkowanych środków, to do I kw. 2010 roku, czyli dwa lata po rozpoczęciu wdrażania obecnej perspektywy udało się wydatkować tyle środków, ile zostało przewidzianych na całość okresu programowania 2004-2006. Może to świadczyć o dobrze przygotowanym mechanizmie wdrażania i wydatkowania opartym na doświadczeniu zdobytym we wcześniejszej perspektywie.

Warto zauważyć, że wysoka dynamika wykorzystania Funduszy jest wynikiem konsekwentnie realizowanych celów wyznaczonych na poszczególne lata. Na koniec 2010 roku wydatkowano kwotę 64 mld zł, co przekroczyło wcześniej założony plan wydatkowania o 48%. Według stanu na 31 grudnia 2011 r. wartość kontraktów podpisanych w ramach realizowanych projektów od początku realizacji *Strategii...* wyniosła 9,5 mld euro. **W 2012 roku Ministerstwo Rozwoju Regionalnego rozliczyło w Komisji Europejskiej wydatki na kwotę 55,7 mld zł.**¹⁰²

W perspektywie 2004-2006 wartość całkowitej kwoty wydatkowanej przez beneficjentów w relacji do kosztów kwalifikowalnych osiągnęła poziom 108,5%. Ogląd wykresu wydatkowania środków dla perspektyw 2004-2006 (Ryc. 38) wskazuje, że dynamika płatności w fazie początkowej - podobnie jak w obecnej perspektywie - była niska. Jednakże, w przypadku poprzedniego okresu programowania fakt ten wynikał głównie z relatywnie słabej jakości wniosków o dofinansowanie oraz zbyt wysokich wymagań formalnych i merytorycznych odnośnie wniosków o dofinansowanie w stosunku do umiejętności niedoświadczonych wówczas beneficjentów (co powodowało wysoki odsetek projektów, które odpadały z dalszej fazy oceny). Ponadto, na powyższe utrudnienia nakładał się słaby system informacji i promocji oraz niska jakość polityki komunikacji z beneficjentami. Dopiero w 2006 r. i w 2007

¹⁰² Informacje dotyczące wykorzystania funduszy opublikowane na stronie www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx

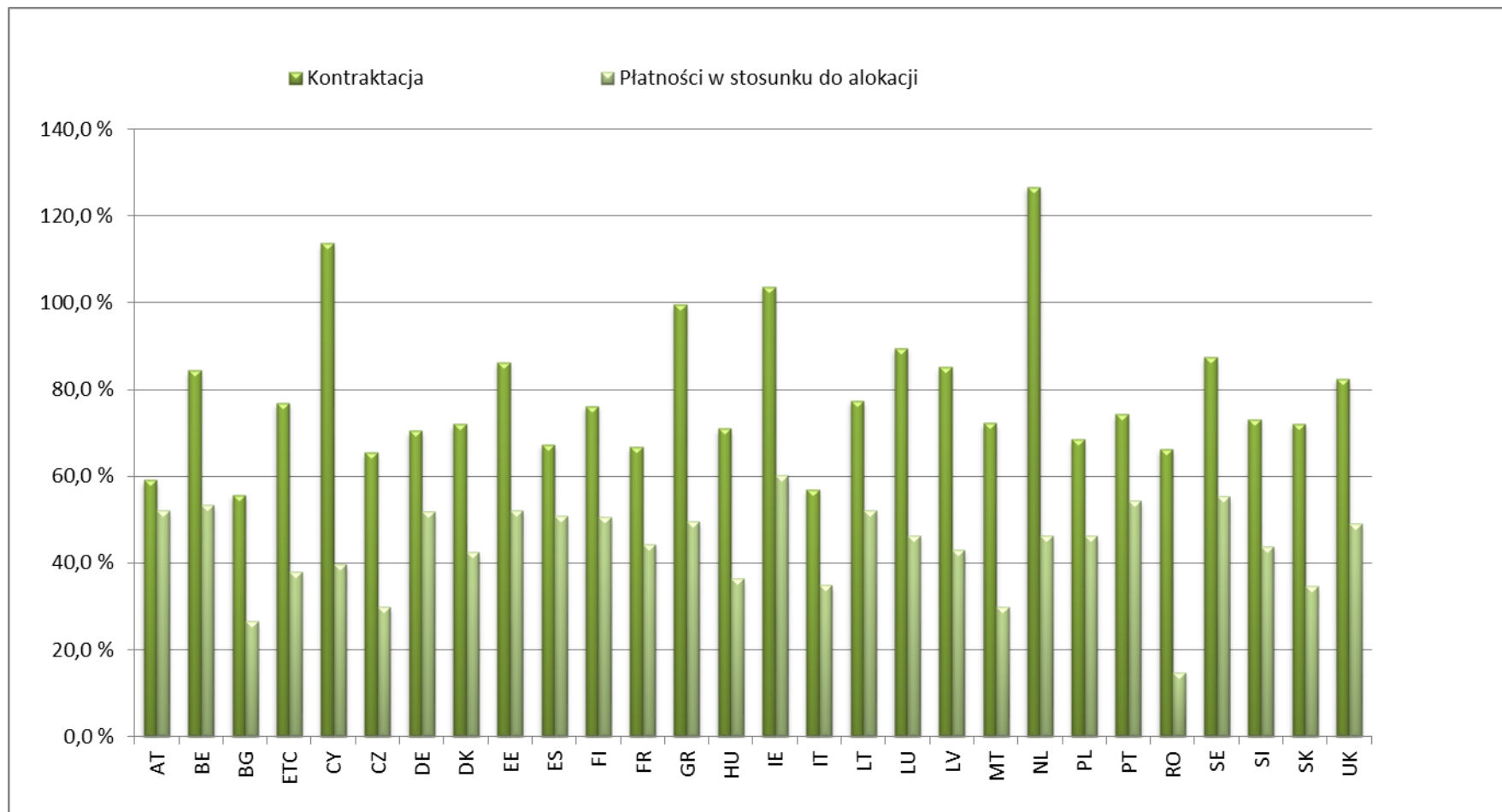
r. dynamika płatności znacznie przyspieszyła, aby w końcu 2008 r. osiągnąć poziom 92% alokacji NPR. Jest to wynikiem wprowadzenia przez MRR, 5 grudnia 2005 roku, programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych w ramach NPR 2004-2006. Wprowadzenie programu polegało na wprowadzeniu uproszczeń we wdrażaniu funduszy, jak i zmian w ustawie Prawo Zamówień Publicznych.

„Do najważniejszych zmian należało umożliwienie dokonywania korekt technicznych we wnioskach o płatność przez pracowników instytucji wdrażających, bez konieczności odsyłania ich beneficjentowi do poprawy, zastąpienie dotychczas obowiązującego kwartalnego trybu sprawozdawczości w ramach projektów i programów trybem półrocznym, wprowadzenie możliwości weryfikowania dokumentacji finansowej na próbie, a nie poprzez weryfikację 100% dokumentacji, wprowadzenie możliwości dokonywania weryfikacji wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego na podstawie załączonego do wniosku o płatność zestawienia dokumentów księgowych, bez konieczności załączania kopii tych dokumentów (choć nie wprowadzono tego w SPO RZL), opracowanie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wytycznych dla wszystkich instytucji wdrażających, dotyczących stosowania uproszczeń w systemie weryfikacji i refundacji wydatków.” (EGO s.c. 2010)

Ponadto, na podnoszenie krzywej płatności wpływ niewątpliwie miało kumulowanie się doświadczeń beneficjentów i administracji zaangażowanej w rozliczanie projektów oraz zwiększanie „luzu decyzyjnego” Instytucji Pośredniczących (EGO s.c. 2011c).

Porównując poziom wydatkowania w Polsce na tle innych krajów członkowskich można zaobserwować, iż nacisk w obecnej perspektywie na wysokie tempo wydatkowania wcale nie stawia naszego kraju na pozycji lidera wśród innych krajów członkowskich. Z poniższej ryciny przedstawiającej poziom kontraktacji oraz odsetek wykorzystanej alokacji we wszystkich krajach UE wynika, że jesteśmy europejskim „średniakiem”. Biorąc pod uwagę nie odsetek kontraktacji lecz wartość podpisanych umów o dofinansowanie jak również nie odsetek wykorzystanej alokacji lecz poziom wydatkowania przedstawiony kwotowo, Polska jest krajem przodującym w rankingu europejskim, jednak nie ze względu na szybkość wydatkowania tylko z uwagi na najwyższą przyznaną kwotę wsparcia na tle pozostałych krajów UE.

Rycina 42 Zestawienie poziomu kontraktacji oraz dokonanych płatności w stosunku do alokacji we wszystkich krajach członkowskich (stan na 1 stycznia 2013)



Źródło: http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/strategic_report_en.cfm#sr2013

Przechodząc do kwestii refundacji środków przez KE - według stanu na 31.03.2013 r. KE wypłaciła Polsce tytułem refundacji kwotę 29,8 mld EUR. Po uwzględnieniu przekazanych wcześniej zaliczek w wysokości 6,2 mld EUR, łączna kwota środków przekazanych do końca marca 2013 roku przez KE wyniosła 36 mld EUR. Refundowane kwoty od początku okresu 2007-2013 (bez uwzględnienia zaliczek) w rozbiciu na kwartały pokazuje rycina 40. Imponujące na pierwszy rzut oka wartości będące kwotami refundowanymi przez KE stają "mniej atrakcyjne", jeśli wziąć pod uwagę czas jaki musiał upłynąć od momentu zadeklarowania we wnioskach o płatność wydatków kwalifikowanych poniesionych przez beneficjentów do momentu otrzymania zwrotu kosztów z KE. Przy tym należy podkreślić, że wydłużony proces refundacji środków przez KE jest naturalną sytuacją, która jednak nie dotyka bezpośrednio beneficjentów bowiem ci otrzymują wsparcie unijne z budżetu Państwa i nie muszą oczekiwać na refundację z KE.

Na rycinie 41 pokazujemy jak w czasie kształtował się poziom wydatkowania w porównaniu tempem otrzymywania refundacji. Mimo że kwota wydatkowania jest kwotą wydatków kwalifikowanych wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność znacznie różni się od kwoty certyfikowanej do KE. Sytuację tą można wyjaśnić tym, iż poziom refundacji z KE uzależniony jest od montażu finansowego danej osi priorytetowej i wynosi maksymalnie do 85%.

Od początku 2009 roku do końca IV kwartału 2011 czas oczekiwania na refundację wydłużał się stopniowo, natomiast po tym okresie wyraźne rozbicie się linii trendów wskazuje na znaczący wzrost czasu oczekiwania na refundację, coraz bardziej wydłużającego się z każdym kwartałem. Pewnym ratunkiem na czasochłonny proces refundacji środków były przekazywane przez KE zaliczki, dzięki którym beneficjenci mogą realizować swoje projekty bez konieczności wkładania własnego kapitału.

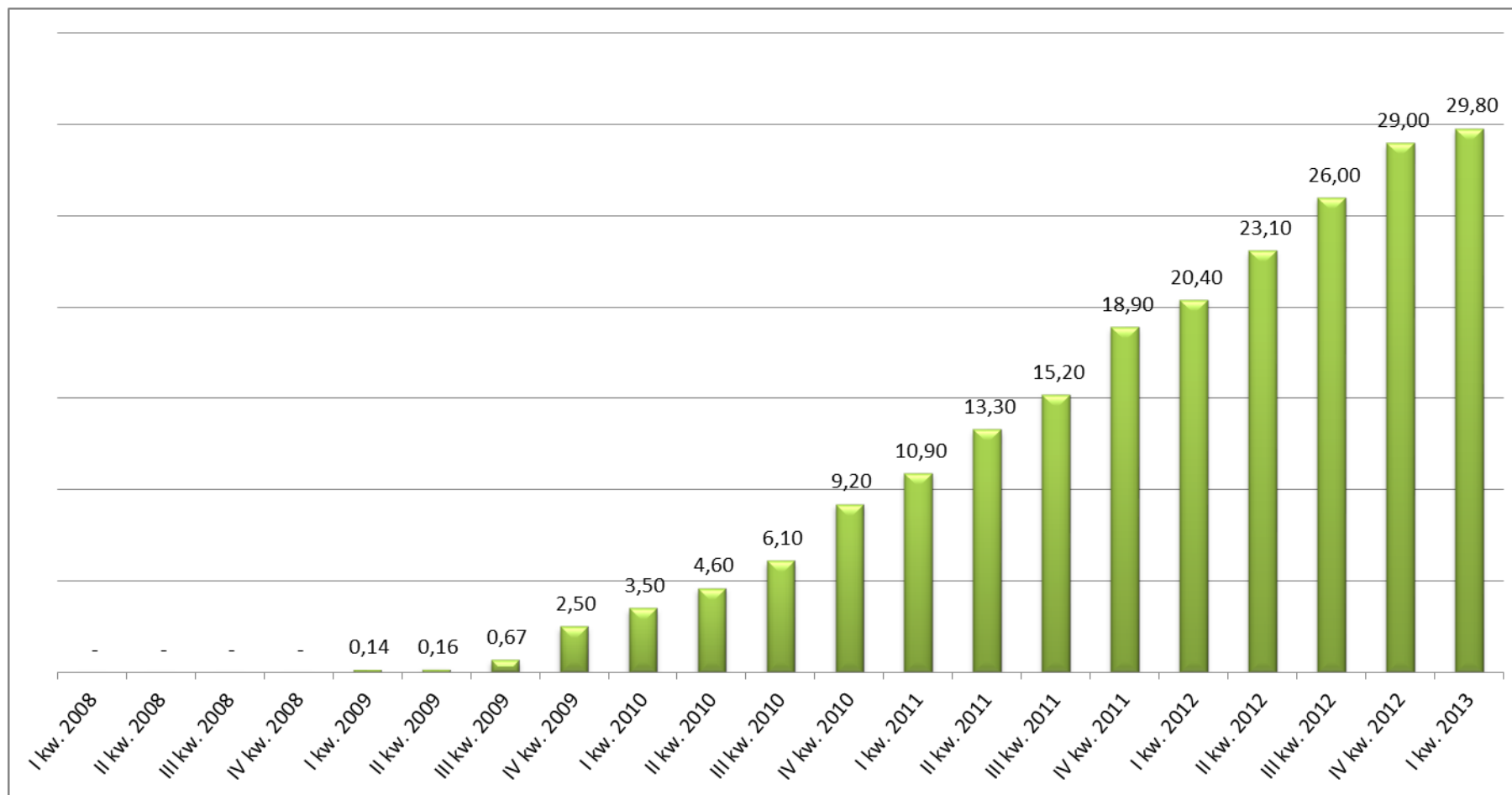
Warto w tym miejscu rozwinąć wyżej wspomnianą kwestię różnicy pomiędzy kwotą wydatków kwalifikowanych wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność a kwotą certyfikowaną, deklarowaną do KE. Mianowicie, korekty finansowe (kwoty odzyskane, wycofane, korekty systemowe), o które kwota deklarowana do KE jest pomniejszana mogą być rezultatem kilku czynników:

- po pierwsze mogą wynikać ze zwykłych ludzkich błędów, przeoczenia, omyłek pisarskich przy sporządzaniu wniosków o płatność, a także zwykłego niedbalstwa zarówno beneficjentów jak i sprawdzających pracowników instytucji,
- Po drugie nieprawidłowości związane ze świadomym złamaniem przepisów unijnych, np. przedstawienie danego wydatku jako kwalifikowany, który w rzeczywistości nim nie był, załączenie fałszywej faktury,

- Po trzecie rozbieżność mogą wynikać z faktu certyfikowania w ramach części programów wyłącznie wydatków publicznych, z pominięciem wydatków prywatnych, kwalifikowanych na poziomie projektu,

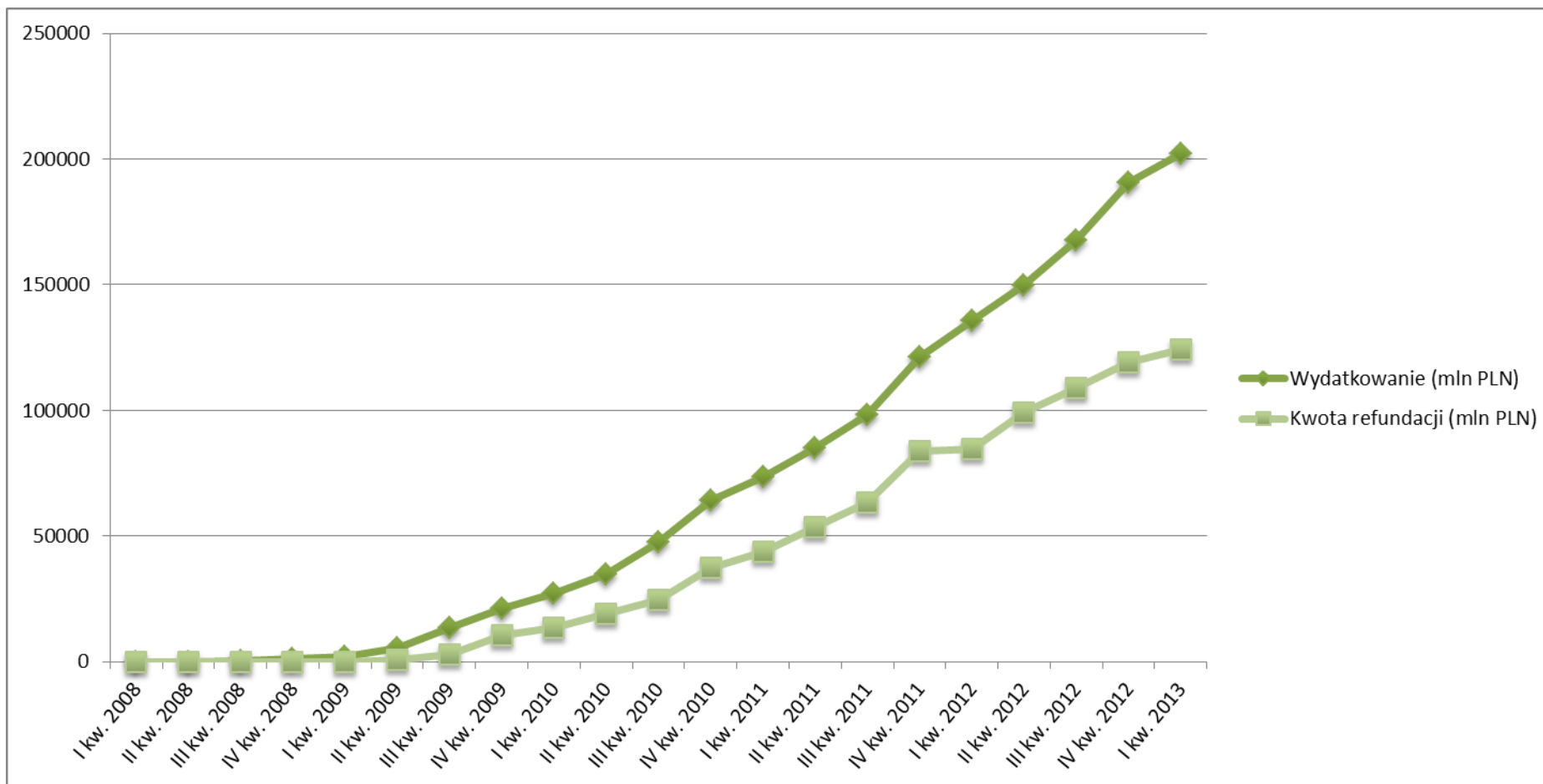
Kończąc wątek wyjaśniania rozbieżności warto dodać, że pomniejszenia wniosków o płatność mogą mieć nie koniecznie charakter korekt w rozumieniu przepisów prawa krajowego i wspólnotowego.

Rycina 43 Kwota refundacji (mld EURO) od początku wdrażania perspektywy 2007-2013



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z MRR

Rycina 44 Porównanie wydatków kwalifikowanych poniesionych przez beneficjentów z kwotami refundowanymi przez KE (mIn PLN) do momentu otrzymania zwrotu kosztów z KE



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z MRR

6.3 OCENA DZIAŁANIA FUNKCJI WDROŻENIOWEJ

Proces informacji i promocji

W bieżącej perspektywie komunikacja informacyjno-promocyjna, dotycząca Funduszy Europejskich, przebiega naszym zdaniem bardzo sprawnie. Jest to zasługa między innymi tego, że po wprowadzonych w 2012 roku modyfikacjach w strategii komunikacji FE położono większy nacisk na media elektroniczne oraz rozwój sieci Punktów Informacyjnych o Funduszach Europejskich¹⁰³. We wprowadzaniu zmian kierowano się przede wszystkim wynikami badań, pokazującymi, że większość potencjalnych odbiorców komunikacji preferuje możliwość zdobycia informacji albo przez Internet, albo w bezpośrednim kontakcie z kompetentnym doradcą.

W ramach badań jakościowych przeprowadzonych z urzędnikami IK, IP, IZ oraz NGO oraz ekspertami pytano respondentów o ocenę działań informacyjno-promocyjnych w perspektywie 2007-2013. W większości badani wyrażali się pozytywnie o podjętych działaniach, potwierdzając w ten sposób wnioski wynikające z badań ilościowych:

„Koledzy zrobili naprawdę dobrą robotę. Jest kampania informacyjna w mediach – TV, radio, dzienniki ogólnopolskie, są periodyki w cyklach półrocznych czy kwartalnych, uczestniczymy w targach, powstał punkt informacyjny. Obserwując choćby reklamy w TV widzimy, że jest to informacja oparta nie tylko o logo i o tym, że jest możliwość wsparcia, ale i pokazanie najlepszych praktyk.”

„Myślę, że mogę odpowiedzieć, że 5. Bo myśmy tak bardzo, no zasypaliśmy, że tak powiem, społeczeństwo tą promocją, natomiast nie wiem, czy skutecznie, ale to jest inne pytanie może. Ale jakby front tych, czy skala tych działań była przeogromna. Mielśmy największą w Polsce sieć punktów informacyjnych, bo w każdym powiecie, (...). Czyli jakby ta feta była, natomiast pojawia się pytanie o efektywność i skuteczność, prawda. Ale myślę, że dostępność i oferta to na 5.”

Bywały również głosy bardziej ambiwalentnie bądź krytycznie nastawione do efektywności działań informacyjno-promocyjnych w obecnej perspektywie:

„Dobrze, początek fatalny z tym NSS-em i z tym podejściem programowym, natomiast finał i ta kampania, która ma miejsce w telewizji pod hasłem, tak, >Nie wszyscy widzą, wszyscy korzystają<, bardzo trafiona i skuteczna, tak?”

„Znaczący mi się wydaje, że też mocna trójka. Dlatego bo to często spotykam się, no proszę pana, gdzie mam się zwrócić, do jakiej instytucji po dotację, jaką. Wchodzę na stronę, mimo że jest jakieś ułatwienie jest to nadal wpisane językiem nieczytelnym dla osoby nawet, no nie wiem z wykształceniem wyższym mało czytelne to czasami jest. I nie wie jak ugryźć dany temat.”

¹⁰³ "Sprawozdanie z realizacji Strategii komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce w ramach NSS za okres 1.01.2011 – 31.12.2011"

Ogólnie, na 78 przeprowadzonych wywiadów, 17 respondentów wystawiło kampaniom informacyjno-promocyjnym ocenę „4” (nierzadko zaś „cztery plus”), zaś po 4 respondentów przyznało oceny „5” lub „3”. Średnio badani oceniają więc podejmowane działania informacyjno-promocyjne lepiej niż dobrze.

Tak dobre rezultaty mogą być skutkiem odpowiedniej alokacji środków przeznaczanych na informację i promocję, lecz pojawiło się także zastrzeżenie, że pieniędzy w obecnej perspektywie może być nawet za dużo:

„Natomiast jeżeli chodzi o część promocyjną, my zaproponowaliśmy instytucji zarządzającej troszeczkę mniej środków niż w tej perspektywie i jeszcze zastanawiam się czy to nie jest trochę za dużo. Moim zdaniem tych środków na promocję, w tej perspektywie było za dużo, znaczy jest ich za dużo.”

Warto zauważyć, że działania informacyjno-promocyjne, ocenione dość wysoko przez badanych, którzy się nimi zajmowali (na poziomie ogólnopolskim i lokalnym) znajdują swoje odzwierciedlenie w wysokich – i zgodnych z zakładanymi – wskaźnikach znajomości NSS i samych FE. Wysoka samoocena skuteczności działań informacyjno-promocyjnych znajduje więc swoje odzwierciedlenie w rzeczywistości.

Ocena funkcji informacyjno-promocyjnej w odniesieniu do perspektywy 2004-2006

W odczuciu badanych okres 2004-2006 był okresem przejściowym, w którym system dopiero się uczył w jaki sposób informować o Funduszach Europejskich.

„To było w ogóle tragiczne. To jest nieporównywalne moim zdaniem. Budżet minimalny w porównaniu z tym, co jest obecnie, brak takiej instytucji koordynującej, brak strategii komunikacji, brak jednolitego systemu wizualizacji, i tak dalej i tak dalej, więc trudno to w ogóle porównać...”

„Wtedy nie mieliśmy tylu środków na kampanię, nie przypominam sobie tak szeroko prowadzonej kampanii. Były spotkania np. Komitetu Sterującego, oni byli pośrednikami w przekazywaniu informacji, ale nie bardzo pamiętam jak to dokładnie było.”

„Na pewno teraz jest lepiej, jest więcej środków, mamy więcej możliwości, jest więcej i ciekawszych projektów, ale ciągle się uczymy nowych metod.”

„To jest diametralna różnica. Skok cywilizacyjny, tak bym powiedziała.”

Oceny, które wystawiali badani temu okresowi, można podzielić na dwie grupy: większość oceniających twierdziła, że obecna perspektywa radzi sobie lepiej, druga grupa badanych nie potrafiła w ogóle ocenić okresu 2004-2006. Co znamienne, wśród 78 przeprowadzonych wywiadów nie znalazła się ani jedna osoba, która stwierdziłaby, że w okresie 2004-2006

informacja i promocja FE działałyby pod jakimkolwiek względem lepiej niż w obecnej perspektywie.

Podsumowując działania informacyjno-promocyjne podjęte w poprzedniej perspektywie programowania, należy podkreślić, że z obecnego punktu widzenia pozostawały one wiele do życzenia. Badani podkreślają, że bardzo dużo się zmieniło pod tym względem, nie tylko jeśli chodzi o techniki informowania i promocji („porównać można chyba tylko tablice informacyjne” [17]), ale również o kadre („Znaczą oprócz tego, że ja nie ukrywam, my bardzo dużo się nauczyliśmy, bardzo dużo, bo tak naprawdę prowadzimy teraz negocjacje z mediami” [65]). Na tym tle ocena podejścia do informacji w perspektywie 2007-2013 jest jakościowo wyższa na każdym z możliwych wymiarów.

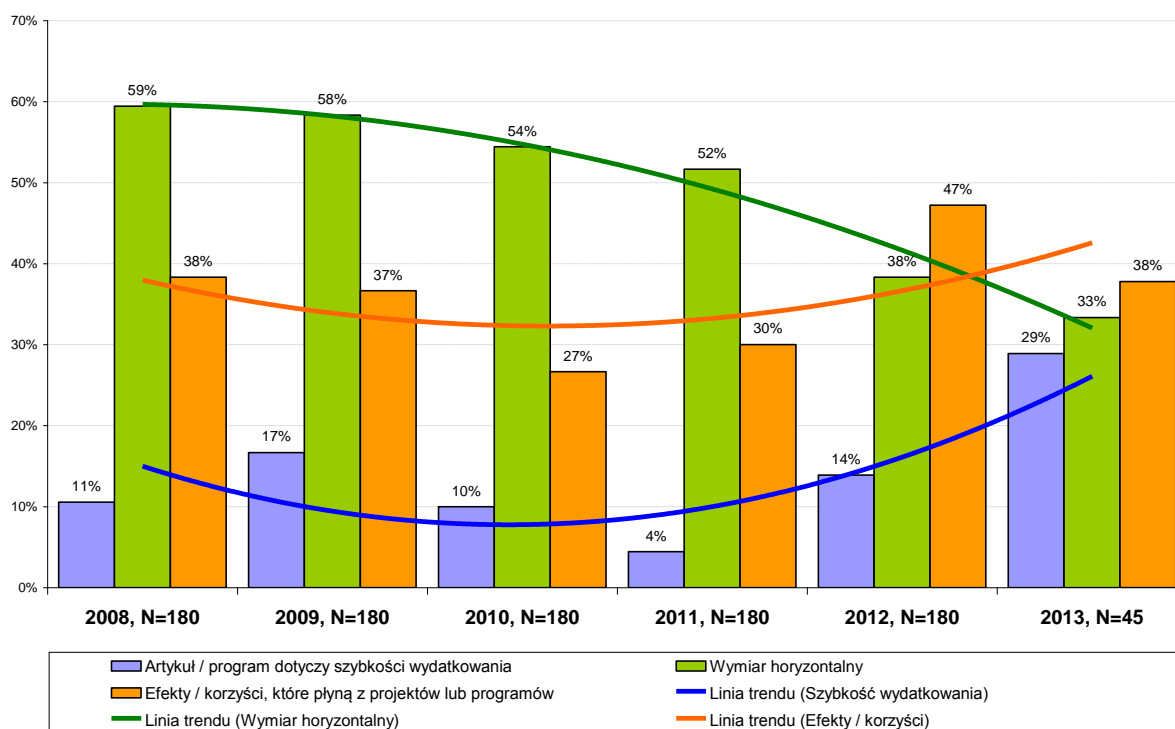
W kolejnej części prezentujemy wyniki analizy mediów, jako element pozwalający na ocenę działań informacyjno-promocyjnych w szerszym kontekście reakcji opinii publicznej.

Analiza mediów:

Przeprowadzona analiza prasy codziennej oraz programów obecnych w telewizji, pokazuje, że na przestrzeni ostatnich lat malała liczba artykułów dotyczących wymiaru horyzontalnego FE¹⁰⁴, rosła zaś liczba informacji na temat szybkości wydatkowania.

¹⁰⁴ Były to artykuły i programy dotyczące środków przeznaczonych na realizację poszczególnych celów. Artykuły i programy tego typu nie skupiały się ani na prędkości wydatkowania, ani na korzyściach z FE, ile na opisywaniu stanu faktycznego alokacji środków.

Rycina 45 Tematyka artykułów / programów



Źródło: Analiza prasy

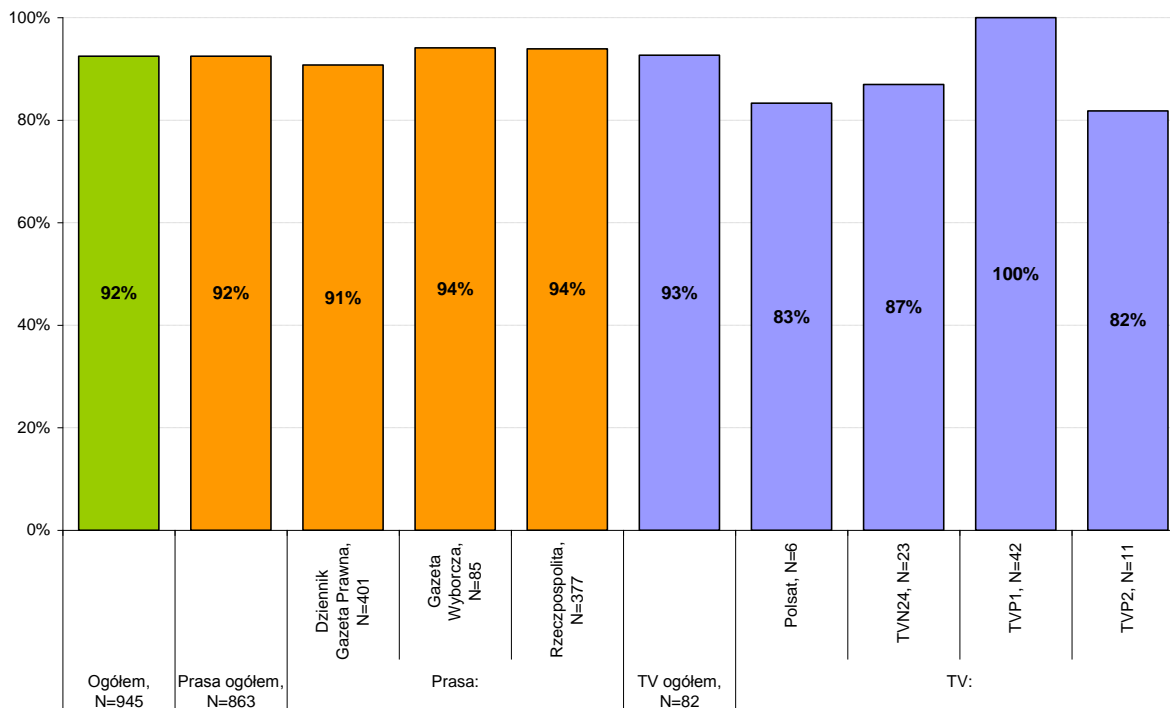
Z kolei kwestia efektów i korzyści płynących z projektów i programów, po spadku w 2010 i 2011 roku zdaje się w ostatnim roku znów coraz częściej pojawiać w mediach i jest obecnie najczęstszym tematem artykułów oraz programów telewizyjnych. Jeśli zaprezentowane trendy się utrzymają, można się spodziewać, że zapoczątkowane w 2012 roku zjawisko, gdy większość artykułów i programów dotyczyła efektów i korzyści będzie się tylko nasilać.

O tym, że ten kierunek zmian – od tematów wydatkowania w stronę efektów i korzyści – jest pożądanym, pisze się w rozmaitych raportach i ekspertyzach od bardzo dawna¹⁰⁵. Można założyć, że to wysiłki instytucji zajmujących się informacją i promocją doprowadziły do przesunięcia uwagi mediów, do tej pory bardzo często skupionych na temacie szybkości wydatkowania środków, na kwestie związane z korzyściami płynącymi z FE. Dla osiągnięcia

¹⁰⁵ Por. EGO s.c. 2013: „Z analizy badań wyłania się wniosek, że media poszukują przede wszystkim informacji o wydatkowaniu środków, możliwościach ich pozyskania oraz konkretnych inwestycjach i ich wpływie na życie społeczeństwa, dlatego warto dostarczać dziennikarzom przekrojowych informacji ukazujących, w jaki sposób fundusze oddziałują na rzeczywistość – konkretny region, czy sektor.”

takiego efektu walnie przyczyniły się kolejne edycje konkursu dotacji prowadzonego przez MRR¹⁰⁶.

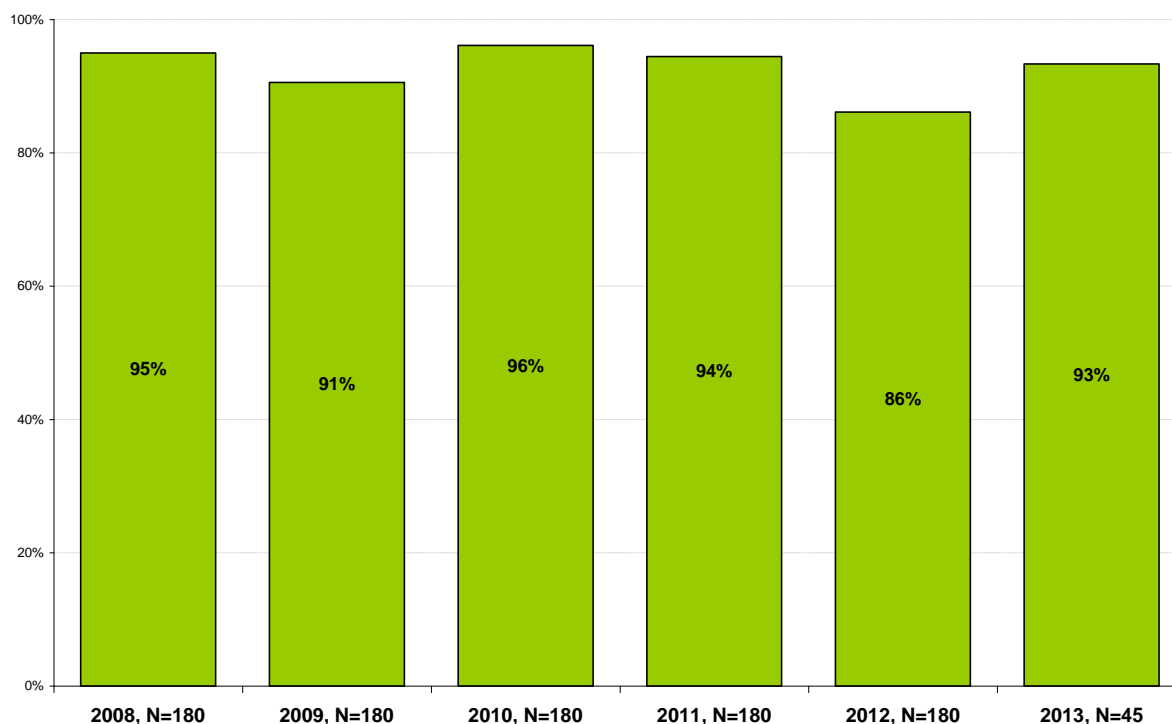
Rycina 46 Odsetek artykułów / programów o wydźwięku pozytywnym (zestawienie mediów):



Źródło: Analiza prasy

¹⁰⁶ Por. EGO s.c. 2013: „Wysokie dotacje są jednym z najistotniejszych czynników motywujących podmioty do uczestnictwa w konkursie. Fakt ten przyciąga dużą liczbę chętnych, co z kolei motywuje uczestników do przygotowywania wysokiej jakości, nieszablonowych projektów”

Rycina 47 Odsetek artykułów / programów o wydźwięku pozytywnym (zestawienie w czasie):



Źródło: Analiza prasy

Jeżeli chodzi o odsetek artykułów lub programów dotyczących FE o pozytywnym wydźwięku, tonie widać tutaj różnic pomiędzy poszczególnymi mediami (prasa, TV). Również poszczególne tytuły i programy telewizyjne nie różnią się od siebie pod tym względem.

Jedynie w 2012 roku odsetek publikacji/programów o pozytywnym wydźwięku stanowił mniej niż 90% wszystkich informacji dotyczących funduszy unijnych. Analiza mediów dotycząca pierwszego kwartału 2013 roku pozwala jednak sądzić, że było to chwilowe oziębienie klimatu artykułów i programów dotyczących funduszy.

Generalnie można powiedzieć, że wokół Funduszy Europejskich w polskiej prasie i telewizji panuje sprzyjający, choć niekoniecznie bezkrytyczny klimat. Do negatywnych aspektów przekazów medialnych należy skłonność do nagłaśniania różnego rodzaju skandali związanych z wydatkowaniem środków lub opóźnieniami realizacji projektów unijnych, co może sprzyjać utrwalaniu się negatywnych stereotypów o niedostępności funduszy. Przykładem mogą być artykuły: „Zielona afera wstrząśnie Unią” (Dziennik Gazeta Prawna 12/2013), „Nadużycia przy dotacjach z Unii” (Rzeczpospolita 07.06.2011), „Gminy muszą oddać część dotacji” (Rzeczpospolita 21.10.2010), „KE żąda od Polski zwrotu 79,9 mln euro z funduszy na rolnictwo” (PAP 02.05.2013).

Na przestrzeni ostatnich sześciu lat nie widać znaczących zmian, bądź załamania trendu pisania i komentowania kwestii FE w Polsce. Wiąże się to z coraz częstszymi i łatwiejszymi kontaktami dziennikarzy i przedstawicieli IZ oraz IP (por. MillwardBrown SMG/KRC 2010). Można więc powiedzieć, że przedstawione wysokie wskaźniki pozytywnych artykułów i programów są zasługą właściwie działającej funkcji informacyjno-promocyjnej.

Proces naboru i selekcji projektów

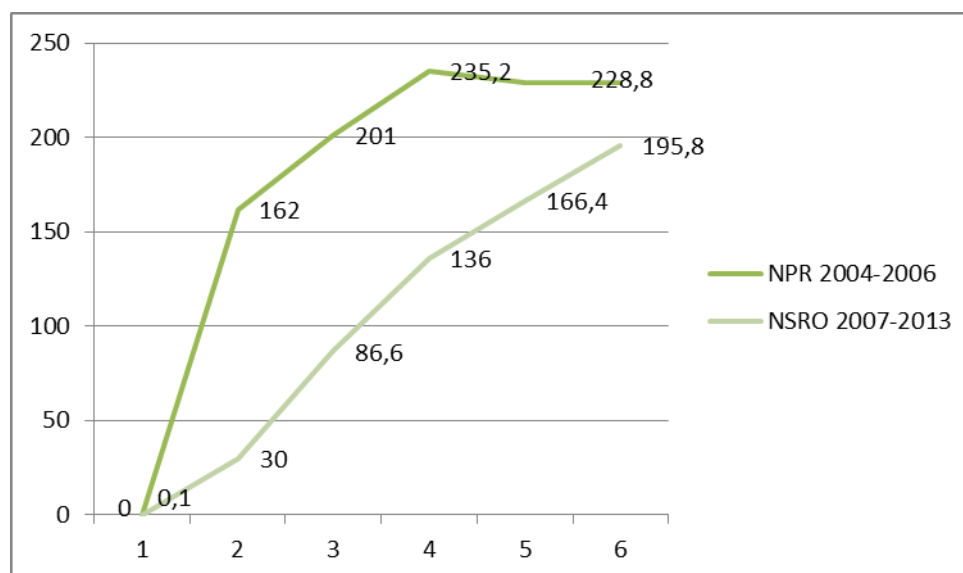
W ocenie procesu naboru i selekcji projektów należy uwzględnić kilka istotnych elementów. Część z nich została już pokrótce omówiona w podrozdziale 5.2. Przytoczyliśmy tam dane liczbowe, dotyczące: aktywności beneficjentów w składaniu aplikacji, czasu przeprowadzania oceny, wyników konkursów z zastosowaniem kryteriów oceny formalnej i merytorycznej, procedur odwoławczych i postępowań sądowych, a na końcu informacje na temat postępu w kontraktacji środków NSRO. Aby ocena procesu naboru i selekcji projektów była pełna, w niniejszym podrozdziale analizie poddamy także inne kwestie. Należą do nich: jakość aplikacji składanych przez beneficjentów, jakość stosowanych kryteriów do oceny formalnej i technicznej, jakość pracy ekspertów oraz stopień, w jakim proces naboru i selekcji projektów obciąża instytucje, zaangażowane w realizację NSRO. Dodatkowo postaramy się dokonać oceny sposobu wyborów projektów indykatywnych/indywidualnych.

W trakcie wywiadów nasi respondenci byli poproszeni o globalną ocenę procesu naboru i selekcji projektów w starej skali szkolnej (2-5). Wszystkie osoby, które podjęły się takiej oceny, wystawiły średnią notę 3,68 dla całego procesu naboru i selekcji projektu. **Zatem według nich można uznać jakość tego procesu jako średnią.**

Sama aktywność beneficjentów w procesie aplikacji jest według nas mocną stroną całego procesu. Z danych, pokazanych w rozdziale 5.2 wynika, iż liczba aplikacji jest bardzo duża, a ich wartość na koniec 2012 r. niemal dwukrotnie przekracza całą wartość środków, dostępnych w NSRO. W konsekwencji można stwierdzić, iż po stronie popytowej nie ma zasadniczych problemów. Dane dotyczące wzrostu wartości projektów składanych rok do roku w NSRO porównaliśmy z analogicznymi danymi za poprzedni okres programowania (NPR 2004-2006). Jak się okazało, w trakcie sześciu lat wdrażania NPR dynamika przyrostu liczby projektów i ich wartości względem całej alokacji była zdecydowanie inna niż w okresie 2007-2012 (Ryc. 45). Sytuację w latach 2004-2006 można by uznać za lepszą w porównaniu z okresem wdrażania NSRO 2007-2013. Jednak do takiej spontanicznej opinii trzeba podchodzić ze znaczną ostrożnością. Należy pamiętać o zupełnie odmiennych warunkach początkowych obu perspektyw finansowych. Po pierwsze, w NPR dysponowano zdecydowanie mniejszymi środkami, które były skoncentrowane w mniejszej liczbie programów, zatem relacja wartości projektów do dostępnych środków jest zupełnie inna. Po drugie, perspektywa kontraktacji była zdecydowanie krótsza, ponieważ zakontraktowanie i wydatkowanie środków musiało nastąpić w czasie niemal o połowę krótszym, niż w okresie 2007-2013. Warto przy tym pamiętać, iż w momencie uruchamiania środków w NPR (w 2005 r.) nie przewidywano faktu, iż okres kwalifikowalności wydatków

zostanie przedłużony z końca 2008 r. do końca 2009 r.¹⁰⁷, w przypadku Funduszu Spójności KE przewidziana możliwość wydłużenia okresu kwalifikowalności wydatków poza 2010 rok. Proces uruchamiania konkursów był zdecydowanie bardziej scentralizowany, a ich liczba mniejsza niż w latach 2007-2013.

Rycina 48 Wartość złożonych projektów względem całej alokacji NPR i NSRO (w %) i ich zmiana w kolejnych latach wdrażania obu perspektyw.

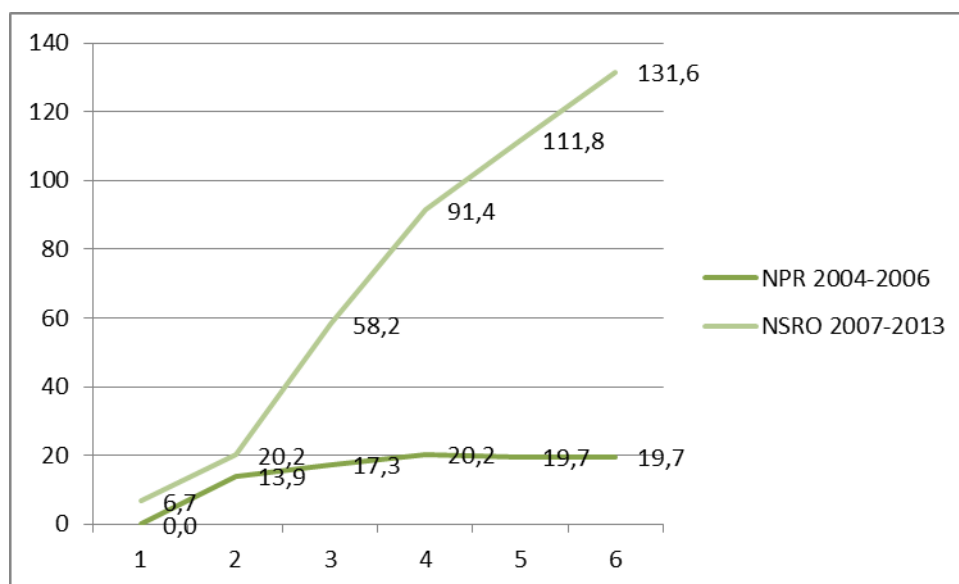


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

Z kolei proces naboru i selekcji projektów w programach NSRO był w znacznej mierze zdecentralizowany. W RPO oraz komponentach regionalnych za jego zaplanowanie i przeprowadzenie odpowiedzialne były instytucje (IZ lub IP II/IW) w poszczególnych województwach. Do tego dochodzi mnogość programów, osi priorytetowych/priorytetów oraz działań. Dla niemal każdego z nich przeprowadzano minimum jeden nabór otwarty. Ponadto środki dostępne w ramach programów NSRO były niemal dziewięciokrotnie większe (około 67 mld EUR), niż w NPR (blisko 8,6 mld EUR). Analiza wartości składanych wniosków (w mld EUR) i porównanie obu okresów programowania już wyraźnie wskazuje, iż już w drugim roku wdrażania NSRO wartość złożonych aplikacji przekroczyła łączną wartość złożonych projektów w całym NPR (ryc.). W tym kontekście, łączne koszty projektów, o których dofinansowanie ubiegali się wszyscy beneficjenci wygląda imponująco.

¹⁰⁷ Okres kwalifikowalności został wydłużony do 30 czerwca 2009 r. (SPOT, SPO RZL, SPO ROL, SPO RYBY, ZPORR, SPO WKP), a w odniesieniu do trzech programów IW INTERREG III A: Polska-Białoruś-Ukraina, Polska-Brandenburgia, Polska-Litwa-Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki) dla projektów pomocy technicznej został wydłużony do końca 2009 r. W przypadku projektów Funduszu Spójności KE przewidziana możliwość wydłużenia okresu kwalifikowalności wydatków poza 2010 r.

Rycina 49 Wartość złożonych projektów względem całej alokacji NPR i NSRO (mld EUR) i ich zmiana w kolejnych latach wdrażania obu perspektyw.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

Odnosnie jakości składanych aplikacji, trudno o dokonanie jednoznacznej oceny. W większości wywiadów respondenci wypowiedzieli się zdecydowanie, iż jakość aplikacji, składanych przez beneficjentów rosła wraz z każdym konkursami.

Pytanie: Jak zmieniała się w czasie jakość składanych aplikacji? Co miało na to główny wpływ?

Na początku było dużo błędów formalnych (do 2007r.), a potem wskutek szkoleń było ich coraz mniej”

„zdecydowanie poprawiła się jakość aplikacji”

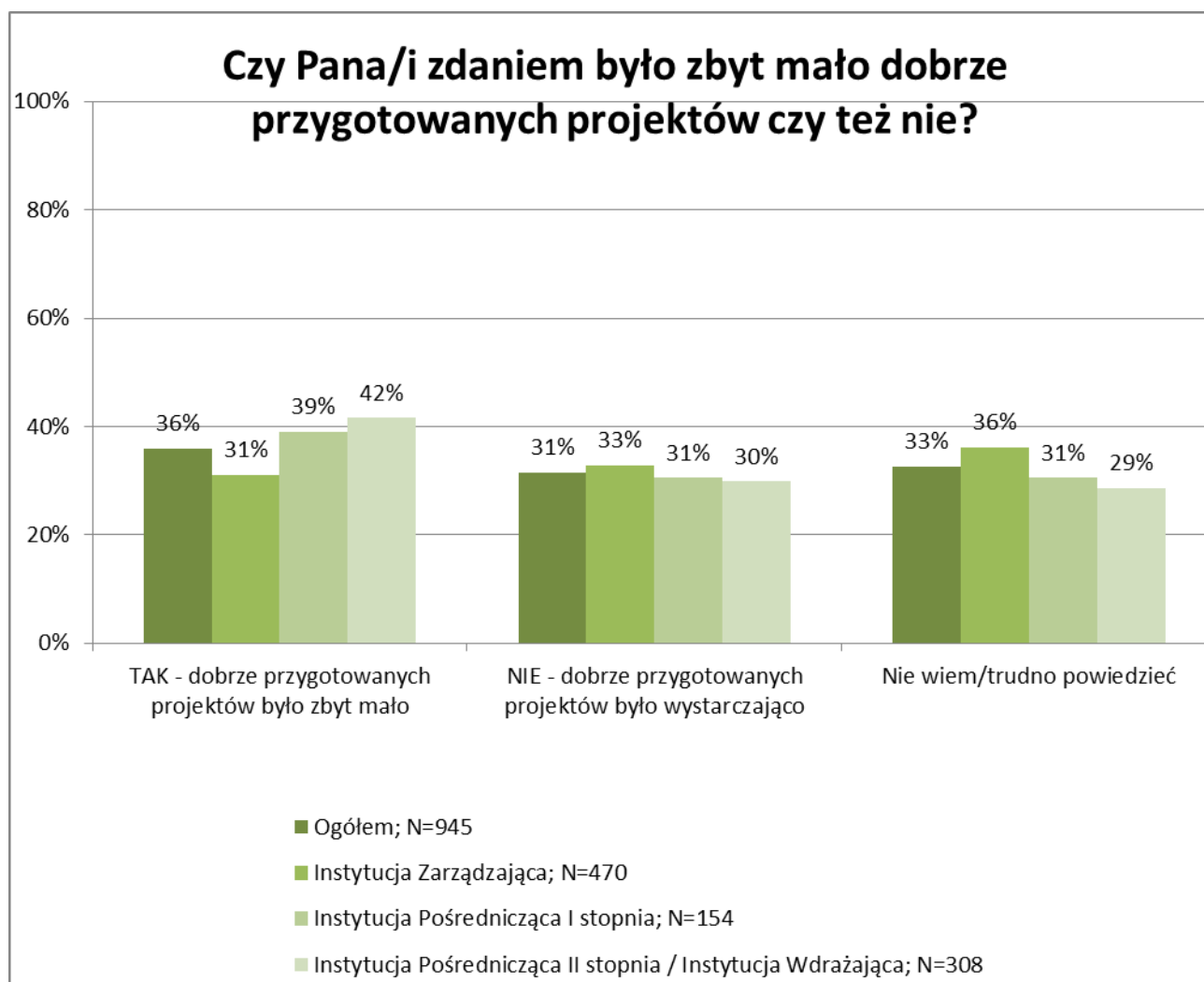
„najpierw była poprawa pod względem formalnym, potem podniosła się pod względem merytorycznym, IZ zmodyfikowała wnioski, bardziej ukierunkowano beneficjenta”

„na pewno się poprawiała. Teraz mamy bardzo mało przypadków błędów technicznych. Ale my się też uczymy, nasze podejście się zmienia. Okazuje się, że niektóre projekty, które przeszły w 2007 czy 2008 roku, dziś by nie przeszły...”

Jednocześnie badania ilościowe wskazują, iż zdania szeregowych pracowników IZ, IP i IP II/IW są w tej kwestii są podzielone. Odsetek osób, które twierdzą, że jakość aplikacji jest niedostateczna jest niemal taka sama jak osób, które twierdzą przeciwnie lub nie mają na ten

temat zdania¹⁰⁸ (Ryc. 50). Wynika to zapewne z faktu, iż jakość składanych aplikacji jest ściśle powiązana z takimi zmiennymi jak: potencjał instytucjonalny i finansowy beneficjenta, wiedza i doświadczenie osób realizujących projekty, jakość usług świadczonych przez firmy doradcze etc.

Rycina 50 Opinie przedstawicieli instytucji NSRO na temat jakości aplikacji, składanych do programów w okresie 2007-2013.



Źródło: badanie CAWI

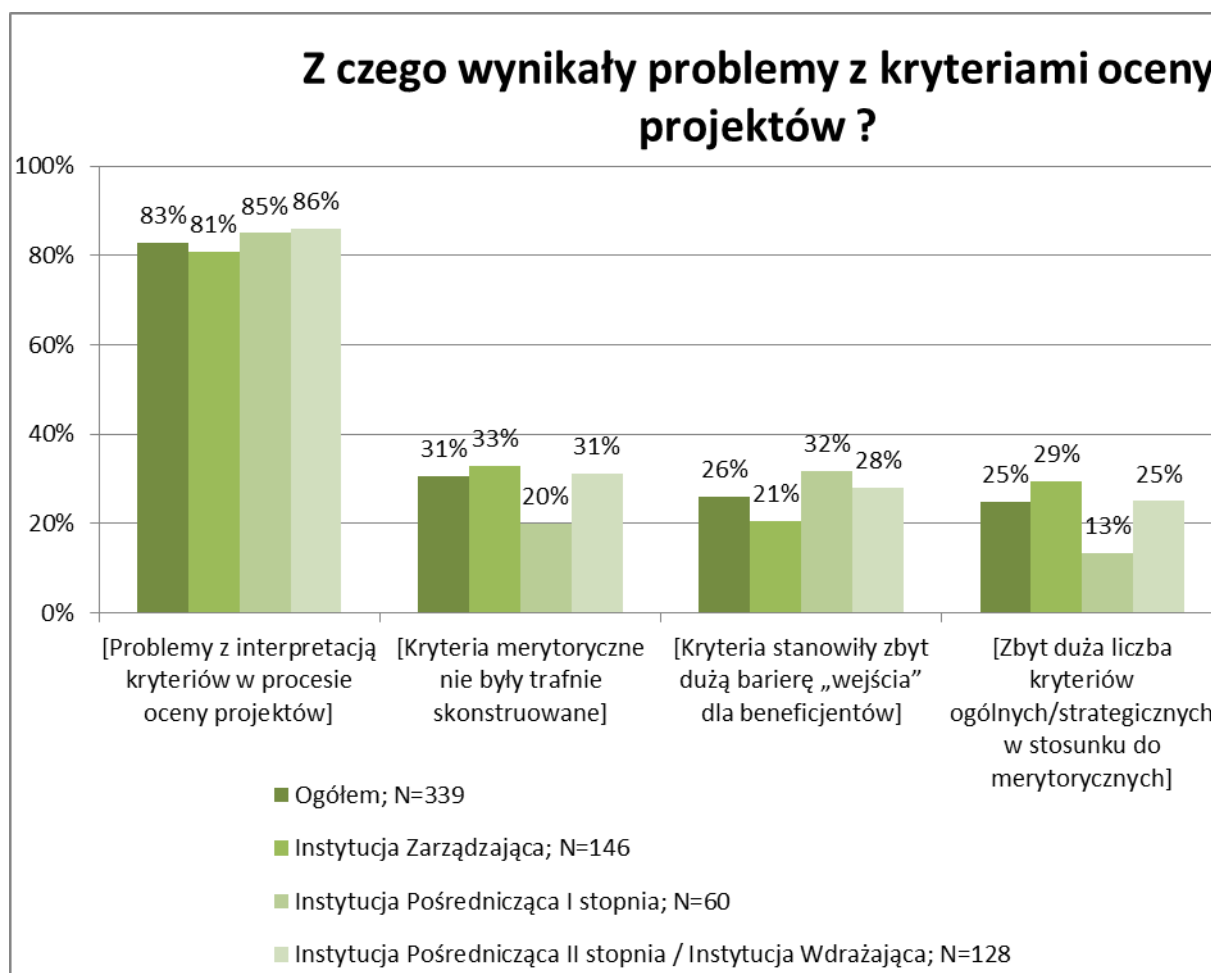
Kolejna kwestia to sam etap oceny administracyjnej i merytorycznej projektów. Aby ją dobrze zbadać trzeba wziąć pod uwagę: dobór kryteriów oceny oraz pracę ekspertów dokonujących

¹⁰⁸ Wyniki badań ewaluacyjnych nie pozwalają nam także zweryfikować opinii, pozyskanych w trakcie badań jakościowych. Wyniki ewaluacji nie mogą być podstawą do oceny, czy jakość wniosków o dofinansowanie jest dobra, a także czy zmieniała się w czasie. W dostępnych raportach autorzy koncentrowali się na kwestiach czynników, wpływających na jakość aplikacji lub kwestiach formalnych błędów, popełnianych przez aplikujących (por. Agrotec 2009; IA 2010; CASE 2009). Osąd co do poziomu technicznego i merytorycznego składanych aplikacji zależy w znacznej mierze od momentu ewaluacji oraz od poszczególnych programów, a nawet konkursów (IA 2010; PSDB 2009 b, 2010b).

ewaluacji aplikacji. Istotne są także kwestie techniczno-organizacyjne, związane z przeprowadzeniem samego naboru i oceny: czas trwania procesu oraz stopień obciążenia kadry przeprowadzeniem naboru i selekcji aplikacji.

W odniesieniu do jakości kryteriów oceny formalnej i merytorycznej, uznajemy, iż stanowią one słabą stronę systemu. Badania ilościowe wskazują na fakt, iż były one po prostu niejasne (Ryc. 51). Rzutowało to na możliwość ich interpretacji i wykorzystania tak przez beneficjentów (w celu dobrego przygotowania wniosków), jak i ekspertów, którym czytelne i jednoznaczne kryteria są niezbędne do rzetelnej i sprawiedliwej oceny. Ponadto część respondentów twierdziła, iż kryteria, które miały na celu wybór projektów najlepszych pod względem strategicznym (najściślej wypełniających cele programu) były niewłaściwie formułowane.

Rycina 51 Główne problemy z kryteriami oceny projektów według przedstawicieli instytucji, wdrażających NSRO 2007-2013



Źródło: badania CAWI

Badania ewaluacyjne także potwierdzają, iż sposób konstruowania kryteriów jest obciążony wadami. W większości analizowanych przez nas raportów powielana jest teza, iż dobór

kryteriów oceny, przede wszystkim merytorycznej, gwarantuje tylko częściowo lub nie gwarantuje w ogóle, iż wybierane projekty są najlepsze i najbardziej odpowiadają celom danego programu (PSDB 2009b). System w sposób ograniczony pozwalał także na dobór tych projektów, które były najlepiej przygotowane do realizacji i były bezpieczne w fazie wykonania oraz dofinansowania (PP 2008; PSDB 2010b; TROJDEN 2007, 2011)

Kolejnym elementem, wpływającym na całościową ocenę procesu naboru i selekcji projektów jest dobór i jakość pracy asesorów: wewnętrznych (pracowników instytucji zaangażowanych we wdrażanie NSRO) oraz zewnętrznych (osób pozyskiwanych z list ekspertów, aktywnych zawodowo poza wspomnianymi instytucjami). Na podstawie dostępnych źródeł: badań jakościowych oraz analiz dotychczasowych ewaluacji **uznajemy dobór i pracę asesorów, zwłaszcza zewnętrznych za raczej słabą stronę systemu**. W trakcie wywiadów indywidualnych respondenci zajmowali stanowisko ambiwalentne co do systemu doboru i jakości pracy asesorów. W ewaluacjach dominuje opinia, iż nabór asesorów jest wadliwy, a jakość ich pracy nie gwarantuje prawidłowego wyboru projektów.

Jak oceniałaby Pani/Pan przygotowanie i kompetencję ekspertów wewnętrznych i zewnętrznych oceniających projekty?

- „[asesorzy] wewnętrzni są zdecydowanie bardziej kompetentni niż zewnętrzni, wiedza naszych pracowników jest większa, nasi pracownicy mają świadomość odpowiedzialności za błędy, ekspert zewnętrzny nie przywiązuje do tego większej wagi”

- „Generalnie słabo i to jest na pewno punkt, który ja osobiście, my jako cała komórka, będziemy rekomendować do zmiany. Eksperci, uważam, że muszą pozostać i powinni być, natomiast w zupełnie innej formule, to powinni być eksperci, którzy są zatrudnieni u nas, ci sami ciągle, określona grupa tych samych ekspertów, a nie na zasadzie dostępności, czyli jak ktoś może, to ocenia, jak ktoś nie może, nie jest dostępny, nie ma czasu, to nie ocenia,”

Trzeba przy tym zaznaczyć, iż oceny negatywne, wyrażone w wywiadach i zawarte w raportach, jakkolwiek ostre i jednoznaczne, nie dotyczą całego systemu wyboru oraz jakości pracy asesorów *in gremio* dla całego NSRO, lecz wybranych programów, przede wszystkim RPO. Trzeba także w tym miejscu wspomnieć, iż w niektórych RPO (np., w województwie śląskim) zrezygnowano po 2010 r. w ogóle z pomocy ekspertów zewnętrznych i w nich jakość czynności polegającej na ocenie wniosków oceniana jest wyżej. Dane statystyczne, pomieszczone w podrozdziale 5.2 wskazują, iż jakość oceny formalnej i merytorycznej jest wyższa w RPO i w POKL. W tych programach odsetek beneficjentów, których odwołania w I i II instancji zostały pozytywnie rozpatrzone jest zdecydowanie mniejszy niż w programach krajowych. Innymi słowy: w POKL i w RPO, bardziej staranna i rzetelna ocena skutkuje tym, iż wobec odwołań i skarg instytucje zaangażowane w NSRO mają mocne podstawy, by odpierać zarzuty aplikujących.

Kolejna kwestia to czas, przeznaczony na ocenę projektów oraz stopień obciążenia tą czynnością ekspertów oraz pracowników instytucji, zaangażowanych we wdrażanie programów NSRO. Nie dysponujemy danymi statystycznymi, które pozwoliłyby ocenić te elementy na podstawie danych kontekstowych: tak polskich (dotyczących NPR 2004-2006), jak europejskich (dotyczących perspektywy 2007-2013). Stąd podstawą do wydania oceny są w tym przypadku wyniki badań ewaluacyjnych. **Oceniamy ten aspekt procesu naboru i selekcji projektów jako raczej słabą stronę systemu.** Przypomniemy dane, zawarte w podrozdziale 5.2: czas oceny projektu we wszystkich programach jest stosunkowo długi (przekracza 100 dni), z wyjątkiem POKL, w którym jest ponad dwukrotnie krótszy. Długi czas trwania oceny projektów nie skracał się, a w POKL i PO RPW wraz z realizacją NSRO wydłużał się. W opiniach, przytaczanych w ewaluacjach na temat adekwatności czasu, przeznaczonego na czas oceny aplikacji mamy do czynienia z dwoma skrajnymi postawami. Według przedstawicieli IZ, IP oraz IP II, czyli instytucji bezpośrednio zaangażowanych w ocenę aplikacji (uczestniczących w ewaluacjach), czas przeznaczony na ocenę był zbyt krótki lub co najwyżej na tyle odpowiedni, aby dokonać jej w sposób odpowiedzialny (EPRD 2009). Według beneficjentów czas ten był zbyt długi (np. Gomułka 2009). Obie postawy są zrozumiałe. Urzędnicy i eksperci chcą mieć dużo dni, aby ocenić projekty i nie spieszyć się, natomiast aplikujący oczekują szybkiego rozstrzygnięcia wyników konkursów. Ponadto należy pamiętać, iż na długi czas oceny projektów może mieć wpływ fakt, iż pracownicy muszą zajmować się w jednym czasie zarówno oceną projektów, jak kwestiami, związanymi z wdrażaniem projektów już wybranych i zakontraktowanych. Wspominaliśmy już tę kwestię w poprzednim podrozdziale. Możemy wszakże stwierdzić, iż system był w pewien sposób „przeciążony”. Z części badań wynika, iż w niektórych instytucjach ocena trwała dłużej niż terminy, opisane w wytycznych oraz w dokumentacji konkursowej. Problem ten dotyczy zwłaszcza IP II POKL oraz IP II/IW innych programów centralnych (np.; ALK 2010; IBC 2009; EPRD 2009; WYG 2009). W części urzędów pracownicy pozostawali poza godzinami pracy lub nie wykonywali pozostałych swoich obowiązków, koncentrując się wyłącznie na ocenie projektów (Agrotec 2010; PSDB 2010b). W ewaluacjach sygnalizowano także, iż były problemy ze znalezieniem odpowiedniej liczby ekspertów zewnętrznych, którzy byliby w stanie ocenić w wymaganym czasie aplikacje, które spłynęły w danym konkursie do konkretnej instytucji.

I wreszcie sprawa ostatnia: kwestia wyboru projektów z list indykatywnych/indywidualnych. **Stawiamy tezę, iż może to być raczej słaba strona procesu.** Zasadniczo ciężar wyboru takich przedsięwzięć spoczywał na ciałach czysto politycznych, takich jak kierownictwa ministerstw i zarządy województw. Są one ze swej natury podatne na impulsy zewnętrzne.

Zatem można założyć, iż naciski poszczególnych beneficjentów na owe gremia, aby umieścić ich projekty na listach odgrywały ważną rolę. Pytanie tylko, czy owe naciski i swoisty lobbing miały taką samą (jeżeli nie decydującą) rolę jak rzetelna analiza, czy konkretne przedsięwzięcie spełnia obiektywne kryteria, aby wpisać je na listę projektów kluczowych. W badaniach jakościowych respondenci, przede wszystkim z IZ RPO, koncentrowali się na formalnych i technicznych aspektach wyboru projektów kluczowych i unikali oceny, czy proces wyboru projektów indykatywnych był w pełni przejrzysty i obiektywny. Eksperti i przedstawiciele Instytucji Koordynujących, czasami także co bardziej otwarci przedstawiciele IZ lub IP formułowali dość ostre opinie o dużej dowolności w formułowaniu list projektów indykatywnych (syndrom „koncertu życzeń”).

„No my mamy taki mechanizm, jak projekty kluczowe, tak, te projekty kluczowe i tu była dość duża dowolność, czyli projekty, które nie podlegają konkurencji, de facto są wybierane ciepłą rączką, no właśnie, dlatego, że mają być ważne podobno...”

„...dokonała jakaś tam dewaluacja tego pomysłu [tworzenia listy projektów indykatywnych], bo tam [to jest: na tej liście] zaczęły być wpisywane różne głupie projekty, które w żaden sposób nie można uznać za kluczowe z punktu widzenia celów programu...”

Zdaniem tych respondentów, propozycje zawarte na tych listach nie spełniały charakteru strategicznego dla kraju lub regionu.

„Początek był taki, że było 32 projekty, co wynikało z prac nad programem. Teraz jest 76-77 projektów. Beneficjenci zgłaszają się do nas, mamy pewne działania przygotowane pod projekty kluczowe i jeśli taki projekt się wpisuje w jakieś działanie, to jest przedstawiany na zarządzie. Teraz w zasadzie co tydzień jest dyskusja nad projektami kluczowymi, są kierowane do konsultacji i po konsultacjach podejmowana jest decyzja”

Zdarzały się, np. w RPO i POIiŚ sytuacje, iż zmiany w listach projektów kluczowych pozwalały realizować projekty tym beneficjentom, których propozycje np. odpadły w trybie konkursowym. Ich inicjatywy były po prostu przenoszone na listę projektów strategicznych. Ostateczne rozstrzygnięcie zagadnienia utrudnia fakt, iż liczba badań ewaluacyjnych, dotyczących kwestii wyboru projektów kluczowych jest bardzo mała. Niemniej jednak te, którymi dysponujemy, wskazują na pewne „upolitycznienie” procesu wyboru projektów strategicznych, zwłaszcza tych składanych przez jst. Tezy te wynikają z obserwacji własnych autorów niniejszego raportu, a także wyników innych badań, w których wskazuje się na małą transparentność wyboru takich projektów

Proces finansowania i rozliczania

W niniejszej części skupimy się na ocenie płynności i skuteczności wydatkowania środków w obecnej perspektywie w oparciu o porównanie ze stanem z poprzedniego okresu programowania. W pierwszej kolejności jednak omówimy kluczowe różnice między perspektywami, które pozwolą pokazać odmiennosc kontekstu wdrażania obu perspektyw i będą dobrym punktem wyjścia dla dalszej oceny.

Do najważniejszych różnic między perspektywami, które wpływały na efektywność procesu wydatkowania środków zaliczamy:

- **Doświadczenie i przygotowanie systemu do wdrażania funduszy** - w momencie rozpoczęcia wdrażania NPR 2004-2006 Polska nie dysponowała odpowiednim potencjałem administracyjnym na poziomie centralnym i regionalnym, zarówno w aspekcie struktur jak i kadr, zdolnym do zarządzania zadaniowego. Jedynym, aczkolwiek skromnym „bagażem doświadczeń” były doświadczenia zdobyte w okresie (Phare, ISPA). Z kolei, w okresie 2007-2013 administracja mogła bazować zarówno na strukturach, jak i zasobach kadrowych odpowiednio przygotowanych do wdrażania funduszy na doświadczeniach poprzedniej perspektywy¹⁰⁹.
- **Wysokość wsparcia UE oraz zasoby kadrowe i struktury systemu** - system realizacji NPR miał zagospodarować 17,1 mld EUR funduszy. Do tego celu stworzono od podstaw szeroką strukturę instytucji obejmujących 65 instytucji oraz przypisano mu około 4500 pracowników administracji publicznej szczebla centralnego i regionalnego. System realizacji NSRO ma zagospodarować ok. 67,4 mld EUR, do tego stworzono lub wykorzystano już istniejących około 117 instytucji oraz przypisano im 6342 osoby.¹¹⁰
- **Stopień centralizacji systemu zarządzania** - okres programowania 2004-2006 charakteryzował wysoki stopień centralizacji systemu zarządzania – większość kompetencji decyzyjnych była skupionych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, z kolei w okresie 2007-2013 widoczna jest posunięta decentralizacja, której efektem było rozproszenie odpowiedzialności na wiele instytucji przy znacznym wzroście ich liczby.

¹⁰⁹ Ocena systemu wdrażania polityki spójności w ramach perspektywy 2004-2006, 2010, EGO S.C

¹¹⁰ Potencjał administracyjny instytucji uczestniczących w systemie realizacji NSRO na lata 2007 – 2013 – 21 listopad 2008, MRR

- **Maksymalny poziom współfinansowania** ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego - W latach 2004-2006 wynosił on **75%**(z wyjątkiem projektów, w których występowały schematy pomocy publicznej). Obecnie maksymalny poziom współfinansowania (dla państw o PKB per capita poniżej 85% średniej UE-25 w latach 2001-2003) został podniesiony do **85%**. **Zmiana ta może powodować mniejsze zaangażowanie środków krajowych w realizację projektów, jednak należy pamiętać o różnicy w wysokości otrzymanego wsparcia w okresie 2004-2006 i 2007-2013.**
- **Zasada wydatkowania środków** - środki, które zostały Polsce przyznane na lata 2004-2006 należało wykorzystać do końca 2008 roku (czyli można było nimi dysponować dwa lata dłużej niż trwał okres, na który zostały przeznaczone), zgodnie z tzw. **zasadą n+2**¹¹¹. Wyjątek stanowiły wybrane działania programów SPO WKP, SPO RZL oraz ZPORR, w których istniały schematy pomocy publicznej (dla małych i średnich przedsiębiorstw, *de minimis*, na szkolenia i zatrudnienie) – teoretycznie termin wykorzystania tych środków minął 31 czerwca 2008 r, chodź w rzeczywistości programy zostały zamknięte pod kątem finansowym dopiero w 2012 roku. W okresie 2007-2013 dla pierwszych trzech lat wdrażania programów operacyjnych wprowadzono **zasadę n+3**. Oznacza to, że środki, które przyznano Polsce na rok 2007 (rok n) można wydatkować do roku 2010 (n+3), środki na rok 2009 – do roku 2012, a środki na rok 2010 – do roku 2013. W kolejnych latach (czyli 2011-2013) ponownie obowiązywać będzie zasada n+2.
- **Zasada źródeł finansowania** - w poprzedniej perspektywie finansowej obowiązywała **zasada wielofunduszowości**, czyli dopuszczenie, aby w ramach jednego programu operacyjnego dofinansowanie pochodziło z różnych funduszy strukturalnych. Dla uproszczenia administrowania środkami strukturalnymi, wprowadzono **zasadę jeden program – jeden fundusz**, zgodnie z którą każdy program operacyjny może być współfinansowany tylko z jednego funduszu strukturalnego. Wyjątkiem od tej reguły jest PO IiŚ, finansowany zarówno z EFRR, jak i z Funduszu Spójności, który nie jest funduszem strukturalnym, lecz stanowi instrument polityki spójności.
- **Wprowadzenie cross-financing-** dla zapewnienia elastyczności współfinansowania w obecnej perspektywie wprowadzono *cross-financing*, a więc możliwość dofinansowania w ramach projektu z udziałem środków z EFRR komplementarnych

¹¹¹ Nie udało się zakończyć wszystkich projektów na czas, tym samym wydatkować środków do końca 2008 roku. Gdyby nie decyzja Komisji Europejskiej przedłużająca okres wydatkowania o rok, niewydatkowane 8% funduszy byłoby równoznaczne z utratą 3 miliardów złotych

działań wchodzących w zakres EFS oraz dofinansowania w ramach projektu z udziałem środków z EFS komplementarnych działań wchodzących w zakres EFRR.¹¹²

- **Warunki gospodarcze** - zarówno system realizacji NPR, jak i NSRO funkcjonowały w trudnych warunkach kontekstowych. W trakcie realizacji obu perspektyw¹¹³:
 - odbyły się wybory parlamentarne, w efekcie czego zmieniła się partia rządząca, odbyły się wybory samorządowe oraz nastąpiły zmiany instytucjonalne w resortach,
 - od połowy 2006 roku system realizacji polityki spójności musiał obsługiwać realizację dwóch perspektyw finansowych 2004-2006 oraz 2007-2013,
 - w latach 2008-2009 system realizacji NPR, jak i NSRO musiał zmierzyć się z kryzysem gospodarczym.

Płynność i skuteczność wydatkowania środków w perspektywie 2007-2013 można ocenić jako dobrą, a dokonując oceny przy pomocy szkolnej skali (od 2 do 5) wystawić można 4. Informacje uzyskane w trakcie wywiadów z przedstawicielami instytucji, które uczestniczą we wdrażaniu NSRO pozwalają wysnuć zasadniczy wniosek, że płynność procesu wydatkowania jest zachowana. Pojawiają się jednak problemy, które opóźniają wydatkowanie.

„Płynność jest w miarę, nie wiem jakiego słowa użyć, stabilna, tak? Znaczy co jest nie bez znaczenia moim zdaniem akurat w Europejskim Funduszu Społecznym, że jest pewien rytm wydatkowania środków, nie ma takiego wystrzału w wydatkowaniu i później już tylko lecimy w dół, w dół, w dół, nie wiem, dwa lata przed programem już praktycznie jakoś to zamiera, bo liczba inicjatyw. Więc to jest bardziej stabilne takie, zrównoważone.”

Główną siłą systemu zapewniającą płynność i skuteczność jak również szybkość wydatkowania, o czym wspomniano we wstępie niniejszego podrozdziału, jest zdobyte doświadczenie i ogromny potencjał zarówno instytucjonalny jak i kadrowy przygotowany do wdrażania funduszy w ramach NSRO ((EGO s.c. 2010). Łącznie wybranym podmiotom powierzono w systemie realizacji NSRO 2007-2013 rolę 183 różnych instytucji. Natomiast liczba wszystkich podmiotów tworzących system wdrażania NSRO 2007-2013 wynosi 116 i uwzględnia 11 ministerstw (w tym KPRM), 16 urzędów marszałkowskich, 16 urzędów wojewódzkich, 16 urzędów kontroli skarbowej, 16 wojewódzkich urzędów pracy, 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także 25 innych

¹¹² Źródło: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/zmianywsystemie.aspx>

¹¹³ Ocena systemu wdrażania polityki spójności w ramach perspektywy 2004-2006, 2010, EGO S.C

podmiotów. Według stanu na 12 grudnia 2012 zatrudnienie w systemie realizacji NSRO 2007-2013 wyniosło 12 064.¹¹⁴¹¹⁵

W trakcie wdrażania perspektywy wprowadzano zmiany administracyjne, np. utworzono takie instytucje jak CUPT czy NCBIIR, które znacznie usprawniały proces wydatkowania i przyspieszały jego tempo w obszarze transportu oraz badań i rozwoju.

Z drugiej strony, mocnym ogniwem systemu są także beneficjenci, którzy, po pierwsze, dużo się nauczyli i zdobyli doświadczenie w poprzedniej perspektywie, po drugie, są wspierani przez prężną sieć doradczą w zakresie pozyskiwania środków UE, w efekcie czego proces asymilacji do nowej perspektywy nie był już tak dużym wyzwaniem, a ubieganie się o środki i realizacja projektów nie była już kwestią tak abstrakcyjną jak miało to miejsce w poprzednim okresie programowania.

„A z drugiej strony też muszę powiedzieć, że tak naprawdę od tego może powinienem zacząć, kluczową rolę odgrywają tu beneficjenci. No mamy bogate doświadczenia, od lat 90. realizowaliśmy programy przedakcesyjne, parę we współpracy z Brandenburgią, w związku z tym beneficjenci nasi [...] no nabyliśmy już wszyscy dość dużych doświadczeń, jeżeli chodzi o przygotowanie dokumentacji, realizację projektów. Co prawda, te zasady, one się zmieniają w określonych zakresach, ale mimo wszystko myślę, że nasi beneficjenci z województwa lubuskiego mieli już te doświadczenia. Wiedzieli czym są środki europejskie, z czym to się je, jak się do tego przygotować, jak pozyskać. W związku z tym to też spowodowało, że mogliśmy zakontraktować szybko tak dużą liczbę projektów.”

Wśród słabości systemu - największą bolączką płynności wydatkowania jest złożoność i czasochłonność procedur związanych z realizacją projektu, która powoduje znaczące opóźnienia w przepływie środków. Utrudnienia pojawiają się począwszy od momentu podpisania umowy o dofinansowanie, konieczności aneksowania umowy, poprzez utrudnienia związane z zawiłymi procedurami przetargowymi i z interpretacją prawa zamówień publicznych, jak również problematyczną współpracą z podwykonawcami i/lub z partnerami projektu (zwłaszcza w sektorach, gdzie realizowane są duże projekty infrastrukturalne), skończywszy na opóźnieniach związanych z koniecznością nieraz wielokrotnego poprawiania wniosków o płatność oraz kompletowania i dostarczania załączników do tego wniosku.

„Złożoność procedur miała decydujący wpływ. Było widać że projekty konkursowe szły zdecydowanie lepiej niż systemowe, gdzie są państwowe jednostki budżetowe i prawo

¹¹⁴ Na potrzeby raportu pn. „Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 (stan na 31 grudnia 2012)” liczba osób określana jest dla instytucji systemu NSRO 2007-2013, tym samym dany pracownik może zostać ujęty w obliczeniach więcej niż jeden raz.

¹¹⁵ Potencjał administracyjny systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 (stan na 31 grudnia 2012), MRR

zamówień publicznych i cały z tym bałagan. Te problemy nieraz nie wynikają z winy beneficjentów ale z tych uregulowań prawnych. A to protesty, a to się nikt nie zgłosi.”

„Też tu myślę, że trója. Z uwagi na te wszystkie obostrzenia proceduralne, jeśli chodzi właśnie o instytucje sektora finansów publicznych. Ponieważ z tym głównie miałem do czynienia. I tu jest główny problem właśnie, jeśli chodzi o wykonywanie ustawy budżetowej, przyznawanie rezerw, a z drugiej strony te wszystkie obwarowania w zakresie realizacji zadań i korzystania z PZP. Tak że to są często właśnie przekładają się na to, że założenia projektu są fajne. A później i tak jeszcze trzeba projekt przedłużać, co jest niemożliwe do osiągnięcia w tym terminie, który był przewidziany.”

„Dlaczego aż 4, to dlatego, że w przypadkach, w których te wszystkie dokumenty stanowiące podstawę do wypłaty środków są poprawne, idzie to płynnie, nie ma z tym żadnego problemu, nie ma tutaj żadnych przekroczeń terminów, idzie to tak, jak powinno być. Natomiast dlaczego nie 5? Dlatego że cały czas, to może nie jest do końca od nas uzależnione, ale generalnie na system wpływa, średnio każdy wniosek jest poprawiany dwa razy, czyli beneficjenci cały czas nie mają takiej wiedzy, jaką mieć powinni, co do wypełniania wniosków o płatność, dostarczania dokumentów będących załącznikiem do tego wniosku o płatność, w związku z tym ten proces na pewno w takim świecie idealnym można byłoby skrócić o te dwie poprawki, tak że dlatego, powiedzmy, 4”

Inną słabością systemu, która spowalnia tempo wydatkowania środków, są zawile przepisy ustawy o finansach publicznych, w szczególności skomplikowany i czasochłonny proces uzyskiwania rezerwy celowej, który wymaga przygotowania przez beneficjenta osobnego wniosku, który następnie musi zostać rozpatrzony przez niemal wszystkie instytucje systemu, żeby ostatecznie trafić do Ministerstwa Finansów.

„To znaczy na pewno można by było, jeśli mielibyśmy poprawiać, to sprecyzowałbym te przepisy ustawy o finansach publicznych, a także no uprościć cały proces uzyskiwania rezerwy celowej. [...] czyli taki beneficjent po prostu, jeśli takich pieniędzy nie ma w budżecie, musi pisać oddzielny wniosek, to jest wniosek na konkretne pieniądze, uzasadnić ten wniosek, przesyła do instytucji wdrażającej, która to akceptuje, później pośrednicząca też akceptuje jako dysponent budżetowy części i później to my przesyłamy, jak Minister wszystko rozwiąże, jak Minister Rozwoju do Ministra Finansów, który znowu patrzy, rozpatruje, uzasadni...”

Powyzsza słabość systemu jest przykładem nadmiaru biurokracji w obecnej perspektywie finansowej, czego efektem było powstanie licznych wytycznych, wniosków i innych dokumentów regulujących zasady wdrażania poszczególnych działań, priorytetów, czy programów¹¹⁶. Ponadto, nadmierne obciążenie pracowników dodatkowymi, nieraz nieprzydatnymi obowiązkami nie tylko utrudnia obsługę dokumentacji projektowej, ale także działa demotywująco lub wręcz frustruje pracowników.

„[...] Robienie przez nas całej masy zbędnych rzeczy, tak? Zestawień, porównań, dla wszystkich instytucji, tak? Czyli bardzo duża otoczka administracyjna, bo my niestety nie

¹¹⁶ Potencjał administracyjny instytucji uczestniczących w systemie realizacji NSRO na lata 2007 – 2013 – 21 listopad 2008, MRR

zajmujemy się tylko i wyłącznie... Ktoś wkłada do nas wnioski, my go weryfikujemy, tak? Mówimy, proszę pana, ma pan takie uwagi, znowu weryfikujemy, tak? Tylko w trakcie wydajmy decyzje administracyjne jeszcze, tak? Wzywamy go na wezwania, tak? Poza tym robimy całą masę zestawień do różnych, przeróżnych instytucji. A to zestawienie do Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego projektu w ramach szkół wyższych. A to zestawienie do Ministerstwa Środowiska projektów, które mamy ze środowiska, tak? Więc cała masa rzeczy, które nie są związane z wdrażaniem. I to powoduje opóźnienia”

Ostatnią słabością był fakt, iż koncentracja na jak najszybszym wydatkowaniu środków spowodowała, że realizowano projekty już zrealizowane, niekoniecznie odpowiadające na potrzeby w danym regionie czy też nie do końca wpisujące się w cele danego Programu. Z jednej strony, był to łatwy sposób na wzrost tempa kontraktacji i wydatkowania, z drugiej zaś, nie wpływało na wypełnianie wskaźników Programowych, czy też wzrost postępu rzeczowego. Taki mechanizm miał miejsce, na przykład, w odniesieniu do projektów drogowych oraz z zakresu kultury.

Porównanie skuteczności i płynności wydatkowania środków z poprzednią perspektywą finansową jest rzeczą trudną, ponieważ wówczas mieliśmy do czynienia przede wszystkim ze zdecydowanie mniejszą kwotą, krótszym okresem realizacji, innymi celami, inną skalą projektów, innym otoczeniem prawnym oraz innymi doświadczeniami, a właściwie ich brakiem.

„Trudno powiedzieć. Poprzedni okres był nieporównanie krótszy, mówimy o mniejszej kwocie wsparcia, braku KRW, mniejszej presji na osiągnięcie wskaźników.”

„[...] trudno też porównywać, bo to był krótki okres wdrażania, prawda, i ta presja się może skumulowała w krótkim okresie, pierwszym tym okresie, to było wyzwanie, ale też było mniej środków, proszę pamiętać, tak, mniej środków i to były też prostsze pieniądze, tak. Ta perspektywa finansowa, już nie mówię o przyszłej, to są o wiele trudniejsze pieniądze, trudniejsze projekty. Tam można było rzeczywiście zrobić prosty projekt i wydać mnóstwo środków i akurat na dany moment to się sprawdziło, że to było jakieś tam pole doświadczeń dla tej administracji, w myśl lokalnej.”

„[...] ale to też trudno porównać, bo zupełnie inna skala środków, zupełnie inne cele, tam 2004-6, to było takie małe laboratorium tylko praktycznie, w porównaniu z tym, co się teraz dzieje...”

Z jednej strony, okres 2004-2006 wydaje się być okresem paradoksalnie łatwiejszym – łatwiej można było uzyskać dofinansowanie, a realizowane projekty były mniej złożone. Nie było tak dużego nacisku na kontrolę projektów, nie wywierano również presji na realizację projektów o określonej tematyce, czy wypełnianie wskaźników programowych. Z drugiej strony brak pełnej kontroli nad wydatkowaniem, brak doświadczenia i mniej restrykcyjne podejście do wielu aspektów aniżeli w obecnej perspektywie mogło być jedną przyczyną

wydatkowania dostępnej alokacji dla perspektywy 2004-2006 do końca 2008 roku. Niemniej jednak należy przy tym podkreślić, że ważną z przyczyn konieczności wydłużenia okresu kwalifikowalności przez KE w przypadku Polski było spowolnienie gospodarcze, w tym konieczność wykorzystania dodatkowej kwoty alokacji powstałej w wyniku deprecjacji złotego wobec Euro z ok. 3,25 PLN w lipcu 2008 r. do ok. 5 zł w lutym 2009 r. W samym 2008 r. oznaczało to wzrost alokacji o ok. 1,5 mld zł.

6.4 WYJAŚNIENIE PRZYCZYN STANU RZECZY

Proces informacji i promocji

Wyjaśnieniu obecnego stanu i stylu wdrażania działań informacyjno-promocyjnych posłuży porównanie obecnej perspektywy z poprzednią. Porównując podejście informacyjno-promocyjne w obecnej i poprzedniej perspektywie należy zauważyć, że zdaniem badanych są to dwa zupełnie różne procesy. Wynika to z tego, że w czasie, który minął od poprzedniej perspektywy programowania, zmieniło się bardzo dużo – zarówno, jeśli chodzi o same kadry (profesjonalizacja kadr), jak i środki na kampanie, czy samo podejście do planowania działań informacyjno-promocyjnych.

Jeśli chodzi o kadry i ich profesjonalizację, to warto zauważyć np. wzrost doświadczenia i liczby pracowników zajmujących się działaniami informacyjno-promocyjnymi, coraz częściej jednostki zajmujące się informacją i promocją sięgają również po pomoc niezależnych ekspertów:

„Bardzo dbaliśmy o to, żeby mieć grono ekspertów niezależnych czy to medioznawców, czy to ludzi, którzy pracowali w mediach, (...), chodziło nam o takich ekspertów i taki ekspertów pozyskaliśmy, współpracujemy z nimi od lat, to się oczywiście zmienia, bo pozyskujemy nowych. Natomiast myślę, że to był taki strzał w dziesiątkę”

Pojawia się również coraz częściej podejście *stricte* rynkowe, które napotyka co prawda przeszkody w postaci rozbudowanych procedur, lecz mimo trudności jest wdrażane.

Prócz tego, jak zauważono powyżej, w porównaniu do perspektywy 2004-2006 w obecnej perspektywie są do zagospodarowania na działania informacyjno-promocyjne większe środki. W ciągu minionych lat nastąpiło również nasycenie informacją dotyczącą Funduszy Europejskich w takim stopniu, że Polska znajduje się na jednym z pierwszych miejsc Unijnej 27 jeśli chodzi o ich rozpoznawalność, co znacząco ułatwia działania informacyjno-promocyjne. Jak pokazano w dalszej części raportu na przykładzie analizy prasy i TV, następuje przesunięcie zainteresowania mediów w kierunku pisania o korzyściach płynących z FE, nie zaś tylko o prędkości wydatkowania.

Wyniki regularnych reprezentatywnych badań prowadzonych w Polsce i w Unii Europejskiej pozwalają stwierdzić, że zarówno wysoka znajomość pojęcia FE, jak i ich pozytywny wizerunek jest wynikiem właściwie i sprawnie działającej funkcji informacyjno-promocyjnej.

Dzięki rosnącemu zasobowi kadrowemu i doświadczeniu pracowników oraz budowaniu coraz lepszej współpracy z mediami (tu duża zasługa konkursu dotacji organizowanego przez DIP w MRR) działania te mają też charakter coraz bardziej efektywny, wielowymiarowy i przemyślany. Tym co mogłoby zwiększyć efekt prowadzonych działań byłoby wprowadzenie jednolitego stylu informowania i promowania Funduszy. Jeden z naszych badanych zwracał uwagę na nieefektywność obecnego zróżnicowania form i treści komunikatów dotyczących FE:

„Jak się wejdzie do każdej jednej normalnie działającej firmy, to pierwszą rzeczą, którą się usłyszy na temat danego produktu i jego komunikacji, jest informacja o tym, że świadomość buduje się przez minimum pięć lat, to powiedziało już kilku ważnych ludzi, którzy się zajmują marketingiem i komunikacją na świecie, (...) to nawet naukowcy powiedzieli, że niestety wybudowanie pewnego rodzaju świadomości musi trwać, czyli ciągłość tych działań nie powinna być przerywana. My nie możemy sobie pozwolić na to, żeby robić strzały z kampanii, które trwają kilka miesięcy, zaprzestawać ich i wracać z inną, podobną lub nie, kampanią mówiącą dokładnie o tym samym, ale innym głosem i w innym wizualu i tak dalej i tak dalej, nikt tego nie skojarzy.”

W kontekście nadchodzącej perspektywy warto zastanowić się więc nad zaplanowaniem długofalowej jednoznacznej i łatwo identyfikowanej komunikacji dotyczącej FE. Zgodnie z propozycją cytowanego już respondenta:

„Jeżeli mówimy o kampanii świadomościowej dotyczącej tego po co i co dały nam środki z Unii Europejskiej, to taka kampania powinna być zrobiona na okres pięciu lat, w różnych interwałach czasowych, z różnym natężeniem, do różnych grup docelowych w odpowiednich kanałach, ale ona powinna trwać pięć lat, powinna być czytana tym samym głosem, z tym samym wizualnym, zmieniającymi się może komunikatami w treści, ale [podobnym schematem] (...) przez pięć lat prowadzimy jedną komunikację, z jednym logo, z jednym voice overem, tworzymy księgę identyfikacji wizualnej na najbliższe pięć lat dla wszystkich tych jednostek i możecie sobie mówić, co chcecie, tylko pod warunkiem takim, że to będzie jedno logo, jeden głos i za każdym razem będzie się rozpoczynało i kończyło dokładnie tym samym claimem.”

Jedynymi czynnikami stanowiącymi barierę jeszcze lepszej realizacji działań informacyjno-promocyjnych są zdaniem naszych badanych wciąż jeszcze niewystarczające do płynnej realizacji tych działań zasoby kadrowe oraz ograniczenia i opóźnienia wynikające z konieczności stosowania Prawa Zamówień Publicznych. Badani podkreślali też zapotrzebowanie na ciągłe podnoszenie kompetencji pracowników w zakresie nowych narzędzi informacji i promocji, współpracy z mediami oraz PZP.

Podsumowanie

Podsumowując, działania podejmowane przez MRR i instytucje regionalne w obecnej perspektywie, w zakresie informacji i promocji, są coraz lepiej prowadzone i przynoszą spodziewane efekty.

Ogólna ocena funkcji informacyjno-promocyjnej jest więc w świetle istniejących badań zdecydowanie pozytywna. Na tle działań podejmowanych w perspektywie 2004-2006 obecna perspektywa oceniana jest – słusznie – zdecydowanie wyżej. Przez te lata administracja centralna nauczyła się nie tylko negocjować z mediami elementy promocji i informacji¹¹⁷, ale również potrafiła krytycznie przyjrzeć się swoim własnym działaniom podjętym do tej pory i wyciągnąć wnioski na przyszłość¹¹⁸.

Umiejętność rewidowania założeń i dostosowywanie się do zmieniających się warunków pozwoliło zrealizować kluczowe wskaźniki znajomości FE w Polsce. Dzięki takim działaniom Polaków charakteryzuje jeden z najwyższych wskaźników znajomości FE w Europie.

Klimat, który panuje wokół FE w prasie i telewizji jest raczej dobry, oba media cechuje bardzo wysoki wskaźnik pozytywnych przekazów o Funduszach Europejskich. Co więcej, wydaje się, że wciąż mocno obecny w mediach, temat prędkości wydawania środków unijnych ustępuje pola tematyce korzyści płynących z FE dla Polski. Jest to dotychczasowa achillesowa pięta medialnej komunikacji osnutej wokół FE i trzeba pozytywnie ocenić działanie instytucji odpowiedzialnych za promocję i informację, na rzecz zwiększenia w mediach udziału komunikatów dotyczących korzyści z FE, a wygaszania jeszcze niedawno ulubionego tematu mediów dotyczącego szybkości wydatkowania środków.

Informacje tego typu przebijają się dzięki temu do społecznej świadomości. Duży odsetek Polaków uważa, że FE odgrywają ważną i potrzebną rolę w rozwoju naszego kraju i gdy spojrzeć na trendy dotyczące takich ocen, widać, że przynajmniej od 2009 roku oceny te utrzymują się na wysokim poziomie. To również zasługa instytucji odpowiedzialnych za informację i promocję. Większość Polaków uważa, że dzięki FE jakość życia w naszym kraju się poprawia.

Dalszego zaangażowania wymaga jednak kwestia stereotypowego postrzegania FE, zwłaszcza związanej z nimi biurokracji. Badani Polacy, w dalszym ciągu uważają, że trudno jest otrzymać dofinansowanie i postawa taka dotyczy nie tylko ogół społeczeństwa, ale

¹¹⁷ Por. działania podjęte w 2011 roku takie jak celowe pytania dotyczące FE w programie TV „jeden z dziesięciu”, ideaplacement w serialu „Na dobre i na złe” czy ogólnopolskie kampanie informacyjne („Sprawozdanie z realizacji Strategii komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce w ramach NSS za okres 1.01.2011 – 31.12.2011”)

¹¹⁸ Czego przykładem jest rewizja założeń Strategii Komunikacji FE w Polsce („Strategia komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce w ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013”)

również beneficjentów, którzy mają już doświadczenie z Funduszami Europejskimi. Beneficjenci często deklarują, że nie wszystkie podmioty, które mogłyby się ubiegać o dofinansowanie mają równą szansę je dostać. W dalszym ciągu mamy więc do czynienia z sytuacją, gdy FE są postrzegane jako instrument podnoszący co prawda jakość życia, ale trudny w obsłudze i nieegalitarny.

Z wypowiedzi beneficjentów wynika, że system informacji i promocji oceniany jest lepiej: zazwyczaj wiedzą oni gdzie poszukiwać informacji i jak znalezionej informację wykorzystać. Niestety, w części raportów dotyczących beneficjentów i potencjalnych beneficjentów również podnoszona jest kwestia elitarności FE i potencjalnej ich niedostępności.¹¹⁹. Wniosek ten zosał powtórzony w podobnej formie w przeprowadzonym w 2013 roku badaniu metaewaluacyjnym.¹²⁰

Ponadto, w dalszym ciągu występuje problem informowania i promowania poszczególnych Programów Operacyjnych. Bardzo podobne logotypy oraz trudne w odbiorze informacje są wciąż barierą w budowaniu spójnych przekazów dotyczących stricte PO. Oczywiście, podobieństwo logotypów powoduje, że lepiej rozpoznawane są Fundusze Europejskie jako całość, jednak nie poszczególne Programy Operacyjne. Ważną przesłankę dotyczącą tego zagadnienia daje wniosek ze wspomnianego kilkakrotnie badania Meta-ewaluacja¹²¹: *„Planując działania w przyszłej perspektywie należy zwrócić szczególną uwagę na zagrożenie, jakim jest fakt konkurencyjności marek poszczególnych programów, która osłabia przekaz informacyjny. Dlatego warto promować, szczególnie w telewizji, jedną wyrazistą markę jaką są „Fundusze Europejskie”, a nie nazwy poszczególnych Programów, których większość odbiorców nie identyfikuje”*.

¹¹⁹ Por np. wniosek z badania raporcie „Ocena działań informacyjno – promocyjnych realizowanych w ramach Funduszy Strukturalnych na lata 2007 – 2013 w województwie opolskim”: *„Jednocześnie występuje prawdopodobieństwo zniechęcenia potencjalnych beneficjentów w momencie uzyskania szczegółowych informacji na temat dokumentacji konkursowej lub konieczność zwrócenia się o pomoc do zewnętrznych firm doradczych, co wiąże się z poniesieniem dodatkowych kosztów finansowych dla potencjalnych beneficjentów.”*; Grupa Gumułka 2009, s. 38

¹²⁰ Por. przypis 92 na stronie 156 niniejszego raportu

¹²¹ „Meta-ewaluacja wyników dotychczasowych badań ewaluacyjnych”, EGO, 2013

Proces naboru i selekcji projektów

Jak wspomniano w podrozdziale 5.3, proces naboru i selekcji projektów oceniliśmy jako słaby/średni. Tym samym można powiedzieć, iż przyjęty system naboru i oceny projektów w programach NSRO 2007 - 2013 mogą nie gwarantować wyboru projektów adekwatnych do celów poszczególnych programów. Warto przy tym zaznaczyć, iż w obliczu bardzo ogólnych zapisów poszczególnych programów co do celów, znaczne rozproszenie pól interwencji w każdym z nich, bardzo szeroki katalog beneficjentów nabór i selekcja projektów urastają do najważniejszego narzędzia realizacji założeń, wynikających z planowania strategicznego (por. rozdział 4 niniejszego badania). Nabór i selekcja projektów stanowi „filtr”, decydujący o tym realizowane projekty będą rzeczywiście realizować strategiczne cele konkretnych sektorów i/lub regionów. Stąd bardzo ważna jest jakość procesu naboru i oceny aplikacji oraz sposób doboru projektów indykatywnych.

Przyczyny wspomnianej wcześniej oceny są wielorakie.

Pierwszym z nich jest stopień przygotowania beneficjentów do składania aplikacji. Wpływ na niego ma przede wszystkim potencjał instytucjonalny oraz potencjał finansowy. Pod tym pierwszym pojęciem można rozumieć odpowiedni zasób kadrowy, wewnętrzny podział organizacyjny, komunikację wewnętrzną, jakość zarządzania, które umożliwiają generowanie pomysłów na projekty, a następnie ich sformułowanie i wypełnienie dokumentacji programowej (np. PBS 2009). Przytoczymy tu opinię jednego z respondentów:

„Daje się też zauważyć różnicę między jst a przedsiębiorcami, w jst są wyspecjalizowane komórki, one mają doświadczenie startują o różne środki, przedsiębiorcy nakierowani są na zdobycie pieniędzy, nie zastanawiają się jak to rozliczyć i zrealizować, co się napisało we wniosku.”

Pod drugim pojęciem rozumiemy odpowiednie zasoby finansowe, które gwarantują przede wszystkim zagwarantowanie wkładu własnego oraz zachowanie płynności finansowej w trakcie realizacji przedsięwzięcia po podpisaniu umowy o dofinansowanie (np. PBS 2009).

Nie można przy tym zapomnieć roli, jaką dla beneficjentów pełnią we wsparciu działań, mających na celu dofinansowanie projektów, struktury powołane w ramach NSRO takie jak PIFE, ROEFS i KSU (Ledzion et al. 2013)

Drugim czynnikiem była jakość aplikacji, składanych do poszczególnych konkursów. Wpływ na ten czynnik ma doświadczenie potencjalnych beneficjentów, ubiegających się o dofinansowanie.

W trakcie badań jakościowych część respondentów zwracała uwagę na fakt, iż wiedza i umiejętności w formułowaniu aplikacji wzrastała wraz ze szkoleniami, organizowanymi przez IP/IW lub IZ poszczególnych programów (por. części niniejszego raportu, dotyczących informacji i promocji).(CASE 2009) Ważne było także wsparcie beneficjentów przez zewnętrzne firmy konsultingowe, wyspecjalizowane w doradzaniu w zakresie aplikowania lub wykonujących zlecenia w postaci sporządzania dokumentacji aplikacyjnej. Tu jednak w części badań ewaluacyjnych wskazuje się, iż potencjalni beneficjenci często nie sprawują właściwej kontroli nad dokumentacją, przygotowywaną przez podmioty zewnętrzne. Dochodzi do sytuacji, w których różne części lub elementy aplikacji są wypełniane przez różne osoby i zawarte w niej informacje są pozbawione logiki i konsekwencji (PSDB 2009b). Kolejnym ciekawym zjawiskiem, obserwowanym przez kilku naszych respondentów oraz stwierdzonym w badaniach jest zjawisko pisania aplikacji „pod kryteria”. Polega ono na tym, iż zasadniczym punktem odniesienia dla opisów we wniosku i w załącznikach nie jest cel projektu i cele programu, lecz spełnianie oczekiwań, które zawarte są w kryteriach formalnych i merytorycznych. Innymi słowy: miarą sukcesu dla beneficjenta nie jest to, czy projekt jest dobry i ważny dla lokalnej, regionalnej społeczności, miarą jest to, czy spełnia kryteria, narzucone przez IP/IW bądź IZ (np. Agrotec 2009a, FRDL 2010).

Jak zmieniła się w czasie jakość składanych aplikacji? Co miało na to główny wpływ?

„Jest zdecydowany postęp, to wynika, no z jednej podstawowej przyczyny, takiej, że niestety ten postęp wymusił, wymusiły kryteria wyboru projektu. One ustawione są tak, że no albo się ma pewne rzeczy zapisane we wniosku, albo jeśli się nie ma, to się nie przechodzi, odpada, bo się nie ma punktów....”

Na jakość projektów wpływa także czas potrzebny na sporządzenie aplikacji. W trakcie badań jakościowych oraz w raportach ewaluacyjnych pojawiły się także sygnały o występowaniu pewnych przeszkód, które mogły wpłynąć na jakość wniosków. To przede wszystkim trudności ze zrozumieniem dokumentacji konkursowej (np. Agrotec 2009b, PSDB 2009b, RE-SOURCE 2010), a także problemy techniczne z generatorami wniosków o dofinansowanie (Gomułka 2009).

Trzecim czynnikiem, który zidentyfikowaliśmy była jakość kryteriów formalnych i technicznych. Oceniliśmy ten aspekt jako słabą stronę systemu. Nasze uzasadnienie rekapituluje bardzo trafnie autorzy raportu, dotyczącego metaewaluacji kryteriów oceny projektów. Na jakość kryteriów formalnych i technicznych wpływ zasadniczy miały przede wszystkim uproszczenia, które doprowadzić miały do usprawnienia całego procesu. W konsekwencji zasada tworzenia takich kryteriów oceny, aby gwarantowały one wybór projektów najlepiej realizujących cele programowe) jest niewystarczająco brana pod

uwagę.(Keller et alii, 2011). Powyższe konstatacje (potwierdzone np. WYG 2009) możemy uzupełnić tylko pewnymi szczegółami technicznymi. Jak wskazują inne badania ewaluacyjne, arkusze oceny projektów, na których pracują eksperci oraz dobór kryteriów są obciążone istotnymi wadami. Należą do nich: 1) fakt, iż te same pola we wniosku aplikacyjnym są oceniane kilkakrotnie (poprzez różne kryteria), inne pola aplikacji nie są oceniane w ogóle (CASE 2008), 2) brak odpowiednich opisów kryteriów i sposobu przyznawania punktów (SMG/KRC 2009). Ponadto w instrukcjach do wypełniania wniosku nie ma informacji, jakie elementy opisu w danym polu aplikacji są najbardziej przydatne dla ekspertów, aby rzetelnie ocenić projekt. Zachodzą tym samym sprzeczności lub niekonsekwencje między wytycznymi, w jaki sposób należy wypełniać wniosek, a instrukcjami dotyczącymi oceny formalnej lub merytorycznej (PSDB 2010b). Występują także przypadki, w których system jest obciążony błędami metodologicznymi: tam, gdzie ocena powinna być skalowana (przyznawane powinny być punkty) stosuje się metody zero-jedynkowe (kryterium jest spełnione lub niespełnione) (por. CASE 2010; IBC 2009; ZGD 2009). Ponadto w niektórych programach obowiązują nadal powielane z okresu NPR 2004-2006 nadmierne rygoryzmy formalne: syndrom „błękitnego podpisu”¹²² i odrzucanie projektu ze względu na brak jakiegokolwiek pieczęcia (PSDB 2009b). Rzecz jasna dysponujemy także takimi raportami, w których kryteria oceny są uznane za prawidłowo skonstruowane (np. ASM 2009, CBS 2008).

Czwartym czynnikiem jest jakość pracy ekspertów. Naszą ocenę (raczej słaba strona systemu) uzasadniamy tym, iż ich jest nietrafny. Kryteria, jakie muszą spełniać kandydaci na ekspertów są dość liberalne i dotyczą raczej kwestii formalnych. Problem polega na tym, iż stosunkowo niewielki odsetek tych osób posiada wiedzę zarówno merytoryczną w danej dziedzinie, jak i zna jednocześnie kwestię technik projektowych, zagadnienia analiz finansowo-ekonomicznych oraz aspektów formalno-prawnych, związanych z wdrażaniem przedsięwzięć, współfinansowanych ze środków UE (np.(Agrotec 2009a, ALK 2010). Na jakość pracy ekspertów wpływało ich przeciążenie nadmierną liczbą projektów (o czym jeszcze niżej), a także wspomniana już niejasność kryteriów merytorycznych. Powodowała ona wśród oceniających różnorodne interpretacje i rozumienie: jakie zapisy w projektach są de facto podstawą oceny oraz w jaki sposób punktować dane kryteria (CASE 2010; SMG/KRC 2009). Zjawiska te są wskazywane zarówno przez naszych respondentów w trakcie badań jakościowych, jak w raportach ewaluacyjnych. Jednocześnie uczestnicy badań jakościowych wyraźnie podkreślają fakt, iż eksperci zewnętrzni cały czas się uczą i jakość

¹²² Syndrom „błękitnego podpisu” polega na tym, iż dokumentacja aplikacyjna musi być sygnowana poprzez różnokolorowe pieczęcie i podpisy, co ma świadczyć o autentyczności dokumentów. Stosowanie czarnych podpisów i czarnych pieczęci z góry skazuje aplikujących o podejrzenie o fałszowanie aplikacji.

ich pracy poprawia się. Jedną z dróg do poprawienia sytuacji jest testowanie nowych rozwiązań w procesie oceny projektów. Za przykład w tym zakresie może służyć metoda, jaką posłużyła się PARP w 2012 w trakcie oceny projektów w ramach działania 4.4 POIG. Ocena polega na tym, że powoływane są dwa osobne panele: ekspertów merytorycznych dot. przedmiotu samego projektu, oraz ekspertów finansistów, potrafiących dokonywać oceny na podstawie analizy finansowej. Wnioskodawcy na panelach prezentują swoje projekty, zaś eksperci podczas takich spotkań mogą zadawać pytania. Dopiero po zakończeniu panelu przystępują do oceny. Według wstępnych informacji, procedura ta jest oceniana jako skuteczna i użyteczna.

Piątym zidentyfikowanym przez nas czynnikiem jest sam przebieg oceny. Przypomnimy tu tylko, iż kluczowym wskaźnikiem jest czas jej trwania. Na długi (nawet zbyt długi) czas, przeznaczony do przeprowadzenia ewaluacji formalnej i merytorycznej projektów i wspomniane już w podrozdziale 5.3 „przeciążenie systemu” wpływały takie zjawiska jak: spiętrzenie ogłaszanych konkursów w jednej instytucji (ogłaszanie dużej ich liczby w jednym czasie lub nachodzenie się procedur konkursowych) przy zbyt małej liczbie pracowników, skierowanych do wykonania oceny (EPRD 2009). Ponadto instytucje nie dokonywały wstępnego rozpoznania, jakie będzie ewentualne zainteresowanie aplikujących danym konkursem, stąd często były one zaskakiwane dużą liczbą składanych wniosków (SMG/KRC 2009). Sama dokumentacja konkursowa również generowała problemy: zwłaszcza zbyt duża liczba załączników (PSDB 2009b; 2009d), często powielające się w treściach lub rozstrzygnięciach¹²³ oraz częsta zmiana wspomnianej dokumentacji. Z drugiej strony, w raportach ewaluacyjnych wskazuje się na fakt, iż po zatwierdzeniu projektów do realizacji, beneficjenci z opóźnieniem dostarczali dokumentów niezbędnych do podpisania umowy, co przedłużało cały proces kontraktacji (np. CASE 2010).

Wreszcie ostatni element, czyli wybór projektów kluczowych. Tutaj dość niska ocena wynika z faktu, iż do jego przeprowadzenia stosowano ogólne (jeśli nie ogólnikowe), a w konsekwencji niejasne i subiektywne kryteria strategiczne (CASE 2009). Jak twierdzili respondenci w wywiadach indywidualnych i co potwierdzają badania ewaluacyjne, przy

¹²³ Na przykład: w dokumentacji pierwszego konkursu w 2009 r. do Priorytetu XI: *Kultura i Dziedzictwo Kulturowe* w POIiS wymagano od beneficjentów, aby składali przy projekcie załączniki opisujące sposób zarządzania projektem w trakcie jego realizacji oraz sposób zarządzania obiektem kultury (zabytkiem) po zakończeniu projektu. Te opisy były umieszczone w studium wykonalności. Ponadto aplikujący składali poza pozwoleniem na budowę lub pozwoleniami konserwatorskimi także dokumenty poświadczające ich prawo do dysponowania nieruchomością, bez których wspomniane pozwolenia nie mogły być wydane (ergo, jeśli beneficjent wykazywał się uzyskaniem właściwych decyzji administracyjnych, musiał mieć prawo prowadzić na konkretnej nieruchomości wskazane w projekcie inwestycje).

formułowaniu tych list stosowano konsultacje społeczne (PSDB 2010c), jednakże dotychczas nie zbadano ich wpływu na kształtowanie się ostatecznych list projektów indykatywnych/kluczowych/strategicznych. Trudno stąd o stwierdzenie, na ile owe konsultacje były dogodnym instrumentem do weryfikowania owych list i stanowiły narzędzie do łagodzenia skutków „uznaniowości” w procesie tworzenia grupy przedsięwzięć indykatywnych. Do zbadania pozostaje także faktyczna, a nie tylko formalna rola Komitetów Monitorujących, które zatwierdzały kryteria strategiczne dla IZ poszczególnych programów oraz sama rola IZ w generowaniu i tworzeniu projektów kluczowych (EPRD 2010). Z powyższych konstatacji i uwag wynika naszym zdaniem jednoznacznie wynika, iż system konkursowy jest zdecydowanie bardziej przejrzysty i transparentny wobec projektu wyborów kluczowych: daje przede wszystkim możliwość ochrony i obrony własnych interesów poprzez możliwość odniesienia się do powszechnie znanych kryteriów oceny w procesie odwoławczym.

Z powyższych rozważań odnoszących się do procesu naboru i selekcji projektów wynika, iż przynajmniej po części potwierdzają się nasze hipotezy pomocnicze, sformułowane na początku badania. Obecnie możemy stwierdzić, iż:

- 1) System nie gwarantował wyboru i zaangażowania kompetentnych ekspertów do oceny projektów, jednakże w tej sferze następuje pewna poprawa;
- 2) System oceny formalnej/administracyjnej/merytorycznej (w tym kryteria) były i są nadal obciążone: a) błędami logicznymi, b) nieostrością oceny¹²⁴ oraz efektem „przesunięcia”¹²⁵, co rodzi ryzyko odrzucania projektów ciekawych i innowacyjnych, w miejsce wyboru aplikacji poprawnie przygotowanych, lecz mało ambitnych, nie spełniających w pełni założeń poszczególnych programów;
- 3) System wyboru projektów kluczowych/strategicznych w znacznej mierze nie jest transparentny dla opinii publicznej i interesariuszy. Opinia, że istotny wpływ na wybór projektów mają decyzje pozamerytoryczne (polityczne) ma swoje, przynajmniej częściowe uzasadnienie w świetle dostępnego materiału źródłowego (por. Brennek 2011).

Podsumowanie

¹²⁴ Sposób przyznawania punktów był tak dla beneficjentów jak dla asesorów niejasny

¹²⁵ To znaczy we wniosku lub załącznikach zawarte były treści nieoceniane w ewaluacji formalnej lub merytorycznej lub odwrotnie, beneficjent nie mógł we wniosku opisać tych elementów projektu, które były poddawane ocenie lub konkretna treść we wniosku była ograniczona

Na podstawie wyników naszego badania możemy powiedzieć, iż proces naboru i selekcji projektów stanowi jeden z kluczowych czynników, wpływających na poprawność funkcjonowania całego systemu NSRO 2007-2013.

Taka refleksja wynika z dwóch zasadniczych przesłanek.

Po pierwsze) wspomniany proces jest tą fazą wdrażania programów, której powodzenie determinuje przygotowanie umów o dofinansowanie poszczególnych projektów, a następnie ich wdrażanie. W konsekwencji ma istotny wpływ na absorpcję środków i stopień wykorzystania budżetu poszczególnych programów.

Po drugie) nabór i selekcja projektów jest realnym instrumentem, aby ze wszystkich przedsięwzięć, proponowanych przez beneficjentów wyłonić te, które rzeczywiście realnie przyczyniają się do osiągnięcia celów poszczególnych programów, a w konsekwencji całego wsparcia NSRO 2007-2013.

Pierwszy aspekt procesu należy ocenić pozytywnie. Stopień kontraktacji projektów sukcesywnie wzrasta, choć falę gwałtownego wzrostu wartości projektów, dla których podpisano umowę o dofinansowanie mamy już za sobą (rok 2011). Porównanie danych z pozostałych krajów UE wskazuje, iż odsetek środków zakontraktowanych w stosunku do całości alokacji, przypadającej na poszczególne państwa lokuje nas poniżej średniej UE. Biorąc pod uwagę realne wartości, sytuacja wygląda imponująco. Zakontraktowano już około 46 mld EUR, czyli niemal dwukrotnie więcej niż w tym samym czasie w Grecji i w Hiszpanii.

Chcemy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż wchłanianie tak ogromnych środków i sposób realizacji tego procesu powoduje przeciążenie instytucji, zaangażowanych we wdrażanie NSRO. Na owe przeciążenie ma wpływ kilka czynników. Należą do nich: skumulowanie konkursów w latach 2008-2010 (ograniczona liczba pracowników musiała obsługiwać wiele procedur konkursowych w tym jednym czasie), brak rozpoznania zainteresowania potencjalnych beneficjentów danym konkursem (duża liczba wniosków często zaskakiwała instytucje). Ponadto sama dokumentacja konkursowa (niezrozumiała często dokumentacja konkursowa bądź zawarte w niej nieścisłości) oraz mnogość czasami dublujących się pod względem informacyjnym załączników lub dokumentów niepotrzebnych powodowały, iż praca osób oceniających była praco- i czasochłonna.

Drugi aspekt procesu naboru i selekcji projektów dotyczy skuteczności wyboru projektów, rzeczywiście adekwatnych do celów programów. Na powodzenie owej skuteczności wpływ ma przede wszystkim jakość kryteriów wyboru projektów, jakość pracy ekspertów oraz sposobu wyboru projektów indykatywnych/strategicznych. W tych wszystkich elementach widać pewne istotne wady, aczkolwiek ocena dla wszystkich programów NSRO nie jest

jednoznaczna. W badaniu zwróciliśmy uwagę na te wady, które mogą wpływać na jakość oceny projektów. Po pierwsze, często zdarza się, iż kryteria oceny projektów są niejasne, zaś te kryteria, które mają służyć ocenie strategicznej zostały dobrane niewłaściwie. Zakres dokumentacji konkursowej nie odpowiadał często zakresowi kryteriów etc. Do tego dochodziła kwestia doboru ekspertów i jakości ich pracy. Często osoby z zewnątrz, oceniające projekty są wyśmienitymi fachowcami w swojej dziedzinie, jednakże nie orientują się w technikach projektowych i w zagadnieniach, związanych z wdrażaniem projektów, finansowanych ze środków UE. Spiętrzenie pracy oraz nadmierna liczba projektów, a także wspomniana niejasność kryteriów i/lub brak instrukcji do wypełniania arkuszy oceny projektów powodowała pośpieszność i nierzetelność oceny projektów. Wszystkie powyższe zjawiska są widoczne z różnym natężeniem w poszczególnych programach.

Na ocenę jakości procesu naboru i selekcji projektów wpływ miał także wybór projektów strategicznych/indykatorynych. Zidentyfikowaliśmy tu zasadniczy problem, jakim jest ogólnikowość kryteriów, zatwierdzanych przez Komitet Monitorujący oraz nietransparentność wyboru, tych projektów, który był podejmowany przez ciała polityczne, jakimi są Zarządy Województw oraz kierownictwa poszczególnych ministerstw.

Proces finansowania i rozliczania

Nacisk na wysokie tempo procesu wdrażania NSRO, którego odzwierciedleniem była dynamiczna kontraktacja i wydatkowanie środków mogło wynikać z wielu czynników. Proponujemy je podzielić na dwie kategorie:

- a) czynników bezpośrednich – czyli decyzji, bądź wydarzeń, które przełożyły się wymiennie na wzrost wydatkowania środków,
- b) czynników pośrednich (systemowych), które wynikają z korzystnych zmian instytucjonalnych, prawnych i organizacyjnych, które zaszły w systemie wdrażania NSRO między okresem 2004-2006, a 2007-2013.

Do przyczyn bezpośrednich możemy zaliczyć:

- fakt, że pod koniec 2009 roku kończono realizację NPR 2004-2006, dzięki czemu dostępne zasoby systemu wdrażania można było w dużej mierze skupić na Programach nowej perspektywy,
- zauważalną stabilność zatrudnienia od 2008 roku, niski poziom fluktuacji kadr¹²⁶, który spowodował, że MRR oraz inne instytucje systemu wdrażania dysponują sprawnym, kompetentnym i doświadczonym aparatem administracyjnym,
- fakt, iż kryzys gospodarczy wymusił na Ministerstwie wprowadzenie pakietu antykryzysowego, który zakładał uproszczenie procedur mające na celu przyspieszenie procesu wydatkowania środków¹²⁷. W dokumencie tym sformułowano kompleksowy program przyspieszający realizację programów współfinansowanych ze środków UE, zawierający 9 punktów pozwalających na realizację zakładanych celów w ramach poniżej przedstawianych działań.
 1. Rozszerzenie katalogu beneficjentów mogących korzystać z zaliczek na poczet realizacji projektów;
 2. Zmiany dotyczące przekazywania samorządom terytorialnym dotacji rozwojowej na realizację Regionalnych Programów Operacyjnych celem zwiększenia szybkości przekazywania środków i powiązania przekazywania kolejnych transz od szybkości certyfikacji otrzymanych wcześniej kwot;

¹²⁶ W departamentach wdrażających fundusze w latach 2008. 2009, 2010 liczba odejść z pracy w ciągu roku nie przekraczała 9% ogółu zatrudnionych,

¹²⁷ Źródło: www.mrr.gov.pl/Strony/Antykryzysowy_pakiet_MRR.aspx

3. Zmiany w procedurze przyznawania rezerwy celowej budżetu państwa (część 83) i przekazywania środków przeznaczonych na finansowanie projektów i programów operacyjnych współfinansowanych ze środków UE;
 4. Wprowadzenie elementów konkurencji pomiędzy programami operacyjnymi – najszybciej realizowane programy mogą liczyć na dodatkowe środki z tytułu podziału tzw. krajowej rezerwy wykonania w 2011 r. – o czym szerzej w dalszej części rozdziału;
 5. Wprowadzenie nowych standardów w zakresie sposobu i szybkości realizacji poszczególnych procesów;
 6. Wprowadzenie zmian w systemie instytucjonalnym celem usprawnienia procesu wydatkowania środków;
 7. Zwiększenie efektywności działania systemu poprzez lepsze powiązanie wykorzystania środków pomocy technicznej z celami przypisanymi poszczególnym instytucjom;
 8. Zastosowanie zasady przekazywania i rozliczania w ramach zaliczek/refundacji dla realizowanych projektów w pierwszej kolejności środków będących wkładem UE, następnie dopiero dopełnianych wkładem krajowym, co z kolei pozwoli w pierwszym rządzie wykorzystać środki unijne;
 9. Wprowadzenie zasady rozliczania i certyfikacji do KE wydatków poniesionych w pierwszych fazach realizacji projektu, jeszcze przed zatwierdzeniem tego projektu przez KE – dotyczy tzw. projektów dużych (o wartości powyżej 25 mln euro – projekty środowiskowe oraz 50 mln euro – projekty infrastrukturalne, wymaganych do zatwierdzenia przez KE).
- Przeprowadzenie planu, który polegał na przyspieszeniu wydatków w okresie 2007, 2008, 2009, 2010 po to, aby jak najwięcej wydatkować na początku okresu wdrażania NSRO, mimo że w imię zasady n+2, n+3 w początkowej fazie realizacji perspektywy nie było takiej potrzeby. Rezultatem planu miało być zrównoważenie wydatków budżetu w kolejnych latach po to, aby uniknąć skumulowania wydatków z wielu projektów w roku 2013, w efekcie czego budżet państwa nie poradziłby sobie z dołożeniem tak wysokiej kwoty.¹²⁸

¹²⁸ W 2007 roku przeprowadzono symulację, dzięki której okazało się, że wkład z budżetu krajowego nie we wszystkich latach jest równomierny. Okazało się, że pojawia się problem roku 2013. Źródło: wywiad z DKF MRR

Natomiast, wśród czynników o charakterze systemowym, które pozytywnie mogły wpłynąć na podniesienie sprawności Ministerstwa, jaki i całego systemu należy wyróżnić:

- zmiany statusu dokumentów programowych takich jak wytyczne, instrukcje wyłączając je z reżimu ustanawiania aktów prawnych, tym samym zwiększając elastyczność i szybkość reakcji w systemie na zmiany w otoczeniu,
- skupienie systemu realizacji płatności w jednej instytucji MRR – w poprzedniej perspektywie Instytucja Płatnicza znajdowała się w strukturze Ministerstwa Finansów,
- decentralizacja odpowiedzialności za programy regionalne i koncentracja Ministerstwa na programach krajowych,
- trwałość instytucjonalna w MRR, w większości¹²⁹ przypadków instytucje zarządzające systemu 2007-2013 powstały w instytucjach zajmujących się wdrażaniem perspektywy 2004-2006,
- podniesienie wydajności pracy w Ministerstwie, jak i całym systemie, która jest efektem względnie wysokich wynagrodzeń, otwartych zasad rekrutacji, systemowi regularnej oceny pracowników oraz dostępowi do różnorodnych form podnoszenia kwalifikacji.

Warto poruszyć kwestię wprowadzenia Krajowej Rezerwy Wykonania, która była co prawda elementem wyżej wspomnianego pakietu antykryzysowego wprowadzonego w 2009 roku przez MRR, jednak z uwagi na dyskusyjny, nie do końca pozytywny wydźwięk tego mechanizmu postanowiliśmy osobno omówić kwestię jego użyteczności. Środki z Krajowej Rezerwy Wykonania miały za zadanie wprowadzenia elementu konkurencji pomiędzy programami operacyjnymi. Mianowicie, te programy, które były najszybciej realizowane mogły liczyć na dodatkowe środki w 2011 r. z tytułu podziału właśnie tzw. krajowej rezerwy wykonania. Z jednej strony, mechanizm ten motywował poszczególne regiony walczące o możliwości realizacji dodatkowych zadań w ramach swoich strategii rozwojowych do sprawnej realizacji własnych programów operacyjnych. Z drugiej strony zaś, wprowadzenie tego mechanizmu spowodowało pojawienie się niezdrowej rywalizacji pomiędzy regionami, tzw. „wyścigu szczurów”, który dotkliwie podzielił województwa i sprawił, że regiony się

¹²⁹ Przejście od starej do nowej perspektywy w Ministerstwie nie zawsze przebiegało płynnie. Dochodziło do sytuacji, w których zadania związane z zakończeniem starej perspektywy były realizowane przez osoby już przypisane do nowej perspektywy, Równocześnie wiele zespołów z powodzeniem funkcjonujących w starej perspektywie uległo rozproszeniu (np. IZ ZPORR), a potencjał, którym te struktury dysponowały został w dużej mierze zmarnowany. Na szczęście w tym przypadku odpływ ten został skanalizowany głównie w innych departamentów lub instytucjach systemu 2007-2013

poróżniły. Dla niektórych regionów możliwość uzyskania wsparcia z KRW było istotne ze względu na niski poziom wydatkowania i zagrożenie niezrealizowania zasady n+2.

W większości przypadków jednak, pozyskanie pieniędzy z KRW było bardziej chęcią podniesienia prestiżu, zdobycia dodatkowych środków, co świadczyłoby o zaradności rządzących, aniżeli rzeczywistą obawą przed niespełnieniem zasady n+2.

„Na pewno w pewnym momencie dla niektórych województw, to było bardzo istotne, żeby tą zasadę n plus dwa... Więc na pewno żeby dotrzymać zasadę n plus dwa w przypadkach niektórych województw, no to rzeczywiście było bardzo, bardzo istotne, to KRW. Natomiast dla większości przypadków, dla większości województw to nie było decydujące. Tutaj raczej była walka o prestiż - my też chcemy się załapać na dużą kwotę z KRW i nie być gdzieś tam na końcu. Nie chcemy być postrzegani jako najgorsi, więc czynnik polityczny odegrał dużą rolę.”

Ponadto, KRW sprowokowała sytuację, w której na siłę wydawano środki – co zwiększyło ryzyko, że wydatkowanie mogło nie iść w parze z jakością wybieranych projektów. Pojawiają się opinie, że część realizowanych projektów nie ma odzwierciedlenia w rzeczywistych potrzebach regionu, czy poszczególnych sektorów. Sam zamysł był słuszny, jednak w trakcie realizacji okazało się, że nie do końca się sprawdził.

„Krajowa Rezerwa Wykonania, jako narzędzie, może być fajna jak każda nagroda. Jeżeli jest źle prowadzona, to raczej może służyć wypaczaniu systemu. A u nas została źle wprowadzona. Zaczął się wyścig szczurów, który spowodował na przykład to, że ci, co dostali, mieli problem z jej wydatkowaniem. (...) Ale jako nagroda może być, tylko nagroda dawana słusznie, a nie, że ludzie stanęli patrząc tylko na wskaźniki finansowe, bo tego byłem świadkiem. Przyszedłem do tego departamentu w momencie, kiedy wszyscy walczyli o Krajową Rezerwę Wykonania i tylko finanse się liczyły i tym sposobem mój program skoczył o trzydzieści procent do przodu a wskaźniki zero. Nikt nie zwracał na nie uwagi. Ogłaszanie konkursów na te projekty, które generowały największe koszty i wszystko. Na te, które były wykonane, a wskaźniki zero.”

Pojawiały się również uwagi dotyczące niewłaściwych zasad przyznawania środków w ramach KRW – pominięto bowiem kryteria jakościowe wyłącznie na korzyść finansowych. Tu jednak pojawia się problem ze zbyt dużą swobodą interpretowania wskaźników jakościowych.

„Generalnie uważam to za pozytywny aspekt, tyle tylko, że w tych zasadach być może brakowało jakichś wskaźników czy zasad, które by decydowały o przyznaniu tych środków, jakościowych, to były tylko ilościowe, w związku z tym skupiano się na ilości siłą rzeczy, wszyscy mieliśmy presję ilości, natomiast nie do końca jakości. Warto, żeby taka uwaga była, że być może wynika to z tego, że rzeczywiście trudno takie kryteria jakościowe jest opracować w ogóle, ale generalnie moja ocena Krajowej Rezerwy Wykonania jest pozytywna”

Wśród czynników, które mogą mieć wpływ na osłabienie sprawności działania systemu, w tym także procesu wydatkowania należy wyróżnić przede wszystkim niejasne zasady premiowania. Po pierwsze, premiowanie nie zawsze połączone jest z wynikami pracy, po

drugie, ścieżka awansu pionowego jest ograniczona. Utrzymanie się takiej sytuacji może przyczynić się w dłuższej perspektywie czasowej do odpływu najbardziej doświadczonych pracowników, w szczególności w przypadku znacznego ożywienia gospodarczego lub z nadejściem nowej perspektywy 2014-2020¹³⁰.

Pewnym zagrożeniem systemowym jest również nieumiejętność Instytucji Zarządzających faktycznej delegacji zadań o charakterze "stricte wdrożeniowym" na instytucje pośredniczące i wdrażające. Konsekwencją tego jest fakt, iż Instytucje Zarządzające operujące w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego są zbyt obciążone pracą operacyjną, co ogranicza ich działania o charakterze horyzontalnym i strategicznym.

Podsumowanie

Podsumowując obydwie hipotezy wyjaśniające postawione na wstępie naszego badania możemy uznać za w pełni trafne.

Pierwszą hipotezą wyjaśniającą było, iż: mechanizm „Krajowej Rezerwy Wykonania” z jednej strony przyczynił się do wzrostu wydatkowania środków, z drugiej strony zwiększył ryzyko nieracjonalnego wydatkowania środków przez IP/IZ.

Krajowa Rezerwa Wykonania była jedną ze składowych wprowadzonego przez MRR pakietu anty kryzysowego, który zakładał uproszczenie procedur mające na celu przyspieszenie procesu wydatkowania środków. Zastosowano element rywalizacji pomiędzy programami operacyjnymi – najszybciej realizowane programy mogły liczyć na dodatkowe środki. Nie mniej jednak, usilna koncentracja na szybkim wydatkowaniu doprowadziła do sytuacji, w której wydatkowanie w wielu przypadkach nie szło w parze z jakością wybieranych projektów. Część projektów realizowana była „na siłę”, nie miała odzwierciedlenia w rzeczywistych potrzebach regionu, czy poszczególnych sektorów.

Druga hipoteza wyjaśniająca brzmiała: Wiodącym procesem w funkcji absorpcyjno-wdrożeniowej, w ramach perspektywy 2007-13 (podobnie jak 2004-2006), jest jak najszybsze wydatkowanie środków, co wynika ze świadomej decyzji twórców systemu, presji czasu oraz presji ze strony Komisji Europejskiej.

Decyzja o jak najszybszym wydatkowaniu środków została podjęta już na początku wdrażania perspektywy 2007-2013, kiedy to w roku 2007 przeprowadzono symulację, dzięki której okazało się, że wkład z budżetu krajowego nie we wszystkich latach jest równomierny.

Presja na przyspieszenie wydatkowania środków była także podyktowana założeniami KE odnośnie wydatkowanie oraz nagłymi potrzebami inwestycyjnymi ze strony beneficjentów.

¹³⁰ Ocena systemu wdrażania polityki spójności w ramach perspektywy 2004-2006, 2010, EGO S.C

W efekcie czego pojawił się problem skumulowania wydatków z wielu projektów roku 2013 i istniało realne zagrożenie, że budżet państwa nie poradziłby sobie z dołożeniem tak wysokiej kwoty. Aby tego uniknąć wprowadzono plan który polegał na przyśpieszeniu wydatków w okresie 2007, 2008, 2009, 2010 po to, aby jak najwięcej wydatkować na początku okresu wdrażania NSRO, mimo że w imię zasady n+2, n+3, w początkowej fazie realizacji perspektywy nie było takiej potrzeby. Rezultatem planu miało być zrównoważenie wydatków budżetu w kolejnych latach, co ostatecznie udało się twórcom systemu.

Drugim czynnikiem potwierdzającym powyższą hipotezę jest wprowadzenie pakietu anty kryzysowego przez MRR w 2009 roku w ramach *Planu wydatkowania środków na koniec 2009 roku w programach współfinansowanych z funduszy europejskich w ramach NSRO 2007-2013* jako odpowiedź na zagrożenie spowolnieniem gospodarczym państwa w wyniku coraz silniejszego oddziaływania światowego kryzysu finansowego na gospodarkę realną Unii Europejskiej. Celem wprowadzonego pakietu miało być przyśpieszenie realizacji programów współfinansowanych ze środków UE, w tym jak najszybsze wydatkowanie przyznanych środków.

Wreszcie trzecim czynnikiem potwierdzającym hipotezę, była świadomość istnienia zasady n+2, n+3 i obawa przed koniecznością zwrotu środków w razie nie dotrzymania tej zasady. W okresie 2007-2013 dla pierwszych trzech lat wdrażania programów operacyjnych wprowadzono zasadę n+3. Oznaczało to, że środki, które przyznano Polsce na rok 2007 (rok n) można było wydatkować do roku 2010 (n+3), środki na rok 2009 – do roku 2012, a środki na rok 2010 – do roku 2013. W kolejnych latach (czyli 2011-2013) ponownie obowiązywać miała zasada n+2. Po tym okresie różnica między kwotą zarezerwowaną w budżecie wspólnotowym a kwotą wniosków o płatność, jakie spłynęły do Komisji Europejskiej zostanie automatycznie anulowana.

7 FUNKCJA REFLEKSYJNA SYSTEMU

7.1 DEFINICJA FUNKCJI REFLEKSYJNEJ

Funkcja refleksyjna to umiejętność uczenia się systemu, czyli wyciągania wniosków. Funkcja refleksyjna powinna zasilać wartościowymi wnioskami pozostałe dwie funkcje systemu – strategiczną i wdrożeniowo-absorpcyjną. Te relacje zasilania wiedzą między funkcjami nazwaliśmy "adaptacją". W najogólniejszym zarysie wnioski jak i adaptacje mogą zostać podzielone na dwa rodzaje: operacyjne – dotyczące rozwiązań bieżących problemów (działania korekcyjne - tzw. pojedyncze sprzężenie zwrotne) i wnioski oraz adaptacje strategiczne – na temat zmian w głównych założeniach systemu i jego filozofii działania (działania doskonalące nazywane podwójnym sprzężeniem zwrotnym).

Umiejętność uczenia się, które stanowi istotę funkcji refleksyjnej można zdefiniować jako proces, w którym członkowie organizacji aktywnie używają dotychczasowych doświadczeń, danych, informacji zwrotnych (szczególnie na temat postępów w osiąganiu celów), by modyfikować zachowania i działania (w tym testowanie zależności przyczynowych) i by poprawiać działania organizacji (podane za: Olejniczak, 2012). Uczenie organizacyjne jest procesem wymagającym interakcji z otoczeniem, procesów poznawczych jednostek i adaptacyjności organizacji. To ciągły cykl działania, oceny, refleksji i ponownego działania (Edmondson, Moingeon, 1998);

W oparciu o tę teoretyczną podstawę, na potrzeby badania można przyjąć, że realizacja funkcji refleksyjnej wymaga uruchomienia trzech grup procesów:

- Zbieranie impulsów;
- Refleksja;
- Akumulacja wiedzy.

IMPULSY¹³¹ to wszelkie informacje i bodźce płynące spoza systemu do wewnątrz, do kierownictwa, pracowników i zespołów w ramach instytucji składających się na system. W praktyce zarządzania programem operacyjnym w ramach funduszy strukturalnych UE, do podstawowym impulsów możemy zaliczyć:

- proces realizacji i wnioski płynące z ewaluacji,
- monitoring postępu rzeczowego i finansowego programów operacyjnych,

¹³¹Opisy wszystkich procesów bazują na: Olejniczak 2012.

- kontrola projektów,
- zewnętrzne kontrole którym podlegają instytucje systemu,
- uczestnictwo pracowników w szkoleniach / studiach podyplomowych,
- udział pracowników w konferencjach związanych z obszarem ich pracy,
- bieżące kontakty z wnioskodawcami / beneficjentami,
- współpraca z krajowymi i zagranicznymi podmiotami instytucjami spoza systemu NSRO,
- monitoring prasy.

REFLEKSJA to analizowanie bieżącej sytuacji i otrzymywanych informacji oraz wyciąganie na ich podstawie wniosków odnośnie działań danej instytucji / systemu. Wśród typów narzędzi refleksji wskazać można:

- sformalizowane, z poziomu całego systemu – Komitet Koordynacyjny NSRO, grupy robocze przy KK NSRO;
- sformalizowane na poziomie danego PO – Komitet Monitorujący, Grupa Sterująca Ewaluacją;
- nieformalne na poziomie danego Programu – dyskusje i analizy impulsów i bieżącej sytuacji inicjowane oddolnie przez pracowników, prowadzone w ograniczonym gronie oraz dyskusje i analizy kwestii dotyczących PO inicjowane odgórnie przez kierownictwo IZ.

AKUMULACJA WIEDZY to synteza różnych źródeł, stopniowa akumulacja argumentów, zbieżnych wniosków z różnych badań i źródeł wskazujących na zasadność danej tezy, kierunku rozwoju itp. Zjawisko akumulacji wiedzy powoduje, że reakcja na impuls może nastąpić pozornie z opóźnieniem, bądź w ogóle nie nastąpić (jeśli dany impuls będzie sprzeczny z innymi – liczniejszymi / bardziej wiarygodnymi). Akumulacja wiedzy w organizacji następuje zarówno w pamięci pracowników, jak również jest przekładana na pamięć organizacji – jej procedury, zasady, kody postępowania (Levitt, March 1988; Zollo, Winter 2002).

W literaturze tematu opisywane są dwa typy wiedzy: jawna i ukryta. Ta pierwsza możliwa jest do kodyfikacji i zapisywania na nośnikach, w bazach danych, procedurach organizacji. Ta druga to swoiste know-how pracowników gromadzone z biegiem czasu doświadczenie zawodowe nie dające się opisać w prostych punktach, zapisać w poradniku. Proces akumulacji wiedzy w umysłach pracowników i kierownictwa instytucji jest w zasadzie nie do uchwycenia w ramach niniejszego badania. Dlatego też nie proponujemy żadnych wskaźników wiedzy ukrytej. Będziemy jednak uwzględniać ten koncept w naszych wywiadach.

Natomiast gromadzenie wiedzy jawnej proponujemy mierzyć następującymi wskaźnikami:

- działanie spójnego systemu wskaźników monitoringu
- gromadzenie w bazach danych wyników badań.

Poza omówionymi trzema procesami, w kontekście funkcji refleksyjnej omówić trzeba jeszcze zjawisko adaptacji. **ADAPTACJA** jest dostosowaniem do nowych warunków, usprawnieniem, korektą wprowadzoną w systemie. Może być wynikiem wiedzy płynącej z refleksji, bądź zwykłą (spontaniczną) reakcją na zmianę w otoczeniu. Adaptacja (w odróżnieniu od zbierania impulsów, refleksji, akumulacji wiedzy) nie stanowi już wewnętrznego procesu w ramach funkcji refleksji. Jest łącznikiem refleksji z funkcją strategiczną i funkcją operacyjną. Dostosowania, korekty składające się na adaptację zachodzą w ramach procesów składających się na funkcje strategiczną i wdrożeniowo-absorpcyjną. Jednakże zmiany, korekty, zachodzące na podstawie refleksji odzwierciedlają powiązania w ramach systemu NSRO pomiędzy funkcją refleksyjną i pozostałymi dwoma. Mierząc zdarzenia określone jako adaptacje, oceniamy główną jakość funkcji refleksyjnej.

Nasza analiza funkcji refleksyjnej będzie prowadzona w oparciu o zdefiniowane powyżej pola procesów - od impulsów, przez refleksję aż po akumulację i adaptację. W kolejnych częściach rozdziału omówiona zostanie ewolucja każdego z tych pól oraz ocena ich funkcjonowania z różnych perspektyw. W ostatnim podrozdziale, przedstawiając wyjaśnienia zaobserwowanej sytuacji, zweryfikujemy nasze hipotezy wyjaśniające a także zaprezentujemy sugestie zmian.

7.2 EWOLUCJA FUNKCJI REFLEKSYJNEJ

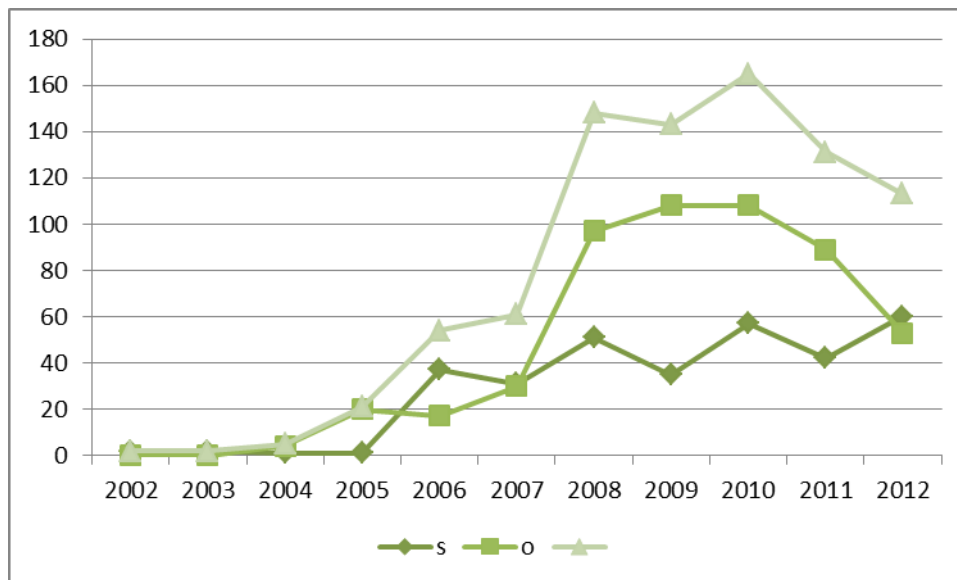
Analizę funkcji refleksyjnej należy osadzić w szerszym kontekście znaczącej zmiany strukturalnej i ilościowej jaka zaszła pomiędzy pierwszym (2004-06) a drugim okresem programowania (2007-13).

Tak jak przedstawiono w poprzednich rozdziałach system znacząco się rozrósł. Wynikało to po pierwsze z dużo większej skali środków przeznaczonych dla naszego kraju, po drugie zaś z decentralizacji systemu - włączenia instytucji regionalnych w programowanie i wdrażanie interwencji współfinansowanych z UE.

Odnosząc tę zmianę do pola **IMPULSÓW** należy stwierdzić, że baza potencjalnych impulsów znacząco się poszerzyła. Wraz z większą liczbą programów operacyjnych zwiększyła się liczba monitorowanych i kontrolowanych działań. Wraz z zaangażowaniem aktorów regionalnych zwiększyła się liczba instytucji będących aktywnymi uczestnikami systemu (producentami jak i użytkownikami wiedzy). A wraz ze znaczącym zwiększeniem liczby środków poszerzyła się baza aktywnych interesariuszy zainteresowanych projektów UE (będących potencjalnym źródłem informacji zwrotnych).

Ilościowy wpływ tej zmiany na impulsy można prześledzić na najlepiej udokumentowanym z typie impulsów - badaniach ewaluacyjnych.¹³²Zmiany w liczbie realizowanych badań zaprezentowano na poniższej rycinie.

Rycina 52 Liczba ewaluacji realizowanych w latach 2002-2012, według orientacji wyników



Źródło: dane MRR¹³³

W założeniach modelu systemu realizacji polityki spójności, który stanowi podstawę niniejszego badania, ewaluacja rozumiana jest przede wszystkim jako jedno z podstawowych źródeł impulsów – informacji płynących do pracowników instytucji składających się na system realizacji polityki spójności. Za podstawową zmienną charakteryzującą ewaluację przyjęć więc można liczbę powstających w kolejnych latach raportów z badań. Liczba ewaluacji programów polityki spójności w Polsce dynamicznie rosła od momentu przystąpienia Polski do UE i uruchomienia programów perspektywy 2004-2006, do roku 2010. W owym trendzie wzrostowym wyraźnie zaznaczają się trzy okresy, odpowiadające wyróżnianym w literaturze etapom rozwoju systemu ewaluacji polityki spójności w Polsce (Żuber, Bienias, 2008; Bienias et al., 2009; Bienias, Gapski, 2011; Olejniczak, 2009b):

¹³² Analiza liczby kontroli, czy liczby spotkań monitoringowych nie jest możliwa z uwagi na brak takich danych w systemie. Raportowanie takich rzeczy byłoby zbędnym obciążeniem systemu, zaś zbieranie ich w obecnym badaniu - niepotrzebnym obciążaniem respondentów. Dlatego w przypadku pokazywania trendów zdecydowaliśmy się bazować wyłącznie na danych wtórnych.

¹³³ wykres przygotowany został na podstawie bazy badań ewaluacyjnych MRR, która przedstawiać ma stan na 27 marca 2012. Procedury uzupełniania bazy powodują jednak, iż część danych pojawia się w niej z dużym opóźnieniem. Można przyjąć zatem, że faktycznie w bazie nie ma jeszcze kompletnych danych za rok 2012 i liczba ewaluacji w tym roku okaże się wyższa.

- początkowy (przygotowawczy) – 2004-2005, w którym 7 funkcjonujących na poziomie centralnym realizowało do 20 ewaluacji rocznie;
- przejściowy – 2006-2007, w trakcie którego zdecentralizowano system i utworzono szereg nowych JE, które jednak jeszcze nie osiągnęły odpowiedniego potencjału i aktywności. W tym okresie połowę ewaluacji stanowiły ex-ante na potrzeby perspektywy 2007-2013, a drugą ewaluacje on-going perspektywy 2004-2006. Realizowano 50-60 ewaluacji rocznie;
- integracji systemu (zintegrowanego systemu ewaluacji bieżącej) – od 2008, w którym aktywnie działa ponad 55 JE, w tym wiele na poziomie regionalnym. Rocznie realizowane jest 115-165 ewaluacji.

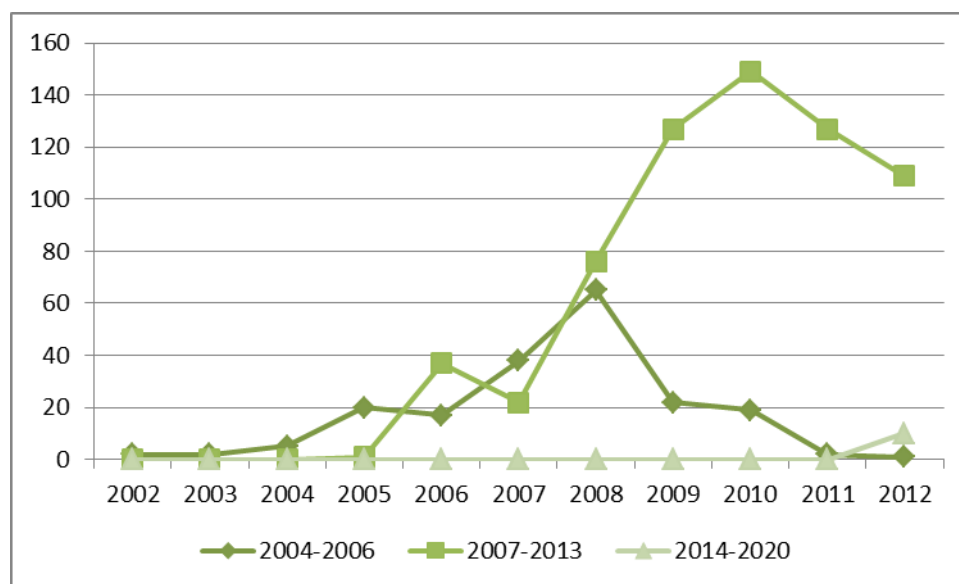
Średnio, w okresie 2004-2006 realizowano 27 ewaluacji rocznie, zaś w okresie 2008-2012 140 ewaluacji rocznie. System realizacji polityki spójności 2007-2013 zasilany jest zatem ponad pięciokrotnie większą liczbą badań ewaluacyjnych niż system 2004-2006. Zmiany tej nie można jednak interpretować w całości jako wzrostu zainteresowania ewaluacją i należy pamiętać, że wzrostowi liczby ewaluacji towarzyszył wzrost liczby JE (z 7 do 59) i programów operacyjnych – przedmiotów ewaluacji (z 5 do 37¹³⁴).

Udział ewaluacji strategicznych¹³⁵ w obecnym okresie programowania jest niższy niż w poprzednim okresie (odpowiednio 36% i 49%). Wskaźnik ten jest jednak mocno mylący bowiem jak widać na rycinie 50 udział ewaluacji strategicznych jest największy na przełomie perspektyw (2006-2007), kiedy realizowane były ewaluacje ex-ante programów nadchodzącej perspektywy oraz ewaluacje efektów kończących się programów trwającej perspektywy. Udział ewaluacji strategicznych wzrośnie ponownie w latach 2012-2013. Warto również zauważyć, że liczba ewaluacji strategicznych utrzymuje się na w miarę stabilnym poziomie 40-60 badań rocznie od 2006 r. Wahania udziału wywołuje cyklicznie rosnąca i malejąca liczba ewaluacji operacyjnych.

¹³⁴Dla zachowania porównywalności pominięto programy EWT oraz obszaru rolnictwa i rybołówstwa. 16 komponentów regionalnych POKL uznano za odrębne przedmioty ewaluacji.

¹³⁵Za ewaluacje strategiczne uznano wszystkie badania ex-post, ex-ante, oceny efektów, rezultatów, analizy potrzeb. Jest to zatem nieco szerszy katalog, niż wynikający z definicji KE.

Rycina 53 Liczba ewaluacji realizowanych w latach 2002-2012 ze względu na przedmiot (programy operacyjne kolejnych perspektyw) na podstawie analizy danych MRR



Źródło: na podstawie analizy danych MRR

Określanie ewaluacji jako impulsu na potrzeby systemu realizacji polityki spójności konkretnej perspektywy finansowej na podstawie roku ukończenia badania stanowi pewne uproszczenie. Warto zauważyć, że przedmiotem większości ewaluacji zakończonych w 2006 r. były programy operacyjne 2007-2013, zaś w roku 2007 podstawowym przedmiotem ewaluacji były programy 2004-2006. W roku 2008 mniej więcej po połowie ewaluacji poświęcono programom „starej” i „nowej” perspektywy. Interpretację tej sytuacji komplikuje fakt, iż ewaluacje podsumowujące programy 2004-2006, mogą równocześnie być ewaluacją formatywną, na potrzeby perspektywy 2007-2013¹³⁶.

Ewaluacja jest tylko jednym z typów impulsów zasilających procesy refleksyjne systemu. Obok niej funkcjonują między innymi monitoring, kontakty z beneficjentami, materiały przedstawiane w mediach. Informacje płynące z mediów, to kluczowa informacja zwrotna w relacji obywatele - system. Co ciekawe, jak pokazują nasze analizy informacji medialnych (porównaj rozdział 5.2), liczba tych impulsów jest znacząca a orientacja tematyczna, w porównaniu z poprzednią perspektywą, wyraźnie zmieniło się. Media interesują się i dyskutują głównie o efektach działań współfinansowanych z UE, a nie, jak w poprzedniej perspektywie, o prostym poziomie wydatkowania środków UE.

Dzięki danym zebranych w badaniu ilościowym oraz w wywiadach możemy zrekonstruować strukturę impulsów płynących do systemu. Jest to co prawda obraz statyczny, bo pomiar

¹³⁶A nawet w niektórych przypadkach już 2014-2020.

obejmował jeden punkt w czasie, a więc nie mówi nam nic o ewentualnej ewolucji źródeł. Udało się natomiast pokazać strukturę impulsów w powiązaniu z rodzajem wiedzy jaką one niosą - wiedzy procesowej lub wiedzy o efektach działań.

W przypadku wiedzy na temat procesu wdrażania programów i projektów głównymi źródłami, według wskazań respondentów, są: kontakty z beneficjentami, kontrole projektowe i - co ciekawe - szkolenia oraz studia podyplomowe. Wysokie wskazanie odbiorców pomocy UE (wnioskodawcami / beneficjentami / beneficjentami końcowymi, innymi interesariuszami) jako źródła wiedzy wskazuje, że system jest zasilany informacjami zwrotnymi.

Rycina 54 W naszym wydziale/zespole użyteczną wiedzę na temat procesu wdrażania czerpiemy z:

W naszym wydziale/zespole użyteczną wiedzę na temat procesu wdrażania czerpiemy z:	% wskazań "zgadzam się" i "stanowczo się zgadzam"
wniosków płynących z ewaluacji	33%
informacji z monitoringu postępu rzeczowego	42%
informacji z monitoringu postępu finansowego	42%
wyników kontroli projektowych	52%
wyników zewnętrznych kontroli, którym podlegamy (US, NIK)	42%
wiedzy pozyskanej na szkoleniach i studiach podyplomowych	50%
konferencjach związanych z obszarem naszej pracy	35%
bieżących kontaktów z odbiorcami pomocy	57%
współpracy z krajowymi podmiotami systemu NSRO	33%
współpracy z krajowymi i zagr. podmiotami spoza sys. NSRO	15%
artykułów z prasy	16%

Źródło: badanie CAWI

Warto zwrócić uwagę, że w badaniu ankietowym został rozdzielony monitoring rzeczowy od finansowego. W powszechnej świadomości monitoring jest traktowany łącznie. W takim wypadku monitoring - co naturalne wyłania się jako główne źródło wiedzy procesowej. Ten obraz potwierdzają opinie zebrane podczas wywiadów. Najczęściej pojawiającym się w wywiadach motywem był właśnie monitoring z poziomu Krajowego Systemu Informatycznego (77% wypowiedzi dotyczących źródeł wiedzy o wdrażaniu), często współwystępujący z lokalnym monitoringiem (23%). Jest on źródłem dostarczającym bogatej i zróżnicowanej wiedzy procesowej - informacji o kolejnych etapach projektu, postępach w płatnościach jak i postępach rzeczowych.

„Mamy lokalny system informacyjny i to jest takie trochę uzupełnienie SIMIKa czyli tego dużego systemu informatycznego dla całego systemu funduszy strukturalnych i on jest dla nas bardzo dobrym źródłem informacji, dlatego że wszystkie dane na ten temat wniosków o

dofinansowania czy kolejnych etapów wnioskowania, zatwierdzania wniosków o płatność, certyfikowanie i tak dalej, są w systemie, tak że to jest takie dosyć ważne źródło informacji.”

W kontekście monitoringu prowadzonego na poziomie centralnym pojawiała się również możliwość porównań między regionami - spojrzenia na własną sytuację w szerszym kontekście, w odniesieniu do innych punktów. W przypadku ewaluacji tę rolę spełniają horyzontalne badania zlecane przez Krajową Jednostkę Oceny.

„Źródłem wiedzy jest mój monitoring, źródłem wiedzy jest dla mnie monitoring ministerialny, bo tutaj o ile my mamy informacje dotyczące stricte naszego regionu, o tyle dzięki ministerstwu jesteśmy w stanie się umiejscowić jak wypadamy na tle innych województw, jak pewne tendencje, co u nas idzie, co nie idzie, jakie są bariery, no i od zewnętrznych podmiotów, tak, czyli powiedzmy na podkomitecie monitorującym pewne tematy są dyskutowane i to jest też pewnym źródłem informacji, ale to bardziej takich incydentalnych, które i tak wymagają później sprawdzenia. Może tak, dajemy impuls do ponownego spojrzenia w dane pod innym kątem, którego się wcześniej, będąc tylko tu, nie widziało.”

W wypowiedziach badanych jako źródła wiedzy procesowej wskazywano również procesowe badania ewaluacyjne oraz raporty i sprawozdania (zwykle przygotowywane na potrzeby instytucji nadzorujących).

W badaniu ankietowym wyróżniliśmy dwa rodzaje wiedzy o efektach: (1) wiedzę o faktycznie osiągniętych efektach oraz (2) zrozumienie przyczyn, które do tych efektów doprowadziły (w literaturze z zakresu badań interwencji publicznych używa się terminu "mechanizm zmiany"). Ten drugi rodzaj wiedzy jest szczególnie ważny bo zaobserwowane mechanizmy powodzenia interwencji publicznej są w miarę uniwersalne, mogą być generalizowane i przenoszone na inne, analogiczne projekty. Mówiąc wprost - zrozumienie sukcesu interwencji pozwala na jego powielanie.

Rycina 55 W naszym wydziale/zespole użyteczną wiedzę na temat efektów programu/programów czerpiemy z:

W naszym wydziale/zespole użyteczną wiedzę na temat efektów programu / programów czerpiemy z:	% wskazań "zgadzam się" i "stanowczo się zgadzam"
wniosków płynących z ewaluacji	41%
informacji z monitoringu postępu rzeczowego	48%
informacji z monitoringu postępu finansowego	45%
wyników kontroli projektowych	52%
wyników zewnętrznych kontroli, którym podlegamy (US, NIK)	40%
wiedzy pozyskanej na szkoleniach i studiach podyplomowych	32%
konferencjach związanych z obszarem naszej pracy	36%
bieżących kontaktów z odbiorcami pomocy	53%
współpracy z krajowymi podmiotami systemu NSRO	28%
współpracy z krajowymi i zagr. podmiotami spoza sys. NSRO	15%
artykułów z prasy	24%

Źródło: badanie CAWI

Rycina 56 W naszym wydziale/zespole użyteczną wiedzę na temat przyczyn, które wywołują określone efekty programu/programów czerpiemy z:

W naszym wydziale/zespole użyteczną wiedzę na temat przyczyn, które wywołują określone efekty programu / programów czerpiemy z:	% wskazań "zgadzam się" i "stanowczo się zgadzam"
wniosków płynących z ewaluacji	39%
informacji z monitoringu postępu rzeczowego	40%
informacji z monitoringu postępu finansowego	37%
wyników kontroli projektowych	48%
wyników zewnętrznych kontroli, którym podlegamy (US, NIK)	37%
wiedzy pozyskanej na szkoleniach i studiach podyplomowych	30%
konferencjach związanych z obszarem naszej pracy	33%
bieżących kontaktów z odbiorcami pomocy	51%
współpracy z krajowymi podmiotami systemu NSRO	25%
współpracy z krajowymi i zagr. podmiotami spoza sys. NSRO	16%
artykułów z prasy	19%

Źródło: badanie CAWI

Wskazania różnią się tylko nieznacznie. W obydwu przypadkach ogólna struktura jest analogiczna. Głównym źródłem są kontakty z odbiorcami pomocy, kontrole projektów oraz monitoring postępów rzeczowych.

Te odpowiedzi pozwalają sądzić, że badani jako "efekty programów" rozumieli przede wszystkim wskaźniki postępu rzeczowego projektów a więc proste produkty - zakupy, postępy inwestycji, zrealizowane szkolenia, zakończone inwestycje infrastrukturalne. Z taką, dominującą w ankietach, perspektywą korespondują niektóre wypowiedzi z wywiadów.

"To już, chyba to widać. [...] My tak bardziej to widzimy, te efekty są na każdym kroku. Jeżeli jadę rowerem ścieżką, czy ścieżkami, które są, to wiem, że to są nasze projektowe"

"Widzimy to bezpośrednio, bo bezpośrednio obserwujemy projekty. Mamy fotografa, który robi dokumentację fotograficzną projektów, mamy dokumentację fotograficzną wszystkich projektów."

Obrazu dopełnia relatywna słabość dwóch źródeł. Pierwszym są wnioski z ewaluacji, a więc badań które powinny pokazywać to czego nie pokazuje monitoring - mechanizmy zmiany społeczno-ekonomicznej. Drugim jest współpraca z krajowymi i zagranicznymi podmiotami spoza NSRO. Teoretycznie środowisko naukowe i inne kraje europejskie powinny być cennym źródłem wiedzy o mechanizmach skutecznych interwencji publicznych. System jest jednak wyraźnie sprofilowany na pobieranie wiedzy o produktach, postępie rzeczowym, którą faktycznie należałoby uznać jako wiedzę procesową, a nie wiedzę o efektach.

Zastanawiając to z odpowiedziami ankietowanych nt. beneficjentów jako głównego źródła informacji można podejrzewać, że chodzi głównie o kontakty robocze, dotyczące przebiegu procesów lub prostych produktów. Są to kontakty bieżące a więc doraźne i pozbawione struktury (nie da się porównywać opinii beneficjentów w czasie). A to oznaczałoby, że w polu efektów system jest pozbawiony informacji zwrotnych o rzeczywistych efektach. Innymi słowy, uczestnicy systemu w małym stopniu wiedzą jak ich praca przyczynia się do głównego celu - zadowolenia ostatecznych odbiorców pomocy i poprawienia ich sytuacji społeczno-ekonomicznej a w konsekwencji, sytuacji regionów i krajów.

Nieco inną perspektywę prezentują wyniki wywiadów. Prowadzący akcentowali kwestię "efektów" rozumianych jako "pożądana zmiana społeczno-ekonomiczna". Po takim wyjaśnieniu uczestnicy systemu wskazywali jako główne źródło wiedzy ewaluacji (65% wskazań) oraz inne badania oraz analizy (20%), a zaraz za nimi monitoring oraz beneficjentów. W takim ujęciu ewaluacje i badania były - zgodnie z założeniem - wskazywane jako narzędzia opisu efektów. W nielicznych przypadkach respondenci przedstawiali też sytuacje w których badania dostarczyły im wiedzy o mechanizmach skutecznej interwencji. Dobrą, choć relatywnie rzadką ilustracją takiego sposobu działania jest poniższy przykład.

"Monitorujemy na bieżąco. Robimy zewnętrzne ewaluacje, oddział monitorowania i ewaluacji tym się zajmuje, to jest ten wyższy poziom monitorowania i patrzenia na program. [...] Rzeczywiście ewaluacja to tak z lotu ptaka pokazuje nam, co rzeczywiście można by było zmienić, gdzie coś też usprawnić, że te efekty są takie, a nie inne i wtedy patrzymy, czy takie efekty rzeczywiście byśmy chcieli mieć, czy może trzeba gdzieś coś zmienić.

Na przykład robiliśmy badania - chodziło nam o to, żeby zbadać, czy rzeczywiście pieniądze przeznaczone na przedsiębiorczość, wpływają na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw i ich innowacyjności. Bardzo trudne do zmierzenia, ale próbowaliśmy sprawdzić pod kątem szerszej perspektywy, jakiego rodzaju instrumenty i narzędzia zastosować. Wiadomo, że teraz ten wachlarz jest jaki jest, są dotacje i jest doradztwo. Tu wchodzi od razu instrumenty inżynierii finansowej i wsparcie ze strony instytucji otoczenia biznesu. Chodzi o to, żeby na ten wachlarz wsparcia szerszej spojrzeć, a nie ograniczać się do dotacji dla przedsiębiorstw [...] spojrzeć, jak te narzędzia zadziałały."

Podsumowując pole impulsów wyłania się obraz monitoringu, kontroli, szkoleń i kontaktów z beneficjentami jako głównych źródeł wiedzy procesowej. Wiedza o efektach i mechanizmach do nich prowadzących jest w powszechnym rozumieniu splotana i interpretowana jako prosty postępek rzeczowy.

Przejdźmy teraz do analizy procesów **REFLEKSJI**. Jak wskazano już w rozdziale 6.1 narzędzia refleksji - analizy bieżącej sytuacji i otrzymywanych informacji oraz wyciągania na ich podstawie wniosków odnośnie działań danej instytucji / systemu – mogą mieć charakter

formalny i nieformalny. Przez narzędzia formalne rozumiemy funkcjonujące w ramach systemu realizacji polityki spójności komitety, grupy, fora, gremia, skupiające głównie przedstawicieli instytucji mieszczących się w ramach systemu i których przedmiot prac stanowią głównie kwestie związane z zarządzaniem i wdrażaniem NSRO oraz poszczególnych programów operacyjnych.

Choć pomiędzy omawianymi ciałami jedynie w niektórych przypadkach występują formalne relacje zależności, można powiedzieć, że centralnym dla systemu narzędziem refleksji jest Komitet Koordynacyjny NSRO. Został on powołany w 2007 r.¹³⁷, a do jego zadań należy m.in. monitorowanie realizacji NSRO i poszczególnych programów operacyjnych oraz komplementarności działań realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybackiej i Polityki Spójności. Przewodniczącym Komitetu jest minister rozwoju regionalnego. Ponadto w pracach Komitetu uczestniczą przedstawiciele administracji rządowej, samorządowej oraz partnerzy społeczni i gospodarczy.

Za następny poziom narzędzi refleksji uznać można komitety monitorujące realizację poszczególnych programów operacyjnych. W ich skład, poza przedstawicielami instytucji wdrażających dany program, wchodzi również m.in. przedstawiciele instytucji z poziomu zarządzania NSRO, innych instytucji horyzontalnych¹³⁸, KE, partnerzy społeczni, gospodarczy i samorządowi. Liczba komitetów monitorujących odpowiada liczbie programów operacyjnych. Dodatkowo na poziomie województw funkcjonuje 16 podkomitetów monitorujących realizację komponentów regionalnych POKL.

Nieco odmiennym typem narzędzi refleksji są wszelkiego rodzaju grupy (zespoły robocze) sterujące. Celem niniejszej ewaluacji nie było stworzenie kompletnej systematyki owych ciał. Jako przykłady wskazać można jednak m.in.:

- Powołane przy KK NSRO grupy robocze ds. społeczeństwa obywatelskiego, małych i średnich przedsiębiorstw, społeczeństwa informacyjnego, informacji, promocji i szkoleń, polityki regionalnej oraz koordynacji i komplementarności – ich zadania obejmują monitorowanie i badanie efektów wdrażania polityki spójności oraz formułowanie opinii i rekomendacji nt. przebiegu procesu wdrażania¹³⁹;
- Działające w ramach KM POKL grupy robocze ds. horyzontalnych, komponentu regionalnego PO KL, zatrudnienia i integracji społecznej, adaptacyjności i transferu

¹³⁷Zarządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego Nr 6 z 11 kwietnia 2007 r.

¹³⁸Np. Instytucji certyfikującej, czy IK RPO w przypadku programów regionalnych

¹³⁹W ramach grup funkcjonować może kolejny poziom – zespołów zadaniowych, np. w ramach grupy ds. koordynacji i komplementarności utworzono zespoły ds. 1) przedsiębiorczości i innowacyjności, 2) edukacji, szkolnictwa wyższego, infrastruktury edukacyjnej i spraw społecznych, 3) transportu, 4) koordynacji regionalnej i obszarów wiejskich.

wiedzy, edukacji, dobrego rządzenia – ich głównym zadaniem jest zapewnienie lepszego przepływu informacji oraz koordynacja działań podejmowanych w ramach systemu wdrażania PO KL przez podmioty zaangażowane w ten proces. Grupy mają także stanowić forum wymiany opinii, informacji oraz doświadczeń partnerów zaangażowanych w realizację PO KL.

Nieco odmiennym narzędziem, gdyż niebędącym ciałem pomocniczym dla żadnego komitetu monitorującego, są grupy sterujące ewaluacją. Funkcjonują one w ramach systemów zarządzania większością programów operacyjnych i powoływane są decyzją IZ. Ich specyfika wynika również z faktu, iż mają dość jednoznacznie określoną funkcję – powinny stanowić przestrzeń refleksji nad impulsami z określonego źródła – ewaluacji¹⁴⁰.

Warto zauważyć, że poza wymienionymi powyżej narzędziami, ściśle powiązanymi z systemem – z NSRO, bądź konkretnym programem operacyjnym (komponentem programu operacyjnego) funkcjonują też inne czasami rozbudowane struktury gremiów zadaniowych, refleksyjnych, mających charakter bardziej horyzontalny. Przykładem tegoż może być system ewaluacji NPR i NSRO, który można uznać za element systemu realizacji polityki spójności 2007-2013, choć formalnie przedmiot jego zainteresowania jest szerszy i obejmuje również realizację polityki spójności w latach 2004-2006. W ramach systemu ewaluacji funkcjonuje zespół sterujący procesem ewaluacji NSRO oraz 6 tematycznych grup sterujących, gromadzących m.in. przedstawicieli MRR, IZ pozostałych programów operacyjnych, zewnętrznych ekspertów. Kolejnym przykładem może być zainicjowane przez ministra rozwoju regionalnego przedsięwzięcie pod nazwą „Proste Fundusze”, w ramach którego powołano Zespół do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej, a następnie zajmujące się bardziej szczegółowymi obszarami grupy ds.: 1) samorządów – infrastruktury, 2) przedsiębiorców, 3) Europejskiego Funduszu Społecznego.

Przedstawione przykłady pozwalają już zauważyć pewną specyfikę narzędzi refleksji, która wymyka się nieco klasyfikacjom przyjętym na potrzeby niniejszej ewaluacji. Choć zaproponowaliśmy podział narzędzi formalnych na narzędzia poziomu systemu NSRO oraz narzędzia poziomu danego PO, to w rzeczywistości, w przypadku programów zarządzanych centralnie, mających rozbudowaną strukturę instytucjonalną, z punktu widzenia przedstawicieli instytucji pośredniczących czy wdrażających, komitety i grupy funkcjonujące na poziomie PO są postrzegane inaczej. Przykładowo, KM POKL i grupy robocze przy nim

¹⁴⁰Podobnie jak w przypadku KM, również GSE powoływane są dodatkowo na poziomie komponentów regionalnych POKL. W wybranych województwach zdecydowano się na utworzenie jednej GSE wspólnej dla POKL i RPO, np. w województwach zachodniopomorskim i opolskim. Dwie odrębne GSE funkcjonują m.in. w województwach śląskim i lubuskim.

powołane dla przedstawicieli IP komponentów regionalnych POKL stanowią narzędzia „zewnętrzne” pełniące inną funkcję niż „własny” PKM czy własna GSE. W pewnym sensie narzędzia te stają się bardziej „impulsem”, źródłem informacji, niż refleksji. Refleksji z punktu widzenia IP służą PKM i GSE utworzone na potrzeby komponentu regionalnego. Na podobnej zasadzie narzędzia refleksji poziomu NSRO (np. grupy robocze przy KK NSRO) mogą być odbierane przez IZ/IP/IW poszczególnych programów operacyjnych (szczególnie niecentralnych) jako rodzaj impulsu, źródło informacji, pełniące zupełnie inne funkcje niż grupy, komitety działające na poziomie programu operacyjnego.

To odmienne postrzeganie tych samych ciał jest pochodną tego, iż w systemie realizacji NSRO zagnieżdżone są kompletne systemy realizacji programów operacyjnych. W każdym PO realizowane są, zgodnie z modelem, funkcje strategiczna, wdrożeniowo-absorpcyjna i refleksyjna i wszystkie ich procesy. Wszystko, co dzieje się poza takim systemem, jest już raczej impulsem z zewnątrz. W niektórych z nich również systemy realizacji komponentów danego programu operacyjnego (w tym przypadku niekoniecznie system realizacji jest kompletny, jednak nadal realizowane są wszystkie funkcje, choć w nieco ograniczonym zakresie¹⁴¹). Opisana sytuacja wpływać może na zupełnie różne oceny przydatności poszczególnych komitetów, grup roboczych itp., w zależności od usytuowania instytucji w systemie realizacji NSRO, co zostało wzięte pod uwagę przy analizie wyników IDI.

Mniej więcej 2/3 odpowiedzi respondentów IDI pytanych o grupy robocze, komitety, regularne platformy spotkań i dyskusji¹⁴², wskazywało przykłady ciał, które są postrzegane jako użyteczne fora wymiany doświadczeń i poglądów, przedstawiania problemów i proponowania rozwiązań. Najczęściej jako pozytywne przykłady wymieniane były:

- Grupy robocze działające przy KK NSRO (przede wszystkim ds. małych i średnich przedsiębiorstw oraz koordynacji i komplementarności). Jak wskazywali respondenci:

„tam się ludziom chciało, tam fajne tematy wnosili, bo wierzyli, że to ma sens”

„Na tych spotkaniach zaczynamy od przedstawienia swoich stanowisk, ale potem wypracowywane są decyzje i pomysły, one mają wartość dodaną, staramy się wypracować odpowiednie decyzje”

„Są one istotne, bowiem dostarczają ważnych i ciekawych informacji oraz danych, niezbędnych do realizacji RPO oraz przygotowania nowych programów”

„tam jest wymiana już konkretnych przypadków, konkretnych problemów, które dane osoby znają, i tam łatwiej jest coś wypracować”

¹⁴¹W przypadku instytucji pośredniczących ograniczona była funkcja strategiczna, bowiem formalnie za zakres programu operacyjnego odpowiadała IZ oraz refleksyjna, gdyż proces zbierania impulsów, refleksji i dokonywania zmian odbywa się w części również na wyższym poziomie IZ.

¹⁴²Pytanie to skierowane zostało do przedstawicieli IZ/IP/IW regionalnych i centralnych programów operacyjnych oraz przedstawicieli instytucji horyzontalnych.

- Spotkania dyrektorów IZ RPO¹⁴³:

„rzeczywista dyskusja, przedstawienie problemu i pomoc w jego rozwiązaniu, szukanie rozwiązań”

„tam dyskutowane są naprawdę rzeczywiste problemy tak, to jest wymiana doświadczeń, pewnych praktyk, podejmowanie wspólnych decyzji, wymyślanie wspólnych rozwiązań”

„zasilają naszą wiedzę, jakie podejmować decyzje strategiczne dla naszego programu, czy też czysto praktyczne, jakie procedury wdrożyć wobec beneficjentów, jak to rozwiązują inne regiony”

- Grupa robocza ds. pomocy publicznej¹⁴⁴.
- Inne grupy robocze (m.in. ds. informacji i promocji, kwalifikowalności wydatków, wskaźników).
- Komitety Monitorujące - pozytywne odniesienia do komitetów monitorujących pojawiły się w 6 wywiadach¹⁴⁵. Charakterystyczny jest jednak kontekst tych ocen, tzn. uzasadnienie i pozycja instytucji w systemie NSRO. Połowa przypadków to przedstawiciele IP/IW, którzy stwierdzają, że KM jest dla nich źródłem informacji o działaniach IZ. Przedstawiciel instytucji horyzontalnej postrzega KM, których jest członkiem, jako fora na których może przekazać informacje przedstawicielom IZ danego programu. Następną wypowiedź pochodzi od przedstawiciela IZ RPO, który walor KM dostrzega w tym, że podmioty spoza systemu wdrażania programu mogą tam uzyskać informacje. Tylko jeden ostatni respondent (z IZ programu centralnego) pozytywnie oceniający KM, postrzega go jako miejsce w którym spotykają się różne środowiska i wskazuje się ścieżki usprawniania programu – czyli jako narzędzie refleksji mogącej służyć ulepszeniu własnego programu.
- GSE POKL i grupy robocze przy KM POKL – zostały docenione przez przedstawicieli IP/IW POKL oraz przedstawiciela instytucji horyzontalnej i scharakteryzowane m.in. jako:

„prawidłowo podzielone tematycznie, fora pracy praktyków”

Prawie połowa respondentów wyraziła również jednoznacznie negatywne zdania odnośnie użyteczności wybranych forów, gromadzących przedstawicieli instytucji systemu realizacji NSRO. Najczęściej wskazywane w tym kontekście były:

- Komitety monitorujące (ponad połowa wskazań) – negatywnym ocenom użyteczności towarzyszyły komentarze, zwracające uwagę, iż Komitety nie spełniają swojej funkcji,

¹⁴³To narzędzie wskazywali oczywiście przedstawiciele IZ RPO i na popularności tej odpowiedzi zaważył niewątpliwie duży udział tych respondentów w próbie.

¹⁴⁴Zainicjowana przez MRR w której poza przedstawicielami ministerstwa brali udział reprezentacji IZ i innych instytucji (np. UOKiK)

¹⁴⁵Co kontrastuje z dużą liczbą ocen negatywnych, o czym szerzej poniżej.

nie wypracowują w zasadzie żadnych wniosków i nie służą dyskusji, czy wymianie doświadczeń, a jedynie są organizowanym rutynowo raz na kwartał czy pół roku zgromadzeniem, które zatwierdza decyzje IZ

„są to jednym słowem ciała, gdzie nie rodzą się żadne pomysły ludzie starają się chwalić, a nie umieją szczerze ze sobą rozmawiać na temat prawdziwych problemów i rozwiązania tych problemów, nie ma użytecznej współpracy”

„KM zazwyczaj nie współzarządza ani też nie daje kierunków do zarządzania, tylko jest tym elementem odtwórczym, przyjmującym zazwyczaj sprawozdanie i kryteria”

Pojawiały się również bardziej zdecydowane głosy wskazujące, iż udział w komitetach monitorujących z punktu widzenia IZ danego programu to jedynie „strata czasu”, zaś poszczególne posiedzenia służą jedynie przedstawianiu partykularnych interesów poszczególnych członków KM i tworzeniu złudnego poczucia współuczestniczenia w podejmowaniu decyzji.

„strata czasu - dużo ludzi, mało treści, KM spotyka się bo trzeba zatwierdzić jakąś decyzję”

„generalnie są niepotrzebne, [w składzie] osoby oderwane od codziennej praktyki, nie ma tam dyskusji nad problemami, a jest: 1. przedstawiciel z miejscowości X i interesuje go, czy ta miejscowość X coś będzie z tego miała, 2. Ciała te naukowe skupiają się tylko na swoich dziedzinach – mamy więcej nauczycieli, to na szkolnictwo, lekarzy – to na medycynę”

„komitety to są ciała kolegialne, tworzone po to, żeby rozmyć odpowiedzialność za podejmowanie decyzji, względnie zaś dać poczucie, że ‘też uczestniczę w podejmowaniu decyzji’”

Negatywne opinie o KM wyrażali zarówno przedstawiciele IZ, instytucji horyzontalnych, jak i IP (odnosząc się do swojego podkomitetu)¹⁴⁶.

- KK NSRO, któremu zarzucano, że zajmuje się w zasadzie tylko linią demarkacyjną, a formuła pracy to prezentacja i głosowanie. Nie jest to forum dyskusji i wypracowywania rozwiązań. Komitet jest za duży i uczestnictwo w jego posiedzeniach nie dostarcza żadnej nowej wiedzy.

Stosunkowo liczna grupa głosów adresowała również ogólnie użyteczność wszystkich formalnych ciał roboczych. Głosy te rozkładały się od umiarkowanej krytyki wskazującej, iż z przydatnością tych forów „różnie bywa”, do zdecydowanie krytycznych opinii, kwestionujących użyteczność wszystkich ciał

¹⁴⁶Nie zanotowano natomiast negatywnych opinii IP/IW o KM prowadzonych przez IZ danego programu operacyjnego.

Respondenci przyznawali także że uczestniczą w formalnych ciałach raczej z obowiązku, nie oczekując, że tam znajdą rozwiązania swoich problemów, a niekonkretne spotkania w których muszą uczestniczyć rodzą ich irytację.

Uzupełniając, warto wspomnieć jeszcze o jednym narzędziu - międzyresortowym zespole do spraw programowania i wdrażania funduszy strukturalnych, który kilkakrotnie pojawił się w wypowiedziach respondentów. Nie był on wskazywany jako przykład pozytywny bądź negatywny, ale sam fakt, iż pojawiał się on w wypowiedziach może świadczyć o istotności tego zgromadzenia. Zespół ten, pod przewodnictwem ministra rozwoju regionalnego, gromadzi przedstawicieli poszczególnych resortów, zarządów województw, a także innych instytucji np. GUS, PARP, UOKiK i ma na celu m.in. monitorowanie postępu realizacji NSRO i dokonywanie oceny efektywności i skuteczności wykorzystania funduszy strukturalnych.

Analiza wypowiedzi poszczególnych respondentów, uwzględniająca miejsce reprezentowanej instytucji w systemie realizacji NSRO, a w szczególności w systemie realizacji danego programu operacyjnego, potwierdza postawioną powyżej hipotezę, iż ocena użyteczności poszczególnych grup / komitetów różni się w zależności od usytuowania instytucji w systemie realizacji NSRO. Różnica ta wynika zaś z odmiennych oczekiwań wobec tych samych ciał.

Punktem odniesienia, przedmiotem zainteresowania, względem którego oceniana jest przydatność poszczególnych narzędzi jest program operacyjny (komponent, czy priorytet programu), zarządzany / wdrażany przez daną instytucję. Najwyżej oceniane fora dyskusji, to te zlokalizowane poziom wyżej – dla IP POKL wdrażającej komponent regionalny tego programu są to KM POKL i przede wszystkim grupy robocze przy nim oraz GSE POKL obejmujące cały program i skupiające wszystkie instytucje w jego ramach – to z tych zgromadzeń IP czerpie wiedzę użyteczną przy wdrażaniu swojego komponentu programu. W przypadku IZ są to najczęściej grupy robocze przy KK NSRO, dla IZ programów regionalnych również spotkania dyrektorów wszystkich IZ. Nisko oceniana jest natomiast przydatność forów które funkcjonują na poziomie własnego programu (komponentu, priorytetu programu). W zasadzie wszystkie sformułowane przez IZ oceny KM są negatywne, jawią się one jako przykry obowiązek, a nie źródło przydatnej refleksji nad programem. GSE praktycznie nie były podczas wywiadów wspomniane, poza GSE POKL, docenianą przez IP POKL.

Wyjaśnienia tej sytuacji mogą być różne. Po pierwsze wydaje się, że najważniejszą i najbardziej powszechną potrzebą instytucji jest nie refleksja, rozumiana jako dyskusja nad impulsami z zewnątrz systemu realizacji NSRO, ale spotkania w gronie osób które realizują

podobne (takie same) zadania i napotykać podobne (takie same) problemy, a więc mogą być źródłem dobrych praktyk w zakresie ich rozwiązywania¹⁴⁷. Po drugie na wyższym poziomie, w skali kraju łatwiej o zgromadzenie odpowiedniego potencjału intelektualnego. Jak wspominają przedstawiciele instytucji regionalnych, trudno o wartościową dyskusję w grupie osób niezorientowanych w specyfice funduszy strukturalnych i reprezentujących swoje wąskie specjalizacje i interesy.

Większość respondentów przyznaje, że liczba dostępnych formalnych narzędzi refleksji jest duża¹⁴⁸. Znacząca liczba platform dyskusji nie musi być równoznaczna zadowalającej realizacji procesu refleksji również dlatego, że część forów nie służy interpretacji impulsów, generowaniu wniosków i pomysłów, a jedynie akceptowaniu i zatwierdzaniu decyzji. Zjawisko to jest najbardziej charakterystyczne dla KM, ale respondenci przyznali, że ma miejsce również w odniesieniu do niektórych grup roboczych.

„często jest tak, że instytucja, która kieruje pracami takiej grupy, no to po prostu już ma swoje jakieś tam wizje, które tak naprawdę żadnej dyskusji nie zmieniają”

W przypadku KM miarą traktowania ich jako jedynie narzędzi zatwierdzania decyzji IZ może być liczba uchwał podejmowanych w trybie obiegowym – wykluczającym faktyczną debatę. Liczba ta jest różna w przypadku różnych programów: w RPO województwa opolskiego przy 25 normalnych posiedzeniach KM 3 uchwały przyjęto obiegowo, w POIS 17 posiedzeniach KM towarzyszy 7 uchwał obiegowych, a w RPO województwa mazowieckiego odbyły się 23 posiedzenia KM i 10 uchwał przyjęto obiegowo. Z 76 dotychczasowych uchwał KK NSRO, obiegowo zostało przyjętych 46.

Przyczyn niskiej użyteczności KM jako narzędzi refleksji nie można jednak upatrywać jedynie w formule obrad. Jak wynika bowiem z dotychczasowych badań, w porządkach obrad „tradycyjnych” posiedzeń KM często pojawiają się punkty o „refleksyjnym potencjale”, np. przedstawienie wyników badań ewaluacyjnych, ekspertyz, analiz (PSDB 2010, s. 72). Zarówno wypowiedzi w ramach wywiadów indywidualnych, jak i analiza treści protokołów z wybranych posiedzeń KM pokazuje, że prezentacje te jednak nie budzą zainteresowania i w przeciwieństwie do innych punktów obrad, nie towarzyszy im żywa, a najczęściej jakakolwiek dyskusja.

Kolejnym elementem wpływającym na użyteczność poszczególnych platform dyskusji jest ich liczebność. W opinii znacznej liczby respondentów, duże grupy się nie sprawdzają i lepiej organizować małe, tematyczne zespoły. Skład osoby musi być wąski, jeżeli ciała te mają

¹⁴⁷To tłumaczy też dlaczego przez IP/IW POKL to właśnie fora prowadzone przez IZ POKL postrzegane są jako najbardziej użyteczne, a nie te funkcjonujące na poziomie systemu NSRO.

¹⁴⁸Niektórzy uznają, że nawet zbyt duża, o czym więcej w rozdziale 6.3.

wpracować jednolite podejście w odpowiedzi na zadany problem. W ograniczonym osobowo gronie większe jest również prawdopodobieństwo, że członków będzie łączył wspólny cel, wspólny problem. Szczególnie KK NSRO wskazywany jest jako przykład za dużego zgromadzenia, na forum którego nie da się osiągnąć niczego konkretnego.

Idąc dalej, część respondentów wskazuje, iż jako narzędzia refleksji w mniejszym stopniu sprawdzają się zinstytucjonalizowane formy dyskusji. Zaś bardziej użyteczne są nieformalne, organizowane ad-hoc, w odpowiedzi na konkretny problem spotkania. Jako przykłady wskazywane były zarówno inicjatywy międzyinstytucjonalne, np.: „organizowane spontanicznie” spotkania przedstawicieli 5 regionów uczestniczących w inicjatywie JESSICA, jak i spotkania organizowane wewnątrz danej instytucji.

W zasadzie wszyscy przedstawiciele dyrekcji IZ/IP/IW programów operacyjnych oraz instytucji horyzontalnych deklarują, że w ich instytucji istnieją praktyki nieformalnych dyskusji. Przyjmują one bardzo różną formę i występują z różnym natężeniem. W nielicznych przypadkach respondenci wspomnieli jedynie, że poszczególni pracownicy po prostu ze sobą rozmawiają, konsultując się czy ustalając wspólne podejście do podobnych przypadków którymi się zajmują. W większości instytucji praktyki dyskusji są jednak zdecydowanie bardziej rozbudowane. Toczą się na różnych (zwykle kilku w jednej instytucji) poziomach: spotkań pracowników zespołu, spotkań kierowników / naczelników, spotkań dyrekcji, bądź dyrekcji i kierownictwa. Spotkania mogą mieć charakter wewnątrzwydziałowy, bądź angażować przedstawicieli różnych wydziałów, departamentów, a także instytucji. Jeden z przedstawicieli IZ RPO wskazał ciekawą praktykę tzw. „unijnych zarządów”, czyli posiedzeń zarządu województwa w których biorą udział dyrektorzy departamentów odpowiedzialnych za programy operacyjne, a tematyką jest właśnie postęp realizacji programów. Wykorzystywanym narzędziem są również fora, listy mailingowe, za pośrednictwem których pracownik jednej instytucji może przedstawić problem i skonsultować możliwości jego rozwiązania ze swoimi odpowiednikami w innych instytucjach.

Spotkania ok. dwukrotnie częściej inicjowane są oddolnie przez bezpośrednio zainteresowanych pracowników.

„Oddolnie, bardzo oddolnie, szeregowi pracownicy, na zasadzie takiej, chodźcie, pogadamy, bo trzeba to omówić”

„Jest to takie dosyć żywe, aktywne. Jak ktoś ma jakiś interes lub zauważy coś interesującego lub problem czy zmianę to inicjuje proces i informuje innych. (...) nie trzeba nic organizować tylko idziemy do pani dyrektor i rozmawiamy”

„Inicjuje ten, kto ma interes, czyli ten, kto chce wiedzieć. Inicjuje zawsze ta komórka, w której kompetencjach leży podjęcie decyzji w tym zakresie”

Opisano również przypadek, w którym problemy zgłaszane są oddolnie przez pracownika do kierownika, a ten proponuje problematykę spotkań dyrekcji. Sytuacje w których wskazywano na fora dyskusji inicjowane odgórnie, przez dyrekcję, to najczęściej przypadki instytucji w których praktyki dyskusji występują w kilku formach, z których część, tych bardziej oficjalnych jest inicjowana przez dyrekcję, zaś pozostałe są domeną pracowników niższego szczebla.

Dwukrotnie częściej spotkania organizowane są ad hoc, wtedy gdy występuje taka potrzeba, niż regularnie, w ustalonych wcześniej odstępach czasowych. Potrzebą która stanowi przesłankę do spotkania jest najczęściej chęć, czy raczej konieczność rozwiązania jakiegoś problemu.

„Tak, jeżeli jest jakiś problem to się spotykamy i dyskutujemy”

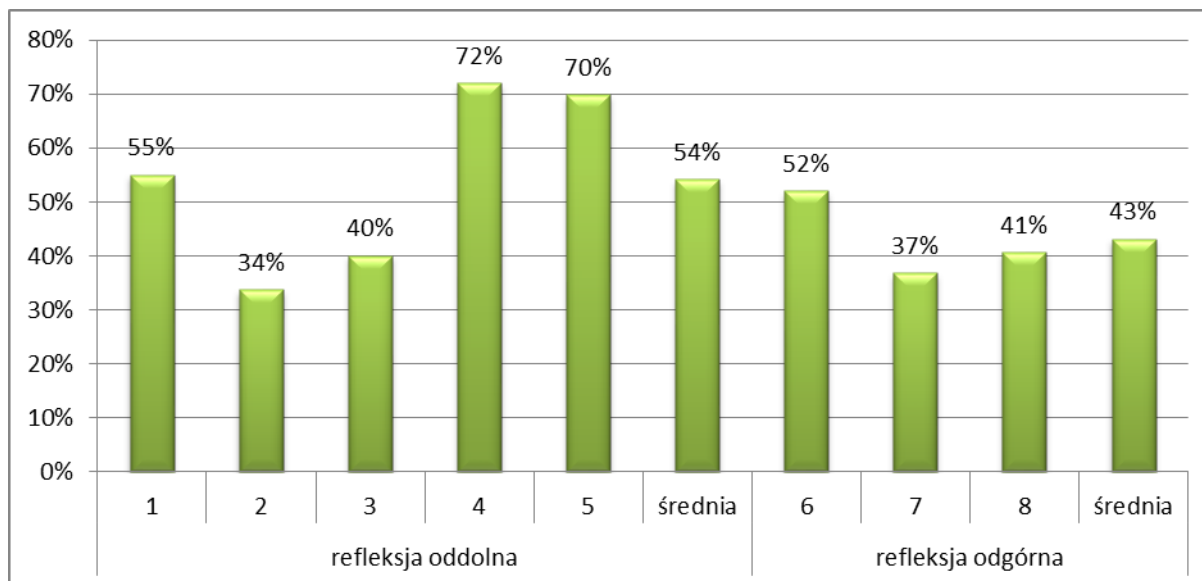
„często pojawia się jakiś problem, próbujemy dojść do tego, jak go wspólnie rozwiązać, albo jak należy postępować”

„Jest temat, wszyscy się umawiamy (...) i rozwiązujemy czy problem”

Przykładowe wskazywane problemy dotyczyły zamówień publicznych, wprowadzanych procedur, niekorzystnych wyników kontroli, opóźnień we wdrażaniu priorytetu, braku aktywności beneficjentów. Nieco rzadziej jako cel spotkania wskazywano analizę impulsów nie będących jednoznacznie problemami, np.: wnioski wynikające z ewaluacji, analiza stanu realizacji programu, przegląd projektów kluczowych.

„często też nam wpadnie jakiś tam dokument, nie wiem jakaś broszura, książki, właśnie podręczniki dobrych praktyk, które są wydawane i staramy się to zaimplementować w nasze działania późniejsze”

Rycina 57 Udział osób potwierdzających występowanie zjawiska refleksji¹⁴⁹



1. [W moim zespole regularnie zastanawiamy się i dyskutujemy o efektach naszej pracy]
2. [W moim zespole porównujemy efekty naszej pracy do pracy innych wydziałów, departamentów, innych ministerstw lub instytucji publicznych innych krajów]
3. [W moim zespole po zakończeniu danego zadania/projektu wspólnie analizujemy co się udało, a co mogliśmy zrobić lepiej]
4. [W moim zespole zwykle, gdy pojawia się jakiś problem, wspólnie analizujemy przyczyny i zastanawiamy się jak sprawnie rozwiązać ten problem]
5. [W moim zespole zwykle, gdy pojawia się jakiś problem, wspólnie analizujemy przyczyny i zastanawiamy się jak w przyszłości uniknąć podobnych problemów]
6. [W moim zespole wyniki analiz, badań czy audytów dotyczących naszego zespołu wykorzystywane są do dyskusji z kierownictwem departamentu nad korektą działań, które realizujemy]
7. [W moim departamencie, gdy wprowadzana jest jakaś zmiana dotycząca wdrażanego Programu / wdrażanych Programów, to po pewnym czasie od wprowadzenia tej zmiany podejmowana jest dyskusja nad jej przydatnością]
8. [W moim departamencie, gdy pojawiają się wnioski z zewnętrznych źródeł (np. analiz/badań) dotyczące efektów Programu/Programów, który/e wdrażamy, to wspólnie zastanawiamy się nad przyczynami tych efektów]

Źródło: badanie CAWI

Przeprowadzone badanie ilościowe pozwoliło oszacować w jakim stopniu opisane praktyki nieformalnych dyskusji służą faktycznie analizie sytuacji i otrzymywanych z otoczenia impulsów. Powszechniejszą praktyką od refleksji odgórnej jest prowadzenie refleksji oddolnej¹⁵⁰. Ok. 70% respondentów przyznaje, że w ich zespołach w przypadku pojawienia się problemu analizowane są ich przyczyny, sposoby rozwiązania i unikania podobnych sytuacji w przyszłości¹⁵¹. Są to więc raczej refleksje operacyjne i proceduralne, bowiem to w tych obszarach najczęściej zauważa się symptomy problemów. Rzadziej prowadzone są

¹⁴⁹Udział odpowiedzi 5 i 4 na pięciostopniowej skali gdzie 5 to zdecydowanie się ZGADZAM, a 1 to zdecydowanie się NIE ZGADZAM.

¹⁵⁰Co zgadza się z obrazem wynikającym z wywiadów indywidualnych.

¹⁵¹Tu również możemy mówić o spójności wyników badania ilościowego i jakościowego.

dyskusje o sprawach strategicznych. Refleksja nad efektami działań i sposobem ich poprawienia odbywa się już tylko zdaniem odpowiednio 55% i 40% respondentów. Równie rzadko prowadzone są analizy przyczyn osiągniętych efektów oraz konsekwencje zmian w sposobie wdrażania programu operacyjnego.

Co ciekawe, w odniesieniu do każdego z rodzajów refleksyjnych zachowań o które pytaliśmy, największy odsetek osób deklarujących jego występowanie był w instytucjach pośredniczących drugiego stopnia (IPII/IW), zaś najmniejszy w instytucjach koordynujących. Zawsze pośrodku, pomiędzy dwoma wymienionymi, mniej więcej na tym samym poziomie, plasowały się instytucje zarządzające i pośredniczące I stopnia. Jedną z przyczyn tej zależności może być, zaznaczony już przy okazji analizy „impulsów” fakt, iż osoby zaangażowane we wdrażanie (wybór, kontraktacja, płatności, kontrola projektów)¹⁵² mają tendencję do utożsamiania pojęcia efektów programu z efektami swojej pracy (sprawnością poszczególnych procesów: czasem ich trwania, zadowoleniem beneficjentów, poziomem wydatkowania, nieprawidłowości), a nie zmianami społeczno-gospodarczymi w kraju, regionie. Może zatem dochodzić do przypadków mylnego deklarowania refleksji strategicznej, podczas gdy de facto prowadzona jest refleksja operacyjna.

Przejdźmy teraz do analizy ostatniego pola procesów funkcji refleksyjnej – **AKUMULACJI**wiedzy. W wywiadach pytaliśmy naszych respondentów o to w jaki sposób starają się w swoich instytucjach gromadzić i przekazywać wiedzę i doświadczenie budowane z kolejnymi latami obsługi systemu.

Z wywiadów wyłania się tradycyjny, znany z literatury podział na dwa główne rodzaje akumulacji wiedzy - rozwiązania IT wspierające akumulację wiedzy jawnej oraz kontakty między pracownikami, dyskusje, spotkania, wsparcie budujące wiedzę ukrytą.

W 22 przypadkach (na 46) pojawił się właśnie motyw baz danych i - zwykle prostych - rozwiązań informatycznych (dysk sieciowy, mailing, system folderów, etc.). Rozwiązania te pozwalały na utrzymanie najprostszej - jawnej wiedzy mimo zmian przez które dana organizacja przechodziła.

"W naszym urzędzie nastąpiła reorganizacja [...]. Wiedza „starych” departamentów jednak nie zaginęła, mamy wspólny dysk i np. bazę interpretacji, które do nas wpływają (dodatkowo przesyłane są mailowo wszystkim kierownikom, którym mogą się przydać), mamy bazy danych monitoringowych, pracownicy dzielą się wiedzą zdobytą na szkoleniach, mamy też dokumenty w segregatorach – np. ze szkoleń, dostępne dla pracowników."

¹⁵²A tych osób jest więcej w IPII, w zasadzie najczęściej jedynym celem funkcjonowania IPII w systemie realizacji polityki spójności jest wdrażanie.

W wywiadach pojawiło się 30 motywów (na 46) dotyczących miękkich form pamięci organizacji - spotkań, wymiany doświadczeń, szkoleń. Widać więc wyraźnie, że w systemie dominuje właśnie sposób nieformalnego przekazywania wiedzy. W zasadzie jest to całkowicie spójne z literaturą tematu poświęconą zarządzaniu wiedzą.

"Wiedzę budujemy najczęściej poprzez takie dyskusje, żeby uświadomić na przykład lekcje płynące z historii niedawnej, od początku realizacji zadań w tej perspektywie finansowej, czasami też są to lekcje bazujące na doświadczeniach nawet z poprzedniej perspektywy finansowej od danych pracowników, którzy uczestniczyli w poprzedniej perspektywie finansowej, potrafią jeszcze swoje doświadczenia z tamtej perspektywy przywołać - mówić na przykładach to już było albo to, co chcecie teraz zrobić, to będzie powtórka z rozrywki, wtedy takie a takie efekty to przyniosło' [...]."

„Nie ma żadnej sformalizowanej wspólnoty, nie jest to w żadnej sformalizowanej strukturze. Ja sam jestem o tym przekonany, że najskuteczniejsza wiedza jaką mam pochodzi z doświadczeń, lekcji z przeszłości na przyszłość, to jest coś, co ma charakter niesformalizowany.” Często pojawiają się także jako ważne źródło pamięci instytucji szkolenia wewnętrzne. Są to szkolenia prowadzone przez pracowników dla pracowników. To bardzo ciekawa forma transferu wiedzy, którą warto rozwijać. W literaturze tematu, jak i w praktykach zagranicznych instytucji, wskazywana jest jako bardzo skuteczna i relatywnie tania metoda (Mazur S., Płoszaj A., red. 2013).

„Mamy szkolenia wewnętrzne, to zostało wprowadzone jako standard, że w każdym tygodniu któryś z wydziałów prowadzi szkolenie z danej dziedziny, kiedyś mieliśmy taki niezbędny dla nowych pracowników, nie widzę problemów z punktu widzenia osoby przychodzącej, ona zawsze może się dopytać, mamy intranet, wewnętrzne dyski, bazy wiedzy ...”

Powyższe obserwacje wskazują, że kluczem pamięci instytucjonalnej jest trwałość kadr. To kadry są nośnikiem wiedzy, również wiedzy o tym z których baz i rozwiązań informatycznych korzystać. Dlatego też głównym zagrożeniem dla pamięci instytucji jest rotacja kadr. Zaś głównym wyzwaniem rozwijanie technik retencji wiedzy odchodzących pracowników. Tak by wiedza - ta ukryta, trudna do kodyfikacji, pozostawała w zespołach mimo zmian pojedynczych pracowników.

Ciekawym, prostym - choć rzadko wspomnianym rozwiązaniem kodowania wiedzy są też poradniki dla beneficjentów oraz strony Pytań i Odpowiedzi. Są one historią kształtowania się interpretacji i wypracowywania rozwiązań. W tym wypadku kontakt z interesariuszami wymusza "zapis" wiedzy.

Na zakończenie opisu sytuacji funkcji refleksyjnej spójrzmy na **ADAPTACJĘ** - a więc relację pomiędzy refleksją a pozostałymi dwoma funkcjami (strategiczną i wdrożeniowo-absorpcyjną).

Teoria jak i badania empiryczne systemów organizacyjnych mówią nam o dwóch możliwych relacjach między refleksją a działaniem. Pierwszym jest pojedyncza pętla zwrotna a więc adaptacja kwestii operacyjnych oparta na prostej reakcji na zmieniające się otoczenie. Drugim rodzajem jest podwójna pętla zwrotna - zmiany podejścia, filozofii działania, strategicznej struktury celów oparte na głębszej refleksji.

Z naszych wywiadów wynika, że dominowały zmiany techniczne (25 z 48 motywów) nad zmianami strategicznymi (20 przypadków). Taki stan rzeczy jest naturalny, system nie może być poddawany ciągłej, strukturalnej zmianie. Niestety rozmówcy, mimo iż pytani, rzadko wskazywali na przesłanki na których opierały się prowadzone zmiany. Trudno więc ocenić na ile były prostą adaptacją a na ile działaniem wynikającym z analizy sytuacji, danych, etc. Takie modelowe wyjaśnienia pojawiły się w kilku przypadkach.

„W związku z dużym zainteresowaniem MŚP oraz podejmując działania zmierzające do ograniczenia negatywnych skutków kryzysu, podjęto decyzję o stworzeniu dodatkowego działania XXX, w ramach którego wsparcie uzyskała duża liczba przedsiębiorstw regionu. Nie była to zmiana programu, ale stworzenie działania w ramach RPO, które cieszyło się ogromną popularnością wśród beneficjentów. Do dnia dzisiejszego podpisano ponad 800 umów o dofinansowanie projektów.”

Pewien wgląd w przesłanki leżące u podstaw adaptacji dają wyniki badania ankietowego. Widać w nich wyraźnie, że jako impuls zmian dominują kontrole. Znając już charakter kontroli (oceniany jako fragmentaryczne, techniczne, abstrahujące od celów i funkcji) możemy wnioskować, że takie adaptacje są typowo reakcyjne i mają charakter pojedynczej pętli zwrotnej.

Rycina 58 Zmiany w sposobie wdrażania naszego programu / programów są wprowadzane w oparciu o:

Zmiany w sposobie wdrażania naszego programu / programów są wprowadzane w oparciu o:	% wskazań "zgadzam się" i "stanowczo się zgadzam"
wniosków płynących z ewaluacji	46%
informacji z monitoringu postępu rzeczowego	44%
informacji z monitoringu postępu finansowego	45%
wyników kontroli projektowych	55%
wyników zewnętrznych kontroli, którym podlegamy (US, NIK)	53%
wiedzy pozyskanej na szkoleniach i studiach podyplomowych	24%
konferencjach związanych z obszarem naszej pracy	24%
bieżących kontaktów z odbiorcami pomocy	47%
współpracy z krajowymi podmiotami systemu NSRO	36%
współpracy z krajowymi i zagr. podmiotami spoza sys. NSRO	20%
artykułów z prasy	9%

Źródło: badanie CAWI

Wreszcie elementem obrazu adaptacyjności systemu są zapisy bazy rekomendacji formułowanych w oparciu o badania ewaluacyjne. Wśród 1019 wdrożonych dotychczas rekomendacji¹⁵³ dominują rekomendacje operacyjne (757). Wdrożonych rekomendacji kluczowych jest natomiast 233, zaś horyzontalnych (dla całego systemu): 29. Liczby te pokazują, nie tylko dominującą pojedynczą pętlę uczenia się systemu ale również to, że ewaluacje są głównie narzędziem korekt operacyjnych. Należy jednak podkreślić, że są to dane deklaratywne. Nie można na ich podstawie wnioskować o rzeczywistej użyteczności rekomendacji i ich przełożeniu na funkcjonowanie programów.

7.3 OCENA DZIAŁANIA FUNKCJI REFLEKSYJNEJ

Ocenę **IMPULSÓW** (z perspektywy ich użyteczności dla uczestników systemu) oparliśmy na kilku źródłach i punktach odniesienia - wypowiedziach uczestników wywiadów, deficytach wiedzy wskazywanych w badaniu ankietowym przez kadry systemu, porównaniach do poprzedniego okresu programowania (lat 2004-06), porównaniach krajowych i międzynarodowych oraz własnych ocenach odnoszących system do współczesnych teorii zarządzania administracji.

W ocenie impulsów skoncentrowaliśmy się na trzech źródłach: monitoringu, ewaluacji, kontrolach i audycie.

¹⁵³Zarówno wdrożone w całości jak i częściowo.

Najwyższą średnią ocenę (uśredniona ocena z IDI) otrzymał monitoring - mocną czwórkę według starej, szkolnej skali (od 2 do 5). Badani wskazywali na zalety zarówno monitoringu finansowego jak i rzeczowego, zarówno z perspektywy operatorów centralnych jak i aktorów regionalnych. Była to przede wszystkim możliwość śledzenia postępów działań praktycznie bez opóźnienia czasowego, regularny dostęp do danych, możliwość generowania zestawień, możliwość obserwowania wielkości środków i śledzenia zmian wywołanych zmianami sytuacji beneficjentów jak i różnicami kursowymi. Badani doceniali także elastyczność obecnego systemu - możliwość dostosowywania do potrzeb informacyjnych instytucji.

"Pozyskujemy bardzo wiele informacji. Te informacje pozwalają nam planować kolejne przedsięwzięcia. Wiemy, jak realizowane są wskaźniki w ramach programu. Wiemy, jak realizowane są cele. [...] Na tej podstawie możemy płynnie też alokacją zarządzać w ramach poszczególnych działań. Więc to są dla nas bardzo cenne informacje. Na taką analizę bardziej statystyczną, to mamy raporty tygodniowe, ale też zestawienia miesięczne i na bieżąco w zakresie tych problemów, które zamierzamy rozwiązywać również prowadzimy badania. Analizujemy sprawozdania do Komisji Europejskiej, okresowe plus roczne. No to są te elementy, na podstawie których wyciągamy wnioski i planujemy dalszą strategię realizacji programu. A jest to kluczowe z punktu widzenia osiągniętych efektów."

Po stronie słabości wskazywano że jest to system sprawozdawczości bez głębszej analizy trendów, przyczyn, że potencjał zbieranych danych nie jest w pełni wykorzystywany, ilość danych nie przekłada się na szerszą refleksję systemową wychodzącą poza fundusze i przekładającą się na układy np. pola tematyczne, czy układy przestrzenne w których fundusze są realizowane.

„Monitoring, to obecnie czysta sprawozdawczość. Dla mnie [prawdziwy] monitoring to jest pomieszczenie biura ewaluacyjnego i analitycznego, przede wszystkim. Siedzą goście i dłubią, po prostu, i wyszukują ciekawostki związane z... Odpowiadają na pytania i nie mogą spać nie dowiedziawszy się wcześniej dlaczego akurat tak się zadziało, a nie inaczej. A my w tej chwili mamy system sprawozdawczości wskaźnikowej, bez głębszej analizy, bo analiza jest tylko na potrzeby sprawozdania. Więc my, znowu, zawężając podchodzimy do tematu. Więc nie nazywałbym tego co jest monitoringiem, tylko służbami sprawozdawczymi. Tu znowu brak jest zintegrowania podejścia pomiędzy różnymi instytucjami, które monitorują rynek pracy, przedsiębiorczości i tak dalej. Uważam, że tutaj słabo to wygląda."

Mimo tych zastrzeżeń, jednoznacznie pozytywnie oceniono rozwój monitoringu z perspektywy lat. W 19 na 30 przypadków pojawiło się stwierdzenie iż monitoring jest lepszy niż poprzednim okresie programowania. Nikt nie uznał, że sytuacja się pogorszyła. Najkrócej uzasadnił to jeden z badanych słowami:

„Bez porównania ... tam dłubaliśmy ręcznie .. zanim wydłubaliśmy, to już było za późno ..."

W przypadku ewaluacji także wskazywano na niewątpliwy postęp w porównaniu do poprzedniego okresu programowania (takie wskazania pojawiły się w 13 z 26 przypadków, w 9 przypadkach badani nie potrafili porównać sytuacji z poprzednim okresem, bo, nie uczestniczyli w systemie w poprzedniej perspektywie). Doceniano "eksplozję" kultury

ewaluacyjnej. Jednak sama użyteczność ewaluacji, była oceniana krytycznie - średnio na ocenę trzy z plusem (3,6). Ta ocena nabiera jeszcze bardziej krytycznego wydźwięku w zestawieniu z rosnącą liczbą badań.

Najczęściej przywoływanymi uzasadnieniami była niska jakość raportów (brak analitycznej wartości dodanej, powtórzone zestawienia z monitoringów, brak wiedzy o ograniczeniach i już istniejących wymogach systemu), niska odkrywczność wniosków, mała przydatność rekomendacji, niedopasowanie do potrzeb informacyjnych potencjalnych odbiorców a często po prostu niezrozumienie ograniczeń jakim poddana jest instytucja i rzeczywistych, krajowych źródeł sztywności systemu.

„Powiem tak. Ja mam już dość czytania w ewaluacjach, że trzeba coś uprosić, tak? Że np. trzeba się bardziej opierać na oświadczeniach. Bo z jednej strony ewaluator przychodzi i mówi tak, tu oświadczenie, tu oświadczenie, tu oświadczenie. A z drugiej strony UKS mówi: 'a na podstawie, pani czego to sprawdziła?' Ja mówię, oświadczenia. 'O, to nie jest wystarczające'. To znaczy, że ewaluacja tak naprawdę nie objęła wszystkich, którzy powinni być. Bo nie są przepytывani wszyscy uczestnicy systemu. To, że my żądamy decyzji środowiskowej do wniosku o dofinansowanie, nie wynika z tego, że mamy hopla na punkcie decyzji środowiskowej, tylko to wynika z tego, że była ustawa niezgodna z dyrektywą i trzeba było tego żądać, żeby to sprawdzać”.

Niektórzy z rozmówców wskazywali jednak na zróżnicowanie użyteczności badań w zależności od ich typów (ewaluacje, tematyczne, ex ante, ex post, etc.). Na przykład badania o charakterze diagnostycznym, w których procesie formułowania byli zaangażowani menedżerowie programów okazywały się bardzo użyteczne, były czytane, ich wyniki były używane w dyskusjach i decyzjach. Badania *mid-term* natomiast są zwykle rutynowe, spotykają się z nikłym zainteresowaniem. O badaniach ex post system - menedżerowie programów - nie pamiętają.

„Nie chciałabym wrzucać ewaluacji do jednego worka. Bardzo użyteczne są projekty ewaluacyjne o takim charakterze diagnostycznym. Wtedy, kiedy ludzie przychodzą i mówią - chcemy wiedzieć. I dużo takich projektów robimy. Czasami trochę je kreujemy, tak? Że usłyszymy coś i te są bardzo użyteczne i to jest na skali nawet piątka. A przykładem tego, jak bardzo są użyteczne, bo ludzie są na bieżąco, uczestniczą w procesie. I oni są zaangażowani, oni chcą wiedzieć, oni przychodzą na fokusy, oni czytają te raporty. Naprawdę widać, że oni tym, że tak powiem, żyją. I widać, że konsumują w trakcie wiedzę, naprawdę.”

Obraz pola ewaluacji staje się bardziej pozytywny, gdy odniesiemy polskie doświadczenia do innych krajów Unii Europejskiej. Badania porównawcze, jak i opinie płynące z Komisji Europejskiej pokazują, że Polska jest w czołówce aktywnych administracji funduszowych korzystających z ewaluacji (Olejniczak K., Strzęboszewski P., Bienias S. red. 2011). Dotyczy to zarówno wymiaru ilościowego (liczba zleczanych badań), jak i jakościowego - jakości metodyki badań, podejmowania eksperymentów metodycznych (np. pomiar efektu netto,

wykorzystanie ewaluacji wspartej teorią programu), czy inicjatyw wychodzących poza minimum wytycznych Komisji (np. cykle badań ex post). To pozytywne europejskie tło nie zmienia jednak faktu, że obecność ewaluacji w faktycznym procesie decyzyjnym jest ograniczona.

Wreszcie najbardziej krytycznie ocenianym źródłem impulsów były audyty i kontrole. Otrzymały średnią ocenę 3,5; ale w odróżnieniu od ewaluacji aż 7 osób wystawiło ocenę niedostateczną (2 lub 2+) argumentując to nadmiarem kontroli, brakiem koordynacji działań kontrolnych pomiędzy różnymi instytucjami kontrolnymi, czasochłonnością, nadmiernym formalizmem połączonym z niskimi umiejętnościami i słabym rozumieniem programów będących przedmiotem kontroli. kontrolowanych programów.

„Czasem skupiają się nie na tym na czym powinny się skupić. Czasem są to elementy, że na tym dokumencie nie ma podpisu a ten został podpisany dwa dni później a nie jest sprawdzane meritum. Najgorsze jest to, że kontrolerzy przychodzą zupełnie nieprzygotowani, nie wiedzą co chcą kontrolować i my musimy tracić czas na ich wprowadzanie w temat jak funkcjonuje system. To jest dla mnie strata cennego czasu. Niektórzy nie wiedzą nawet do kogo przychodzą czy to jest IP czy IW. Zajmują nam niesamowitą ilość czasu, niesamowitą. I musimy się z nimi borykać bo nie da się im czegoś wytłumaczyć. Nasze wyjaśnienia są nie do końca przyjmowane. I więcej czasu marnujemy na wyjaśnienie co my im dajemy niż na zinterpretowanie samego dokumentu. A nikt nie bierze pod uwagę tego że kontrola siedzi tu 5 miesięcy obsługuje ją kilku pracowników, którzy nie mogą realizować swoich obowiązków a projekty leżą i jest znowu kwestia gdzie te słupki, liczby, wartości. Kontrola jak przychodzi to uważa że cały departament jest do jej dyspozycji, trzeba kserować tony dokumentów, a to za zgodność z oryginałem to wszystko kosztuje i zabiera czas. Jest to czasem nie do ogarnięcia.”

Respondenci wskazywali też - tak w przypadku audytu - na niską konstruktywność wniosków, nieumiejętność identyfikowania problemów strukturalnych i podejście analogiczne do działań kontrolnych.

„Generalna moja uwaga jest taka, że audyt, zwłaszcza zewnętrzny, on nie podąża definicją audytu w ogóle, tak? To jest kontrola. Czyli my nie dostajemy identyfikacji ryzyk, problemów i pewnych niedoskonałości. I nie dostajemy propozycji zmian, tylko wytykane są nam błędy.”

Siedmiu respondentów uznało też, że użyteczność audytów i kontroli pogorszyła się w porównaniu do poprzedniego okresu programowania argumentując to głównie zwiększoną liczbą kontroli (w tym ciał kontrolujących) ale też większym subiektywizmem jak i efektem ubocznym kontroli - zaostżaniem i usztywnianiem się całego systemu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewną niespójność. Badani wskazywali na kontrole projektów jako jedno z głównych źródeł wiedzy - tak procesowej, jak i wiedzy o efektach (w ich mniemaniu) projektów. Tak więc w przypadku kiedy przedmiotem kontroli są beneficjenci - kadry systemu cenią sobie wartość tego narzędzia. Jednak w przypadku gdy sami stają się przedmiotem kontroli - dostrzegają dopiero uciążliwość jak i ograniczenia tego narzędzia.

Osoby pozytywnie oceniające audyt i kontrolę wskazywały za to na fakt, że wyniki kontroli realizowane przez UKS, IPoc czy IC stanowią istotny punkt odniesienia dla zmian procedur w realizacji programów.

Impulsy można ocenić także przez pryzmat wiedzy, której brakuje uczestnikom systemu. Nasze badanie ankietowe pokazuje, że w odczuciach kadry systemu najbardziej brakuje wiedzy na temat przyczyn efektów - a więc wiedzy o mechanizmach zmiany społeczno-ekonomicznej.

Rycina 59 Żeby program / programy, którym / którymi się opiekujemy przynosił/y jak najlepsze efekty, potrzebujemy w naszym wydziale/zespole:

Żeby program / programy, którym / którymi się opiekujemy przynosił/y jak najlepsze efekty, potrzebujemy w naszym wydziale/zespole:	% wskazań "zgadzam się" i "stanowczo się zgadzam"
Wiedzy nt. jakości procedur i procesu wdrażania	73%
Wiedzy o efektach działań i zadowoleniu odbiorców prog	75%
Wiedzy nt. tego co jest przyczyną wystąpienia lub braku efektów	82%
Wiedzy o otoczeniu programu, tym co się wokół niego zmienia	75%

Źródło: badanie CAWI

Na zakończenie oceny impulsów systemu warto pokazać ich sytuację w szerszej, krajowej perspektywie. System Funduszy Strukturalnych niewątpliwie, w sposób pozytywny wyróżnia się na tle administracji krajowej. Ma rozwinięty, stabilny system monitoringu - niespotykany w innych politykach krajowych. Co więcej, pozytywnym ewenementem na skalę krajową jest też ewaluacja. To współczesne narzędzie polityk publicznych opartych na dowodach praktycznie nie istnieje poza systemem funduszy europejskich. Natomiast w zakresie audytu i kontroli w systemie funduszy sytuacja jest analogiczna jak w praktykach krajowych - zorientowanie na procesowość, fragmentaryczność. Z racji medialnej widoczności środków oraz wielopoziomowego systemu zarządzania (zaangażowanie Komisji, poziomy wdrożeń i instytucji pośredniczących) skala kontroli jest jeszcze większa niż w systemie krajowym. Choć należy zauważyć, że transparentność i rzetelność wydawania środków publicznych jest również wysoka.

Podsumowując pole impulsów systemu w świetle teorii nowoczesnego zarządzania trzeba uznać, że są one w polskiej administracji forpcztą współczesnego zarządzania opartego na wynikach. Dostarczają jednak zbyt mało użytecznej wiedzy o mechanizmach oraz zbyt mało impulsów zwrotnych płynących z otoczenia systemu - od społeczeństwa, głównych interesariuszy. Koncentrują się na zadaniach rozumianych jako proste procesy i produkty.

Przejdźmy teraz do oceny procesów **REFLEKSJI**. Efektywność systemu ograniczać może liczba funkcjonujących forów dyskusji. Wielu respondentów zwraca uwagę, iż liczba narzędzi

refleksji jest bardzo duża, w opinii niektórych nazbyt duża, co wpływa negatywnie na ich użyteczność.

„My w tak wielu różnego rodzaju gremiach uczestniczymy, że to po prostu nie sposób jest powiedzieć (...) no po prostu dziesiątki różnych grup”

„Przyznam, że tego jest bardzo dużo (...) przyznam szczerze, że nawet nie pamiętam [czy jestem członkiem grup roboczych KK NSRO]. Nie jeżdżę na żadną grupę”

„Te zgromadzenia mogą być źródłem refleksji ciekawych pomysłów, ale jest ich za dużo i w praktyce opuszcza się wiele spotkań. Grupy nie są dobrze wkomponowane w system skoro ludzie nie mają czasu na udział w spotkaniach”

„tych grup też jest za dużo, to powiedzmy sobie, bo praktycznie ministerstwo zwykło do każdej drobnostki powoływać grupę roboczą i to jest jakiś problem szczególnie dla nas, gdzie mamy najdalej do Warszawy z całej Polski”

Poza opuszczaniem posiedzeń, fakt tak dużej liczby forów dyskusyjnych powoduje liczne zastępstwa. Prowadzić to może do nieciągłości dyskusji (gdy na kolejnych spotkaniach pojawiają się inne osoby, niezorientowane w temacie) i obniżania jej jakości (gdy dochodzi do zjawiska negatywnej selekcji – tzn. do udziału w spotkaniach wyznaczane są osoby, które mają czas, nie są obciążone obowiązkami w ramach IZ/IP/IW, a więc zwykle osoby mniej doświadczone, mniej kompetentne).

W pewnym stopniu odczucia przedstawicieli instytucji systemu NSRO, iż grup refleksyjnych może być zbyt dużo potwierdzić może fakt, że dochodzi do dublowania się, tzn. ta sama tematyka podejmowana jest przez kilka forów. Przykładem może być tematyka przedsiębiorczości i innowacji, która jest przedmiotem prac: 1) grupy roboczej ds. małych i średnich przedsiębiorstw przy KK NSRO, 2) Zespołu zadaniowego ds. przedsiębiorczości i innowacyjności w ramach grupy roboczej ds. koordynacji i komplementarności przy KK NSRO, 3) grupy ds. przedsiębiorców w ramach Zespołu do spraw uproszczeń systemu wykorzystania środków funduszy Unii Europejskiej, 4) grupy sterującej innowacyjność i gospodarka w ramach systemu ewaluacji.

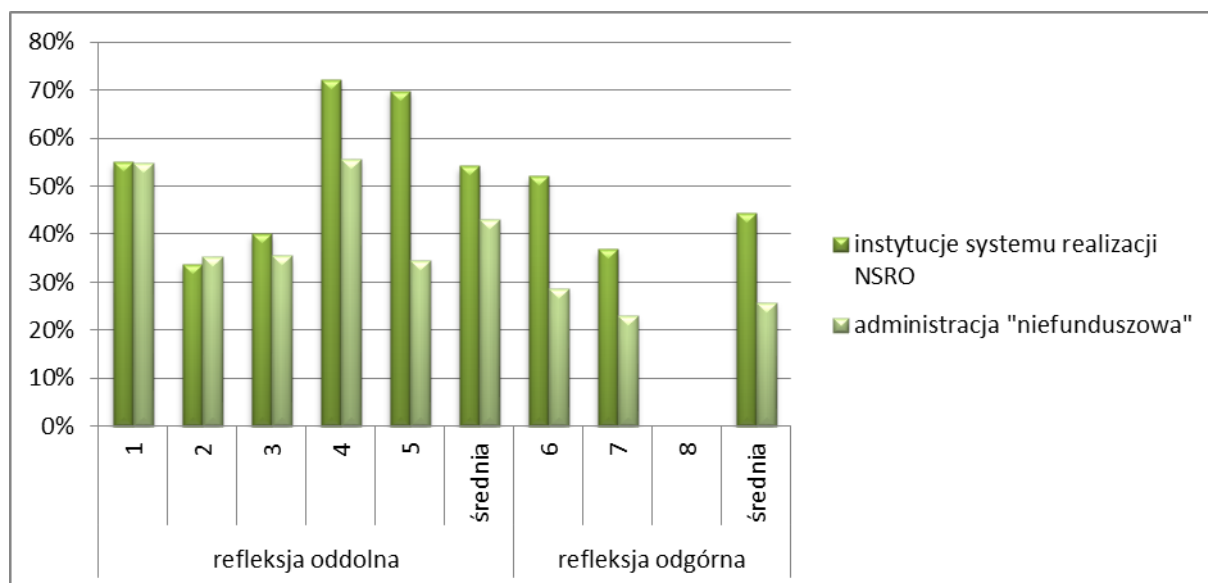
Ocenę systemu sformalizowanych narzędzi refleksji obniża również fakt, iż z wypowiedzi respondentów wskazujących pozytywne przykłady forów dyskusji wynika, że służą one przede wszystkim jako platforma wymiany dobrych praktyk pomiędzy instytucjami wchodzącymi w skład systemu realizacji NSRO. W mniejszym stopniu odbywa się natomiast refleksja nad impulsami spoza systemu, informacjami zwrotnymi dotyczącymi efektów wdrażania danego programu operacyjnego.

Jak wspomniano w rozdziale 6.2, respondenci wywiadów indywidualnych sugerowali, iż jako narzędzia refleksji w większym stopniu sprawdzają się praktyki nieformalnych dyskusji i w zasadzie wszyscy przyznawali, że takie nieformalne platformy dyskusji w ich instytucjach

funkcjonują. Punktem odniesienia do oceny jakości i natężenia procesu nieformalnej refleksji w instytucjach systemu realizacji NSRO może być skala podobnych zachowań w innych instytucjach administracji publicznej, niezaangażowanych w realizację polityki spójności¹⁵⁴.

W oparciu o rycinę 57 można potwierdzić tezę, że w porównaniu z polem polityk krajowych, w systemie realizacji NSRO lepiej rozwinięto proces refleksji. Dotyczy to jednak w większym stopniu refleksji odgórnej – prowadzonej na poziomie departamentu, czy całej instytucji, przy udziale i z inicjatywy dyrekcji. W przypadku refleksji oddolnej – mającej miejsce wśród pracowników poszczególnych zespołów – instytucje realizujące politykę spójności nie wyróżniają się już tak bardzo. Charakterystyczne dla instytucji systemu NSRO jest prowadzenie analiz przyczyn występujących problemów, sposobów ich rozwiązania i unikania w przyszłości. Jest to przejaw refleksji operacyjnej, prowadzonej raczej na potrzeby funkcji wdrożeniowo-absorpcyjnej. Natomiast natężenie refleksji strategicznej – analiz stopnia realizacji celów, osiągniętych efektów – jest już znacznie niższe i w żaden sposób niewyróżniające się na tle administracji pozafunduszowej.

Rycina 60 Udział osób potwierdzających występowanie zjawiska refleksji w instytucjach systemu i spoza systemu realizacji NSRO¹⁵⁵



1. [W moim zespole regularnie zastanawiamy się i dyskutujemy o efektach naszej pracy]
2. [W moim zespole porównujemy efekty naszej pracy do pracy innych wydziałów, departamentów, innych ministerstw lub instytucji publicznych innych krajów]

¹⁵⁴Wyniki wykorzystane do porównania dotyczą wszystkich departamentów trzech ministerstw – Infrastruktury, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Środowiska. Zostały uzyskane oraz opracowane w ramach projektu MUS – Ministerstwa Uczące Się, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, Europejskiego Funduszu Społecznego i realizowanego przez EUROREG - Uniwersytet Warszawski oraz MSAP - Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie (www.mus.edu.pl).

¹⁵⁵Udział odpowiedzi 5 i 4 na pięciostopniowej skali gdzie 5 to zdecydowanie się ZGADZAM, a 1 to zdecydowanie się NIE ZGADZAM.

3. [W moim zespole po zakończeniu danego zadania/projektu wspólnie analizujemy co się udało, a co mogliśmy zrobić lepiej]
4. [W moim zespole zwykle, gdy pojawia się jakiś problem, wspólnie analizujemy przyczyny i zastanawiamy się jak sprawnie rozwiązać ten problem]
5. [W moim zespole zwykle, gdy pojawia się jakiś problem, wspólnie analizujemy przyczyny i zastanawiamy się jak w przyszłości uniknąć podobnych problemów]
6. [W moim zespole wyniki analiz, badań czy audytów dotyczących naszego zespołu wykorzystywane są do dyskusji z kierownictwem departamentu nad korektą działań, które realizujemy]
7. [W moim departamencie, gdy wprowadzana jest jakaś zmiana dotycząca wdrażanego Programu / wdrażanych Programów, to po pewnym czasie od wprowadzenia tej zmiany podejmowana jest dyskusja nad jej przydatnością]
8. [W moim departamencie, gdy pojawiają się wnioski z zewnętrznych źródeł (np. analiz/badań) dotyczące efektów Programu/Programów, który/e wdrażamy, to wspólnie zastanawiamy się nad przyczynami tych efektów] ¹⁵⁶

Źródło: badanie CAWI oraz badanie CAWI w ramach projektu MUS

Ocena **AKUMULACJI** wiedzy w systemie oraz **ADAPTACJI** systemu jest o tyle trudna, że nie mamy jasnego punktu odniesienia.

Wywiady dostarczają pewnych krytycznych uwag dotyczących narzędzi akumulacji wiedzy. W odniesieniu do baz danych skazywany jest problem struktury i kategorii, które umożliwiałyby przeszukiwanie zasobów i dokonywanie syntezy. W przypadku kontaktów kadry respondenci wskazują na uciążliwość i niską konstruktywność coraz większej liczby spotkań formalnych.

Te wypowiedzi są cennym źródłem wskazującym na wyzwania systemu i pola do potencjalnych usprawnień ale mogą być traktowane jako pełen obraz sytuacji systemu.

Z deklaracji składanych w badaniu ankietowym można natomiast wnioskować o transferze wiedzy pomiędzy okresami programowania (obecnym i przyszłym). Dane pokazują, że transfer wiedzy następuje. Obraz jest tym bardziej pozytywny jeśli zestawimy to z sytuacją z poprzedniego okresu przejściowego, gdy doświadczenia przedakcesyjne znalazły znikome zastosowanie w systemie 2004-2006.

¹⁵⁶Brak możliwości porównania – takie pytanie nie było zadawane administracji pozafunduszowej.

Rycina 61 W jakim stopniu, Pana/i zdaniem, podczas tworzenia systemu wdrażania dla perspektywy 2014-2020 korzysta się z doświadczeń obecnej perspektywy (wykorzystywanie podręczników, schematów działania, doświadczeń pracowników, itd.)?



Źródło: badanie CAWI

Wreszcie adaptacyjność systemu możemy spróbować oceniać porównując dwa badania systemu - a konkretnie patrząc na ile główne problemy zidentyfikowane w poprzednim badaniu funkcji systemu realizacji FS 2004-06, pojawiają się również w obecnej perspektywie. Do tego rodzaju podsumowania powrócimy w zakończeniu raportu.

Podsumowując całościowo ocenę procesów funkcji refleksyjnej odniesiemy się do naszej wyjściowej tezy oceniającej. Brzmiała ona następująco:

Porównując z polem polityk krajowych, w systemie Polityki Spójności rozwinięto proces zbierania zróżnicowanych impulsów (monitoring, ewaluacja). Jednak użyteczność funkcji refleksyjnej, w szczególności dla działań strategicznych, w ocenie uczestników całego systemu oraz w porównaniu do założeń modelowych i skali działań, pozostaje ograniczona, często sprowadzona do zachowań symbolicznych.¹⁵⁷

W świetle przytaczanych w tym rozdziale danych możemy uznać, że teza ta została potwierdzona.

¹⁵⁷Tzw. *symbolicuse* w odróżnieniu od instrumental i conceptualuse (Caracelli&Preskill, 2000; Cousins&Leithwood, 1986; Preskill&Caracelli, 1997; Shadish, Cook, &Leviton, 1991; Shulha&Cousins, 1997; Turnbull, 1998)

7.4 WYJAŚNIENIE PRZYCZYN STANU RZECZY

W tym podrozdziale odniesiemy się do głównych czynników i mechanizmów sprawczych, które doprowadziły do zaobserwowanego i ocenionego przez nas stanu rzeczy w polu funkcji refleksyjnej systemu. Na wstępie naszego badania sformułowaliśmy trzy hipotezy wyjaśniające. W tym miejscu dokonujemy ich weryfikacji.

Pierwszą hipotezą wyjaśniającą było iż *wśród impulsów dominują kontrole, zorientowane na wycinkowe, proceduralne i procesowe kwestie. Silne nagromadzenie tych impulsów blokuje innowacje i inicjatywy nowych rozwiązań (proaktywne działania) a popycha aktorów systemu w błędne koło wyuczonej pasywności.*¹⁵⁸

W świetle zgromadzonych dowodów hipotezę 1 można uznać za częściowo trafną. Wśród impulsów rzeczywiście dominują działania kontrolne. Są one czynnikiem zmuszającym do reakcji adaptacyjnej – spotkań i dyskusji w organizacjach. Nie znaleźliśmy jednak dowodów na blokowanie działań aktorów i pasywność. Z wypowiedzi wyłania się raczej obraz działania mimo utrudnień i uciążliwości permanentnych, niespójnych kontroli. Co więcej pojawił się też wyraźnie aspekt kontroli jako źródła informacji o procesach a nawet o efektach programu (rozumianych jako produkty - postępy rzeczowe projektów).

Dlatego też, w świetle naszych analiz tezę należy zmodyfikować na następujący wniosek:

Wśród impulsów dominują kontrole, zorientowane na wycinkowe, proceduralne i procesowe kwestie. Niosą one przydatne informacje o poprawności wdrożeń na poziomie projektów. Jednak ich silne nagromadzenie i niespójność stanowi utrudnienie w bieżącym działaniu oraz, przede wszystkim skłania do koncentracji na prostej procesowej wiedzy i reaktywnej adaptacji (pojedyncza pętla uczenia się),

¹⁵⁸Mechanizm ten szczegółowo opisano w książce Olejniczak 2012 s.190: "Organizacje powinny być aktywne, dzięki temu pojawiają się efekty. Jednak im bardziej organizacja jest aktywna, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia błędów – szczególnie w przypadku podejmowania nowych działań i inicjatyw. Obecna rozliczalność jest skoncentrowana wyłącznie na liczbie błędów. Ponieważ kontrole abstrahują od efektów działań i są prowadzone punktowo, z nastawieniem na bieżący proces, siłą rzeczy kładą nacisk na mniejsze, pojedyncze błędy proceduralne, pomijając systemowe. To wąskie podejście uruchamia negatywne sprzężenie zwrotne motywujące instytucje, jak i ich pracowników do... unikania jakichkolwiek działań. Bo im mniej działań, tym mniejsza liczba błędów, im mniejsza liczba błędów, tym lepsze wyniki kontroli, a im lepsze wyniki kontroli, tym bardziej utwierdza się instytucja w skuteczności swojej pasywnej strategii [...]. Strategia jest tym bardziej kusząca, że jeszcze do niedawna ani w debacie publicznej, ani tym bardziej w wewnętrznych mechanizmach rozliczających administracji nie wyciągano konsekwencji z zaniechań. Najlepszą gwarancją pozytywnej rozliczalności wydaje się więc pasywność. Unikanie działań minimalizuje do zera ryzyko potknięcia."

kosztem wiedzy o efektach i ich przyczynach oraz adaptacji w wymiarze strategicznym.

Hipotezą drugą było iż *jednostki zbierające impulsy w formie badań ewaluacyjnych mają relatywnie słabą pozycję w systemie i są luźno powiązane z jednostkami działań strategicznych oraz operacyjnych. W związku z tym tematy ich zleceń na ewaluacje w ograniczonym stopniu przystają do potrzeb informacyjnych uczestników systemu. Jednostki te mają też ograniczone możliwości inicjowania bardziej ambitnych potrzeb informacyjnych wśród uczestników systemu. np. zorientowania na dyskusję o efektach i krytyczną analizę mechanizmów zmian społeczno-gospodarczych.*

W naszym badaniu nie znaleźliśmy potwierdzenia hipotezy 2. Problem wykorzystania badań ewaluacyjnych nie leżał w pozycji jednostek ewaluacyjnych (JE) w systemie. Przeciwnie, z wypowiedzi uczestników systemu wynika, że JE są dobrze ulokowane w strukturze realizacji programów operacyjnych i mają kontakt z aktorami systemu.

Sam problem niskiej użyteczności badań ewaluacyjnych jednak istnieje. Przyczyny należy się doszukiwać w splocie kilku czynników i mechanizmów.

Pierwszy czynnik to rzeczywiste potrzeby informacyjne uczestników systemu. Ankietowani zgłaszali co prawda potrzebę wiedzy o efektach ale jednocześnie rozumieli ją wąsko, jako wiedzę o produktach. W praktyce oznacza to w zasadzie brak zainteresowania wynikami badań wychodzącymi poza kwestie procesowe. Zmiana sytuacji wymagałaby zmiany myślenia - rozbudzenia popytu na wiedzę. Widać to wyraźnie w wywiadach, które opowiadają o trudnym procesie wypracowywania tematów - między JE a jej klientami - menedżerami publicznymi.

Drugi czynnik to jakość zamawianej wiedzy, zarówno jej wiarygodność (poprawność metodyczna, głębokość analizy) jak i przystawanie do realiów badanych instytucji. Obydwie te kwestie mają swoje źródła w PZP, którego zawężająca interpretacja prowadzi do wyborów wykonawców o niskim potencjale i niskich kompetencjach, a także powoduje, iż czas mijający od momentu zgłoszenia potrzeby informacyjnej do momentu uzyskania wyników jest zbyt długi – wykluczający niejednokrotnie ewaluację, jako narzędzie wspierania decyzji.

Mechanizm trzeci to nastawienie jednostek ewaluacyjnych (jak i całego systemu) na proste produkty - w tym wypadku produkcję badań, która z kolei powoduje inflację informacji a niekoniecznie przyrost wiedzy. Produkcja wiedzy prowadzi do jej zawężania - koncentrowania się na technicznych, szybko dezaktualizujących się aspektach programów.

W związku z powyższym, w świetle naszych ustaleń proponujemy znaczącą modyfikację Tezy 2. W nowym brzmieniu ten wniosek z badania byłby następujący: **Istnieje problem wykorzystania wiedzy płynącej z badań w systemie. Przyczynami tego problemu są: potrzeby informacyjne uczestników ograniczone do wiedzy o procesach i produktach, jakość zamawianej wiedzy oraz nastawienie na stronę podażową - produkcję wiedzy.**

Trzecią hipotezą wyjaśniającą było że *procesy refleksji przebiegające w systemie koncentrują się na pojedynczych wydarzeniach i mają charakter reaktywny i impulsywny (tzw. myślenie szybkie). Dyskusja na temat trendów zmian, mechanizmów stojących za efektami, podejmowana jest nieregularnie, w sposób nieusystematyzowany, z ograniczonym odwołaniem się do danych. Co za tym idzie nie są odkrywane mechanizmy strukturalne kierujące systemem i efektami interwencji publicznych. Dokonywane zmiany mają charakter pojedynczych sprzężeń zwrotnych, działają na objawy a nie przyczyny.*

W tym wypadku nasze badanie potwierdziło deficyt wiedzy o mechanizmach, dominację pojedynczego sprzężenia zwrotnego w refleksji podejmowanej przez system. Jako główne przyczyny tego stanu rzeczy należy wskazać ograniczone zainteresowanie kwestiami strategicznymi, ograniczone analizy płynące z monitoringu, wymianę doświadczeń która nie jest jednak wsparta pogłębioną refleksją (*insight*).

Patrząc szerzej, wyniki naszej analizy stanu podsystemu refleksji prowadzą nas do sformułowania trzech wyzwań przed którymi, naszym zdaniem stanie system w nowym okresie programowania.

Od pojedynczych studiów ku strumieniom wiedzy¹⁵⁹

To wyzwanie dotyczy akumulacji wiedzy. Liczba raportów i wyników z badań szybko rośnie. Coraz częściej pojawiają się głosy, że z natłoku ekspertyz i informacji trudno jest wyłowić cenną wiedzę. Musimy się zastanowić nad rozwiązaniami, które przy rosnącej skali systemu, dadzą możliwości katalogowania, syntezy wiedzy i jej generalizacji poza pojedyncze części programu, czy pojedyncze układy terytorialne.

Od odpisów produktów to poznawania mechanizmów zmiany

To wyzwanie dotyczy odejścia od prostego opisywania produktów i efektów systemu a skoncentrowanie się na poznawaniu przyczyn i mechanizmów prowadzących do pożądanych efektów. Identyfikując i poznając mechanizmy będziemy mogli je powielać w kolejnej perspektywie. Bez takiego podejścia trudno będzie nam budować narrację z szybko

¹⁵⁹ Inspiracją dla tej konstatacji był tom międzynarodowego stowarzyszenia ewaluatorów przedstawiający wyzwanie wykorzystania ewaluacji we współczesnym świecie nadmiarów informacji i danych (Rist, Stame, 2011).

rosnącego zasobu informacji i uniknąć fraktalności, czyli "niezdolności do budowania łańcuchów przyczynowo-skutkowych i prób wyjaśniania wszystkiego za pomocą dostępnych w danym momencie faktów, bez spoglądania w przeszłość i bez świadomości przyszłych konsekwencji" (Bendyk 2013).

Od produkcji informacji do popytu na wiedzę

To wyzwanie oznacza przejście z systemu podażowego (produkcji informacji) na system popytowo-podażowy (dostosowanie tworzonej wiedzy do potrzeb informacyjnych uczestników systemu). Chodzi nie tylko o dopasowanie się do potrzeb informacyjnych uczestników systemu (instytucje zarządzające, menedżerowie) ale także rozbudzanie tegoż popytu (kształtowanie standardów decyzji opartych na dowodach) a także patrzenie szerzej - na otoczenie. Nasza analiza wyraźnie pokazuje, że media zaczęły się interesować efektami działań współfinansowanych z UE a nie, jak w poprzedniej perspektywie, prostym poziomem wydatkowania środków UE. To jest wyraźny sygnał, że w przestrzeni publicznej pojawia się popyt na dyskusję o zasadności projektów, ich rzeczywistym wpływie na rozwój Polski. Naszym zdaniem jest to kluczowa zmiana w otoczeniu systemu, która powinna być uwzględniona w funkcji refleksyjnej. Z jednej strony może być to cenne źródło informacji dla systemu (impuls zwrotny), z drugiej zainteresowanie mediów otwiera popyt na wiedzę produkowaną w systemie.

8 BIBLIOGRAFIA I ŹRÓDŁA DANYCH ZASTANYCH

Agrotec (2009a) Ocena skuteczności i efektywności instytucji uczestniczących we wdrażaniu Priorytetów VI i VII PO KL, w tym procesu komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, Warszawa: Agrotec sp. z o.o.

Agrotec (2009b) Ocena skuteczności i efektywności instytucji uczestniczących we wdrażaniu Priorytetów VIII i IX PO KL, w tym procesu komunikacji wewnętrznej, Warszawa: Agrotec sp. z o.o.

Agrotec (2010) Ocena wdrażania PO KL w kontekście ukierunkowania wsparcia dla Priorytetów VIII i IX w województwie lubelskim, Warszawa: Agrotec sp. z o.o.

Agrotec (2011) Ewaluacja realizacji polityk horyzontalnych w ramach PO IG, Warszawa: Agrotec sp. z o.o.

Agrotec (2012) Ocena prób zastosowania podejścia zintegrowanego w Polsce i wybranych krajach w okresie programowania 2007-2013 oraz wnioski w kontekście obecnego i przyszłego okresu programowania. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

ALK (2010) *Ewaluacja systemów i struktur zarządzania Instytucji Pośredniczącej dla Priorytetu III PO KL w kontekście skuteczności i efektywności wdrażania działań Priorytetu*, Warszawa 2010: Akademia Leona Koźmińskiego

Anderson V., Johnson L. (1997) *Systems Thinking Basics: From Concepts to Causal Loops*, Waltham: Pegasus Communications

Armstrong M. (2006) *A Handbook of Human Resource Management Practice*. London: Kogan Page Publishers

ASM (2009) Ocena systemu zarządzania i wdrażania projektów realizowanych w trybie systemowym – województwo Świętokrzyskie, Kutno 2009 : ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o.

Bardach, E. (2006) "Policy Dynamics"; w: Moran, M., Rein, M. & Goodin, R.E. (red.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, s.336-366. Oxford, New York: Oxford University Press

Bartlett, J. (2008) *Towards Agile Government*, London: DEMOS

Bendyk, E. (2013) Szok teraźniejszości. *Polityka*, 20(2907), 84-86.

Bienias S., et al. (2009) "Evaluation in Poland: Brief overview of evaluation process of EU Cohesion Policy funds", w: Bienias S., Lewandowska I., *Evaluation Systems in The Visegrad Member States*, Warsaw, Ministry of Regional Development, 140-189

Bienias S., Gapski T. (2011) "Evaluation of public policies as an instrument of establishing knowledge-based administration in Poland", w: K. Olejniczak, M. Kozak, S. Bienias (red.), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice*, Warsaw, Ministry of Regional Development, 66-89

Blakely E.J., Bradshaw T.K. (2002) *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Sage Publications Inc.

Bober, J., Górnica, J., Mazur, S. & Zawicki, M. (2008) *Programowanie strategiczne jako realizacja narzędzia polityki rozwoju*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego; Kraków: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan

- Brennek, M. (red.), 2011, *Systemy oceny i wyboru projektów w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych*, Warszawa
- Brol R. (red.), (2001), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Wrocław
- Caracelli, V., & Preskill, H. (eds) (2000) *The expanding scope of evaluation use. New Directions for Evaluation*, No. 88, San Francisco: Jossey-Bass
- CASE (2008) *Ocena systemu kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013*, Warszawa-Białystok: CASE Doradcy i GDWRR TROJDEN Paweł Kościelecki
- CASE (2009) *Bariery i problemy w realizacji projektów finansowanych z EFS w województwie wielkopolskim*, Warszawa: CASE Doradcy sp. z o.o
- CBS (2008) *Ocena systemu zarządzania i wdrażania komponentu regionalnego PO KL*, Poznań: Centrum Badań Stosowanych Ultex Ankieter
- Checkland, P. (1999) *Systems Thinking, Systems Practice: Includes a 30-Year Retrospective*. New York: Wiley
- Connolly R. (2012): *Developments in the Economies of Member States Outside the Eurozone*, Journal of Common Market Studies, vol. 50, Annual Review, s. 195-209
- Cousins, J. B., & Leithwood, K. A. (1986) *Current empirical research on evaluation utilization. Review of Educational Research*, 56, 331-364
- Deloitte (2008) *Wybrane aspekty zdolności administracyjnych wdrażania europejskich funduszy pomocowych*, Warszawa: Deloitte.
- Długookresowa strategia rozwoju kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, Kancelaria Prezesa rady Ministrów, Warszawa, 17 listopada 2011 r.
- Domański B., 2006, *Critique of the concept of development and regional studies*, w: *Studia Regionalne i Lokalne*, wydanie specjalne
- Dooren, W.v., Bouckaert, G. & Halligan, J. (2010) *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge
- Dz.U nr 213, poz. 1397. Przedmiotowe rozporządzenie implementuje do prawa polskiego załączniki I i II dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L. 175 z 5.07.1985)
- Edmondson A., Moingeon B. (1998) *From organizational learning to the learning organization*, Management Learning, nr 29(5)
- EGO s.c. (2009) *Badanie pt: Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*
- EGO s.c. (2010) *Ocena systemu realizacji polityki spójności w Polsce w ramach perspektywy 2004-2006*, Warszawa: Krajowa Jednostka Oceny
- EGO s.c. (2011a) *Ocena stanu realizacji 9. osi priorytetowej Pomoc techniczna Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, Warszawa: EGO s.c.
- EGO s.c. (2011b) *Śródk okresowa ocena realizacji celów planu komunikacji programu operacyjnego infrastruktura i środowisko na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

EGO s.c. (2011c) Analiza i ocena systemu programowania i wydatkowania środków z budżetu UE oraz zarys scenariuszy zmian modelu zarządzania polityką rozwoju w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem roli i sposobu organizacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego”

EGO s.c. (2013) *Meta-ewaluacja wyników dotychczasowych badań ewaluacyjnych i innych (wniosków i rekomendacji) dotyczących informacji i promocji Funduszy Europejskich oraz poszczególnych programów operacyjnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

EGO s.c. i PROEWAL (2012a) Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2011 roku.

EGO s.c., (2012b) *Analiza i ocena systemu programowania i wydatkowania środków z budżetu UE oraz zarys scenariuszy zmian modelu zarządzania polityką rozwoju w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem roli i sposobu organizacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, ekspertyza zlecona przez MRR, Warszawa: EGO s.c.

EPRC & METIS (2009) *Ex post evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 co-financed by the ERDF. Management and Implementation Systems for Cohesion Policy. Synthesis report*, Brussels: European Commission - DG-Regio.

EPRD (2009) *Ocena systemu wdrażania osi priorytetowych na poziomie regionalnym w ramach PO KL w województwie podlaskim na lata 2007-2013*, Kielce: EPRD Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego

EPRD (2010) *Ocena systemu zarządzania i wdrażania RPO WiM*, Kielce 2010: EPRD Biuro Polityki Gospodarczej i Rozwoju Regionalnego

European Commission (2013) *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Strategic report 2013 on programme implementation 2007-2013*, COM(2013) 210 final, 18.04.2013 Brussels

Ferlie E., 2002, *Quasi Strategy: Strategic Management in the Contemporary Public Sector*, in: Handbook of Strategy and Management, SAGE

Ferlie E., L.E. Lynn, C. Pollitt (red.) (2005), *The Oxford handbook of public management*, Oxford, Oxford University Press,

FRDL (2010) *Ocena systemu wskaźników Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Era Ewaluacji Sp. z o.o.

Gallup Organisation (2010) *Citizens' awareness and perceptions of EU regional Policy*; The Gallup Organisation, 2010, European Commission

GAP UEK (2012) *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*

Geodecki T., Grzegorz G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta S., Zaleski J., (2011) *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej: Kraków

Gorzela G., Kozak M. (2012) *Regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju*, w: J. Górniak, S. Mazur. (red.) (2012), *Zarządzanie strategiczne...*, op. cit.

Górniak J., Mazur S. (red.) (2012) *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Górniak, J., Olejniczak, K. Ledzion, B., Weremiuk, A. (2009) *Poradnik ewaluacji ex-ante*; Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Griffin R. (2009) *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Grosse T. G. (2004b): *Polityka spójności ekonomicznej i społecznej Unii Europejskiej. Trzy poziomy gry o interesy oraz modele rozwoju ekonomicznego* w: T. Markowski (red.) – *Przestrzeń w zarządzaniu rozwojem regionalnym i lokalnym*, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Zeszyt 211, Warszawa.

Grosse T. G. (2006): *An Evaluation of the Regional Policy System in Poland: Challenges and Threats Emerging from Participation in the EU's Cohesion Policy*, *European Urban and Regional Studies*, vol. 13, nr 2, April, s. 151-165; T. G. Grosse (2010): *EU Cohesion Policy and the peripheries of the New Member States*, w: *Regional Development in Central and Eastern Europe*, G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (eds.), Routledge, London – New York, s. 313-328.

Grosse T. G. (2010): *Kierunki zmian w polityce spójności UE. Analiza wybranych nurtów dyskusji prowadzonej w latach 2008-2010*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4(42), s. 60-82.

Grosse T. G. (2012): *Uwagi na temat wybranych aspektów dyskusji o polityce spójności po roku 2013*, w: J. Olbrycht, T. G. Grosse, M. Kozak, F. Kuźnik, L. Palmen, M. Sapała, J. Woźniak (red.): *Ramy prawne europejskiej polityki spójności na lata 2014–2020 w opiniach ekspertów*, Wydawnictwo „Wokół nas” na zlecenie Think Silesia, Gliwice, s. 9-18

Grosse T.G. (red.), (2004a), *Ocena stanu przygotowania administracji regionalnej do udziału we wdrażaniu i zarządzaniu zintegrowanym programem operacyjnym rozwoju regionalnego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1

Grosse T.G., (red.), (2004c) *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych

Grupa Gumułka (2008) *Analiza systemu zarządzania i kontroli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013*, Katowice: Grupa Gumułka

Grupa Gumułka (2009) *Problemy i bariery w realizacji Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka*, Katowice: Grupa Gumułka

Grupa Gumułka (2010) *Badanie beneficjentów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013: stopień poinformowania na temat zasad i procedur realizacji projektów*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Gwartney J., Lawson R., Hall J. (2012): *Economic Freedom of the World: 2012 Annual Report*, Fraser Institute.

Hausner J. (red.), (2003) *Administracja publiczna*, Warszawa: Wyd. Naukowe PWN

Hausner, J. (2008) *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar

Helms, M.M. (red.) (2006) *Encyclopedia of Management, 5th edition* Thomson Gale, Detroit.

Hummelbrunner R., (2000) *A systems approach to evaluation. Application of systems theory and system thinking in evaluation*, 4th European Evaluation Society Conference, Lausanne

IA (2010) *Bariery i problemy w realizacji projektów finansowanych z EFS w województwie opolskim*, Warszawa: InfoAudit sp. z o.o.

IBC (2009) *Ocena skuteczności i efektywności instytucji uczestniczących we wdrażaniu komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w tym procesu komunikacji wewnętrznej*, Warszawa: IBC GROUP Central Europe Holding S.A.

IBS (2011) *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, Warszawa: Instytut Badań Strukturalnych.

Idea Zmiany (2010) *Zasada równości szans w Programie Operacyjnym Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*, Idea Zmiany, wrzesień 2010 r.

IQS (2013) *Badanie efektów działań informacyjnych i promocyjnych na temat Funduszy Europejskich dla społeczeństwa oraz analiza społecznego odbioru tych działań*, 2013, IQS sp z o.o. , Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Keller. K. et al. (2011) *Metaewaluacja badań dotyczących oceny kryteriów wyboru projektów w programach operacyjnych współfinansowanych z funduszy europejskich w Polsce w perspektywie 2007-2013*, Kraków

Klasik A., 1993, *Planowanie strategiczne*, Warszawa: PWE

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjęta przez Radę Ministrów w dn. 13 lipca 2010 r., Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Kozak M. W., (2006) *System zarządzania europejską polityką regionalną w Polsce w pierwszym okresie po akcesji*, w: *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2

Kozak M., (2004) *Ocena systemu wdrażania europejskiej polityki regionalnej w Polsce. Rekomendacje dla przebudowy systemu wdrażania po roku 2006*, w: T. G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Warszawa: ISP

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie przyjęta przez Radę Ministrów w dn. 13 lipca 2010 r., Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Krzemiński I., (1998) *Niedokończona rewolucja. Administracja państwowa administracją publiczną*, w: (praca zbiorowa), *Strategiczne zarządzanie administracją publiczną w warunkach przemian społeczno-politycznych*, Warszawa: KPRM

Kupiec T. (w przygotowaniu) *Analiza wykorzystania ewaluacji jako narzędzia zarządzania strategicznego na poziomie województwa*.

Ledzion B., Olejniczak K. & Pander W. (2009) *Ewaluacja trafności zakresu interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa; Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: <http://www.efs.kprm.gov.pl/>

Levitt B., March J. (1988) *Organizational learning*, *Annual Review of Sociology*, nr 14

Markowski T., (2008) *Teoretyczne podstawy rozwoju regionalnego i lokalnego*, w: Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa: Wyd. Naukowe PWN

Markowski T., Żuber P. (red.) (2011) *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, *Studia*, tom CXXXIV, Warszawa: KPZK PAN

Mathison S. (2005) *Encyclopedia of Evaluation* Thousand Oaks, CA, Sage

Maziarz M., Piekot T., Poprawa M., Broda B., Radziszewski A., Zarzeczny G. (2012) *Język raportów ewaluacyjnych*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Mazur S., Płoszaj A., (red.) (2013) *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych*, Warszawa, Scholar.

Mazur, S. (2008) *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej*; w: Haber, A. & Szałaj, M. (red.) *Środowisko i warsztat ewaluacji*, s.51-70. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

MC (2010) *Badanie zdolności absorpcyjnych publicznych instytucji pomocy i integracji społecznej – beneficjentów systemowych – w ramach Priorytetu VII Promocja integracji społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Warszawa: Master Consulting Sp. z o.o.

- Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens W. W., (1973) *Granice wzrostu*, Warszawa: PWE
- Meadows, D.H. (2008) *Thinking in Systems: A Primer*. Vermont: Chelsea Green Publishing
- Metcalfe, L. (1998) *Accountability and Effectiveness. Designing the Rules of the Accounting Game, Accounting for the New Public Management - conference of the European Institute for Advanced Studies in Management*, Venice
- Mikołajczyk A., Matczak R., Sobolew M., (2009) *Zasady zawierania i konstrukcja zawierania kontraktu wojewódzkiego w Polsce od 2010r.*, w: *Koncepcja nowej polityki regionalnej*. Ekspertyzy, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- Millward Brown SMG/KRC (2010) *Badanie odbioru kampanii i świadomości Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013*, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- Millward Brown SMG/KRC (2011) *Badanie efektów działań informacyjnych i promocyjnych na temat Funduszy Europejskich dla społeczeństwa oraz analiza społecznego odbioru tych działań*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- Moran M., M. Rein, R.E. Goodin (red.) (2006) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford–New York: Oxford University Press.
- MRR (2008) *Strategia Komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce*, 2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MRR (2009) *Ocena potencjału administracyjnego systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013*, 2008-2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MRR (2010), *Ukierunkowanie środków wspólnotowych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych* (guidance paper), Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MRR (2010a) *Ocena potencjału administracyjnego systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013*, 2008-2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MRR (2010b) *Sprawozdanie z realizacji Strategii komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce za 2010*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MRR (2011) *Ocena potencjału administracyjnego systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013*, 2008-2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MRR (2012) *Ocena potencjału administracyjnego systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013*, 2008-2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MRR (2012) *Sprawozdanie z realizacji Strategii komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce za 2011*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MRR (2012) *Strategia Komunikacji Funduszy Europejskich w Polsce w ramach Narodowej Strategii Rozwoju*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MRR (2013) *Ocena potencjału administracyjnego systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007 – 2013*, 2008-2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie- Narodowa Strategia Spójności*, maj 2007 r., Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

- Oblój, K. (2007) *Strategia organizacji*, Warszawa: PWE
- OECD (2005) *Modernising Government: the way forward*. Paris: OECD
- OECD (2009) *Measuring Government Activity*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development
- Olejniczak K., P. Strzęboszewski, S. Bienias (eds.) (2011), *Evaluation of Cohesion Policy: Overview of practices*, Warsaw, Ministry of Regional Development
- Olejniczak, K. (2010) *Mechanizm i narzędzia racjonalizacji prorozwojowych działań publicznych*; w: Tucholska, A. (red.) *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, s.302-325. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Olejniczak, K. (2011) *Koncepcja i metodologia badania diagnostycznego 'Ministerstwa Uczące Się'. Dokumenty dyskusyjne projektu MUS*, 4
- Olejniczak, K. (2012) (ed.) *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa
- Olejniczak, K. (w druku) *Mechanisms shaping evaluation system – case study of Poland 1999-2010*. Europe-Asia Studies
- Olejniczak, K., Domaradzka, A., Krzewski, A., Ledzion, B. & Widła-Domaradzki, Ł. (2010) *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, Raporty i analizy EUROREG 4/2010; Warszawa: EUROREG - Uniwersytet Warszawski; www.euroreg.uw.edu.pl
- Opolski K., Modzelewski P., 2010, *Zastosowanie ewaluacji w procesie projektowania strategii*, w: Haber A., Szałaj M. (red.), *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Warszawa: PARP
- PAG (2008a) *Ocena systemu zarządzania i wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 w zakresie wczesnej identyfikacji barier – streszczenie*, Warszawa: Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o.
- PAG (2008b) *Ewaluacja systemu wyboru projektów [RPO woj. warmińsko-mazurskiego]*, Warszawa: Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o
- PAG UniConsult (2011) *Ocena stanu realizacji 3, 4, 5 i 6 Priorytetu PO IG w połowie okresu programowania*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- PBS (2009) *Analiza aktywności samorządów terytorialnych w sięganiu po wsparcie z EFRR w ramach WRPO na lata 2007-2013*, Sopot: PBS DGA
- Pentor (2009) *Badanie omnibusowe skuteczności kampanii 'Dobra informacja na dobry początek'*, 2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- Peters B.G. (1999) *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa: Wydawnictwo SCHOLAR
- Piekot, T. & Maziarz, M. (2010) *Język ewaluacji. Wyniki badań polskich raportów ewaluacyjnych*, VI Krajowa Konferencja Ewaluacyjna, Warszawa
- Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J., 2006, *Local and regional development*, London and New York: Routledge
- Polski Instytut Dyrektorów (2009) *System wynagrodzeń w polskiej służbie cywilnej na tle rozwiązań zagranicznych – analiza i propozycje zmian*, Warszawa: KPRM.
- Pomorska K., Vanhoonacker S. (2012): *Poland in the Driving Seat: A Mature Presidency in Turbulent Times*, Journal of Common Market Studies, vol. 50, Annual Review, s. 76-84.

- PP (2008) *Ocena efektów realizacji uproszczeń w systemie wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w zestawieniu z poprzednim okresem programowania Europejskiego Funduszu Społecznego*, Poznań: Public Profits Sp. z o.o.
- PP (2009) *Informacja i promocja PO Kapitał Ludzki*, Poznań: Public Profits Sp. z o.o.
- Preskill, H., & Caracelli, V. J. (1997). *Current and developing conceptions of use: Evaluation Use Topical Interest Group survey results*. *Evaluation Practice*, 18, 209-225
- Przeciszewski P., (2004) *Reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu (CAGR)*, w: I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989-2001*, Warszawa: Wyd. Sejmowe
- PSDB (2008) *Ewaluacja systemu wdrażania komponentu regionalnego PO KL w województwie zachodniopomorskim*, Warszawa
- PSDB (2009a) *Ocena systemu zarządzania i wdrażania Działania 2.3 PO KL w relacji: Instytucja Pośrednicząca II stopnia – beneficjenci systemowi*, Warszawa
- PSDB (2009b) *Ocena trafności i skuteczności działań informacyjno-promocyjnych Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury na lata 2007-2013 w kontekście potrzeb informacyjnych potencjalnych beneficjentów programu oraz zwiększenia aktywności potencjalnych beneficjentów RPO WiM w sięganiu po wsparcie z UE*, Warszawa
- PSDB (2009c) *Ocena systemu kryteriów wyboru projektów zastosowanych w RPO WK-P*, Warszawa
- PSDB (2009d) *Bariery i trudności ograniczające skuteczne aplikowanie o środki z RPO WK-P na lata 2007-2013*, Warszawa
- PSDB (2010) *Analiza efektywności funkcjonowania komitetów monitorujących programy operacyjne na lata 2007-2013*, na zlecenie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- PSDB (2010a) *Ocena stanu realizacji celów Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013 w 2009 roku*.
- PSDB (2010b) *Ocena systemu zarządzania i wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Warszawa
- PSDB (2010c) *Ewaluacja systemu oceny i wyboru projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013*, Warszawa
- PSDB (2010d) *Pozakonkursowe ścieżki wyboru projektów w ramach RPO WSL: Indykatywny Wykaz Projektów Kluczowych oraz Programy Rozwoju Subregionów*, Warszawa
- PSDB (2012) *Metaanaliza badań systemu realizacji i wdrażania polityki spójności w ramach perspektywy 2007–2013 pod kątem planowania systemu realizacji dla perspektywy 2014–2020*, s. 24
- PSDB (2013) *Ocena zakresu wsparcia pomocy technicznej pod kątem przygotowania Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014 – 2020*.
- Rada Ministrów, (2009) *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, 27.04.2009, Warszawa
- RE-SOURCE (2010) *Ocena systemu zarządzania i wdrażania komponentu regionalnego PO KL 2007-2013 w województwie pomorskim*, Poznań: Pracownia Badań i Doradztwa "RE-SOURCE"
- Rist, R.C. & Stame, N. (red.) (2011). *From Studies to Streams: Managing Evaluative Systems (Comparative Policy Evaluation)*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*

Sachs J. D., Warner A., (1997) *Fundamental sources of long-run growth*, w: American Economic Review, 87

SDG Pro-Akademia (2009) *Ocena wdrożenia polityk horyzontalnych w ramach RPO Województwa Opolskiego 2007-2013*, sierpień 2009, SDG Pro-Akademia

Selznick Ph. (1957) *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press

Shadish W.R., Cook T.D., Leviton L.C. (1991), *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*, Newbury Park, CA, SAGE

Sharpley R., Telfer D. J. (red.), 2002, *Tourism and Development. Concepts and Issues*, Clevedon-Buffalo-Toronto: Channel View Publications

Shulha, L. M., & Cousins, J. B. (1997) *Evaluation use: Theory, research, and practice since 1986*, Evaluation Practice, 18, 195-208.

Sierak J. , Bitner M., Gałązka A., Górniak R. (2013): *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020*, ekspertyza dla MRR, Warszawa.

Sitek M., (2004) *Reforma administracyjna 1998 r*, w: I. Jackiewicz (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989-2001*, Wyd. Sejmowe, Warszawa

SMG/KRC (2009) *Ewaluacja systemu naboru, selekcji i wyboru wniosków o dofinansowanie projektów w konkursach przeprowadzonych w 2008 r. w ramach Priorytetu III PO Kapitał Ludzki*, Warszawa

Stawasz D. (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego

Sterman, J. (2000) *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*. Boston: McGraw-Hill/Irwin

Strategia Rozwoju Kraju 2007 – 2015 przyjęta przez Radę Ministrów w dn. 29 listopada 2006 r. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Strategia Rozwoju Kraju 2020: Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo przyjęta przez Radę Ministrów w dn. 25 września 2012 r. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Strzelecki Z. (2013) *Programming of the socio-economic development in Polish regions. Current state of affairs and needs* w: Kudłacz T., Woźniak D. (eds.) *Programming regional development in Poland. Theory and practice*. Polish Academy of Sciences Committee for Spatial Economy and Regional Planning. *Studia Regionalia* Vol. 35, Warsaw

Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M. (2013) *Profesjonalizacja absorpcji funduszy. Beneficjenci samorządowi centralnie zarządzanych programów operacyjnych w okresie 2007-2013*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

TROJDEN (2007) *Kryteria do drugiego etapu w ramach procedury wyboru projektów dla Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013* (koreferat), Warszawa: GDWRR TROJDEN Paweł Kościelecki

TROJDEN (2011) *Ocena naborów przeprowadzonych w ramach mikro-projektów Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska - Republika Słowacka 2007-2013 i zakładanego wpływu ich efektów na realizację celów Programu*, Rzeszów: GDWRR TROJDEN Paweł Kościelecki

UMWP (2009) *System oceny i wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013*, Gdańsk: UM Woj. Pomorskiego

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dn. 6 grudnia 2006 r. Dz.U. 2006 nr 227, poz. 1658

WCED (World Commission on Environment and Development), 1987, *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press

Weiss, C.H. & Bucuvalas, M.J. (1980) *Truth Tests and Utility Tests: decision-makers' frame of reference for social science research*, *American Sociological Review*, 45(2), 302-313.

Wilson D., Dragusanu R., (2008) *The Expanding Middle: The exploding world middle class and falling global inequality*, Goldman Sachs Economic Research, Global Economics Paper No 170

Wspólne stanowisko partnerów społecznych odnośnie realizacji zasady partnerstwa w okresie 2007-2013, propozycje na okres 2014-2020, sierpień 2012, Dokument przedstawicieli partnerów z Komisji Trójstronnej

WYG (2009) Analiza zdolności absorpcyjnych Województwa Świętokrzyskiego pod kątem identyfikacji barier występujących podczas wdrażania RPOWŚ na lata 2007-2013, Warszawa: WYG International, PSDB Sp. z o.o

Yanow, D. (2007) *Evidence-Based Policy*; w: Bevir, M. (red.) *Encyclopedia of Governance*, s.299-301. Thousands Oaks: SAGE Publications.

Zawistowski J. (red.) (2011) *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa: : Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

ZBN PTS (2010) *Badanie metaewaluacyjne treści dokumentacji przetargowych związanych z wykonaniem badań ewaluacyjnych w latach 2008 – 2010*, Warszawa: Zakład Badań Naukowych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

ZGD (2009) Ewaluacja procesu naboru, oceny i selekcji wniosków w ramach RPO WZ na lata 2007-2013 wraz z oceną systemu kryteriów wyboru projektów (finansowanych operacji) w ramach RPO WZ na lata 207-2013, Szczecin: ZGD sp. z o.o.

Zollo M., Winter S. (2002) *Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities*, *Organization Science*, nr 13(3)

Żuber P., Bienias S. (2008) *System ewaluacji w Polsce – dotychczasowe doświadczenia i wyzwania na przyszłość*, w: Olejniczak K., Kozak M., Ledzion B. (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych*. Podręcznik akademicki. Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 84-98.

SPIS RYCIN

Rycina 1 Model badawczy - system realizacji polityki spójności	16
Rycina 2 Osadzenie systemu polityki spójności.....	19
Rycina 3 Przyrost zasobów kadrowych systemu instytucjonalnego wdrażania funduszy	70
Rycina 4 Zmiany w liczbie etatów odpowiedzialnych za obsługę środków EFRR i EFS w Urzędach Marszałkowskich.....	71
Rycina 5 Fluktuacja kadr w instytucjach KPO (w %).....	73
Rycina 6 Fluktuacja kadr w instytucjach RPO (w %).....	73
Rycina 7 Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w instytucjach NSRO oraz sektorze przedsiębiorstw	74
Rycina 8 Ocena zmian wynagrodzeń przez pracowników instytucji NSRO	77
Rycina 9 Główne czynniki motywujące w opinii kadr instytucji NSRO	78
Rycina 10 Poziom wykształcenia pracowników instytucji KPO w latach 2009 i 2012 (%).....	80
Rycina 11 Poziom wykształcenia pracowników instytucji RPO w 2009 i 2012 roku (%)	81
Rycina 12 Zmiany w poziomie doświadczenia pracowników instytucji NSRO w obszarze funduszy strukturalnych.....	82
Rycina 13 Liczba instytucji NSRO na różnych poziomach wdrażania	85
Rycina 14 Liczba instytucji (IZ, IP, IP2) w poszczególnych programach operacyjnych (w roku 2012).....	87
Rycina 15 Dominujący typ relacji z instytucjami niższego szczebla systemu NSRO (w opinii pracowników)	89
Rycina 16 Charakter współpracy z instytucjami niższego szczebla (w opinii pracowników).	90
Rycina 17 Dominujący typ relacji z instytucjami niższego szczebla systemu NSRO (w opinii pracowników)	91
Rycina 18 Charakter współpracy z instytucjami wyższego szczebla (w opinii pracowników)	92
Rycina 19 Alokacja środków Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna między priorytetami	94

Rycina 20 Liczba miejsc pracy finansowanych z POPT (etatomiesiące – skumulowane wartości wskaźnika w poszczególnych okresach).....	95
Rycina 21 Liczba szkoleń i innych form doskonalenia (sztuki – skumulowana wartość wskaźnika w poszczególnych okresach)	96
Rycina 22 Liczba zakupionych urządzeń ICT i zestawów komputerowych (sztuki - skumulowane wartości wskaźników w poszczególnych okresach)	97
Rycina 23 Liczba opracowanych ekspertyz, ocen, analiz, koncepcji, studiów (sztuki - skumulowana wartość wskaźnika w poszczególnych okresach).....	98
Rycina 24 Liczba zorganizowanych spotkań, konferencji, seminariów (sztuki – skumulowana wartość wskaźnika w poszczególnych okresach)	99
Rycina 25 Wartość alokacji na osie priorytetowe "Pomoc Techniczna" w RPO (kwoty w EURO)	102
Rycina 26 Ocena wystarczalności zasobów finansowo-technicznych w relacji do obowiązków	103
Rycina 27 Realokacje tematyczne w państwach członkowskich w latach 2007-2012 (jako % alokacji).....	135
Rycina 28 Czy respondent spotkał się z określeniem Fundusze Europejskie lub Fundusze Unijne.....	153
Rycina 29 Rozpoznawanie nazwy / logo NSS	157
Rycina 30 Liczba konkursów, zakończonych w danym roku w poszczególnych programach operacyjnych NSRO 2007-2013	160
Rycina 31 Dynamika liczby projektów złożonych (lewa oś) względem ich wartości (prawa oś) w programach NSRO 2007-2013	160
Rycina 32 Średnia liczba aplikacji, składanych w jednym konkursie w programach NSRO 2007-2013 w latach 2008-2012	161
Rycina 33 Średni czas trwania oceny w konkursach zamkniętych w poszczególnych programach NSRO 2007-2013 w latach 2008-2012	163
Rycina 34 Relacje między odsetkiem projektów, które przeszły ocenę formalną i merytoryczną w programach NSRO 2007-2013 w latach 2007-2013.....	164
Rycina 35 Opinia przedstawicieli instytucji NSRO 2007-2013 na temat częstości zmian w kryteriach wyboru projektów.	166

Rycina 36 Odsetek odwołań do I i II instancji oraz skarg do WSA, rozpatrywanych pozytywnie na rzecz beneficjentów.....	167
Rycina 37 Stopień kontraktacji NSRO 2007-2013 ogółem i w rozbiciu na poszczególne programy w latach 2007-2012	170
Rycina 38 Porównanie wartości kontraktacji programów w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 w poszczególnych krajach UE. Stan na koniec 2009 r.	171
Rycina 39 Porównanie wartości kontraktacji programów w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 w poszczególnych krajach UE. Stan na koniec 2011 r.	172
Rycina 40 Płatności NSRO w stosunku do alokacji	174
Rycina 41 Płatności NPR w stosunku do alokacji	175
Rycina 42 Zestawienie poziomu kontraktacji oraz dokonanych płatności w stosunku do alokacji we wszystkich krajach członkowskich (stan na 1 stycznia 2013)	178
Rycina 43 Kwota refundacji (mld EURO) od początku wdrażania perspektywy 2007-2013	181
Rycina 44 Porównanie wydatków kwalifikowanych poniesionych przez beneficjentów z kwotami refundowanymi przez KE (mln PLN) do momentu otrzymania zwrotu kosztów z KE	181
Rycina 45 Tematyka artykułów / programów	186
Rycina 46 Odsetek artykułów / programów o wydźwięku pozytywnym (zestawienie mediów):	187
Rycina 47 Odsetek artykułów / programów o wydźwięku pozytywnym (zestawienie w czasie):	188
Rycina 48 Wartość złożonych projektów względem całej alokacji NPR i NSRO (w %) i ich zmiana w kolejnych latach wdrażania obu perspektyw.	191
Rycina 49 Wartość złożonych projektów względem całej alokacji NPR i NSRO (mld EUR) i ich zmiana w kolejnych latach wdrażania obu perspektyw.	192
Rycina 50 Opinie przedstawicieli instytucji NSRO na temat jakości aplikacji, składanych do programów w okresie 2007-2013.	193
Rycina 51 Główne problemy z kryteriami oceny projektów według przedstawicieli instytucji, wdrażających NSRO 2007-2013	194
Rycina 52 Liczba ewaluacji realizowanych w latach 2002-2012, według orientacji wyników	224

Rycina 53 Liczba ewaluacji realizowanych w latach 2002-2012 ze względu na przedmiot (programy operacyjne kolejnych perspektyw) na podstawie analizy danych MRR.....	226
Rycina 54 W naszym wydziale/zespole użyteczną wiedzę na temat procesu wdrażania czerpiemy z:	227
Rycina 55 W naszym wydziale/zespole użyteczną wiedzę na temat efektów programu/programów czerpiemy z:	228
Rycina 56W naszym wydziale/zespole użyteczną wiedzę na temat przyczyn, które wywołują określone efekty programu/programów czerpiemy z:.....	229
Rycina 57Udział osób potwierdzających występowanie zjawiska refleksji	240
Rycina 58 Zmiany w sposobie wdrażania naszego programu / programów są wprowadzanie w oparciu o:.....	244
Rycina 59 Żeby program / programy, którym / którymi się opiekujemy przynosił/y jak najlepsze efekty, potrzebujemy w naszym wydziale/zespole:	248
Rycina 60 Udział osób potwierdzających występowanie zjawiska refleksji w instytucjach systemu i spoza systemu realizacji NSRO.....	250
Rycina 61 W jakim stopniu, Pana/i zdaniem, podczas tworzenia systemu wdrażania dla perspektywy 2014-2020 korzysta się z doświadczeń obecnej perspektywy (wykorzystywanie podręczników, schematów działania, doświadczeń pracowników, itd.)?	252